

POLÍTICA INTERNACIONAL

Nº 104

Abril - junio 2012

La importancia de las relaciones públicas internacionales y de la diplomacia pública en los objetivos de la UNASUR

Andrés Martín Garrido Sánchez

El Consejo Europeo de Bruselas de junio del 2012

Paul Paredes Portella

La participación del Perú en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: la Cuestión de Palestina y la Cuestión del Sahara Occidental

Hugo Pereyra Plasencia

El caso del Sahara Occidental: elementos de juicio sobre la estatalidad de la RASD

José Yepez Castro

¿Qué es la Cooperación Sur-Sur? La cooperación horizontal

Alejandro Riveros

¿Fue la Guerra del Pacífico una guerra inglesa contra el Perú, con Chile como instrumento? Reflexiones sobre el sistema internacional y el origen del conflicto

Glauco Seoane Byrne

The Foreign Relations of Peru with Great Britain and the United States in the Mid-Nineteenth Century. Early Contacts and Conflicts

Rosa Garibaldi

El concepto de la Razón de Estado

Humberto Umeres

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR
Planta Orgánica:

Directora: Embajadora Liliana de Olarte de Torres-Muga

Directora Adjunta: Ministra María Antonia Masana García

Subdirectora de Planes y Programas: Ministra Consejera Mary Ann Silva de Espinosa

Subdirector de Estudios: Consejero Luis Escalante Schuler

FUNDACIÓN ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ
Consejo de Administración:

Presidenta: Embajadora Liliana de Olarte de Torres-Muga

REVISTA POLÍTICA INTERNACIONAL:
Consejo Editorial:

Editor: Embajador Harry Belevan-McBride

Diseño y diagramación: Señorita Elka Saldarriaga García

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Se autoriza la reproducción de las colaboraciones contenidas en PI, siempre que se haga referencia a su origen y se remita a la Revista un (1) ejemplar de la publicación o del medio con que se haya efectuado la transcripción.

Las opiniones vertidas en las colaboraciones publicadas en PI son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Revista

Política Internacional

Nº 104

Abril-junio 2012

Depósito Legal: Reg. 92-1545

Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar

Av. Faustino Sánchez Carrión 335, San Isidro - Lima - Perú
Teléfono: (51-1) 204-3500

Contenido

Ensayos

La importancia de las relaciones públicas internacionales y de la diplomacia pública en los objetivos de la UNASUR Andrés Martín Garrido Sánchez	7
El Consejo Europeo de Bruselas de junio del 2012 Paul Paredes Portella	19
La participación del Perú en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: la Cuestión de Palestina y la Cuestión del Sahara Occidental Hugo Pereyra Plasencia	34
El caso del Sahara Occidental: elementos de juicio sobre la estatalidad de la RASD José Yepez Castro	64
¿Qué es la Cooperación Sur-Sur? La cooperación horizontal Alejandro Riveros	80
¿Fue la Guerra del Pacífico una guerra inglesa contra el Perú, con Chile como instrumento? Reflexiones sobre el sistema internacional y el origen del conflicto Glauco Seoane Byrne	97
The Foreign Relations of Peru with Great Britain and the United States in the Mid-Nineteenth Century. Early Contacts and Conflicts Rosa Garibaldi	107
El concepto de la Razón de Estado Humberto Umeres	126

La importancia de las relaciones públicas internacionales y de la diplomacia pública en los objetivos de la UNASUR

Andrés Martín Garrido Sánchez
Primer Secretario en el Servicios Diplomático. Licenciado en Relaciones Públicas y Bachiller en Ciencias de la Comunicación. Master en Derecho Internacional y Diplomacia con mención en Tratados Internacionales por la Academia Diplomática del Perú.

De las micro a las macro relaciones públicas

En sus orígenes Relaciones Públicas no era sino “una técnica pragmática de carácter social” que tenía como único objetivo: atraer el apoyo de la opinión pública a favor de las empresas y los empresarios.

Así a comienzos de siglo XX el fundador de esta técnica en Norteamérica Ivy Ledbetter Lee, y sus seguidores inmediatos, llegaron a ser considerados “expertos en administración de la opinión pública” mediante el uso estratégico de la publicidad y los medios periodísticos.

Los magnates de la industria de aquella época, encabezados por John Rockeeller, requerían con frecuencia los servicios profesionales de Ivy Lee para ganar “simpatía y buena voluntad de sus clientes, del Gobierno y de la población en general”. Las relaciones públicas norteamericanas como reconoce el profesor Miller de la Universidad de Harvard era simplemente “un reflejo defensivo de la empresa libre, en un sistema capitalista”¹.

Las Relaciones Públicas llegan a consolidarse como tales durante la Segunda Guerra Mundial con la creación de grandes Departamentos de Relaciones Públicas por parte de las fuerzas de ocupación en los diferentes países vencidos de Europa, encargados de crear y vender un

ambiente favorable para la coexistencia del elemento civil y los soldados. Más adelante esta nueva técnica social se expandió por Europa, llegando a encontrar también aplicación en la esfera gubernamental. Las entidades públicas de varios países constituyeron “Oficinas de Relaciones Públicas” para administrar sus contactos con la opinión pública y elevar su imagen institucional.

Esta actitud en los momentos actuales no ha cambiado mucho en Estados Unidos de América. Mediante su Departamento de Relaciones Públicas (Comunicación Institucional), dicho país, por ejemplo, justifica su apoyo al gobierno iraquí desde que retiró sus tropas a finales del año pasado, para vender la idea que todo lo realiza en beneficio de salvar al mundo del terrorismo moderno.

A mediados del siglo XX surge en Europa por impulso del francés Lucien Matrat la doctrina de “La Responsabilidad Social de la Empresa” que define a las Relaciones Públicas como una “disciplina social fundada sobre el respeto a una ética rigurosa” cuyo objetivo fundamental es promover la confianza recíproca en las relaciones humanas empresariales. Así dice Matrat: “Las Relaciones Públicas, antes que informar, comunicar o establecer contactos, implica un comportamiento generador de confianza”. De esta manera las Relaciones Públicas devienen en “una estrategia de la confianza pública”².

Recién a inicios de la década de los años 60, los relacionistas de América Latina comienzan a dar testimonio de su preocupación por estudiar los factores propios de su peculiar realidad económica, social y política que inciden en el ejercicio profesional, y que los obligan a enfrentarse a una realidad empresarial que está dramáticamente comprometida con problemas derivados de los conflictos armados y sociales, la inflación, la recesión, la deuda externa, el desempleo y la explosión demográfica.

Los pioneros de esta nueva corriente fueron cobrando conciencia paulatinamente, de que el profesional de las relaciones públicas, por ser un agente social por antonomasia, debe responder a su peculiar realidad histórica y regional, así como a la necesidad de armonizar, desarrollar y dar coherencia a las relaciones humanas empresariales y extra empresariales que operan en una sociedad basada esencialmente en la escasez, la desigualdad y el conflicto.

La primera manifestación de esta nueva corriente está plasmada en la Declaración de Principios de la Federación Interamericana de Relaciones Públicas (FIARP, creada en México en 1960, y conformada casi íntegramente por países latinoamericanos. La FIARP en su decla-

ración principista dice que esta entidad asociativa y representativa de las relaciones públicas en América tiene como suprema aspiración el contribuir a la búsqueda de un mundo mejor de los pueblos, teniendo como fundamento esencial la libertad del hombre y el más absoluto respecto a la dignidad humana.

Poco después esta nueva corriente se verá reforzada en una brillante y precisa definición de relaciones públicas que subraya el hecho de que esta disciplina se fundamenta en el interés de la comunidad. Así en la IV Conferencia de la FIARP (Río de Janeiro 1963) se acuña el concepto de que: “Las Relaciones Públicas son una disciplina socio-técnica-administrativa, mediante la cual se analiza y evalúa la opinión y la actitud del público y se lleva a cabo una acción planificada, continua y de comunicación recíproca basada en el interés de la comunidad y destinada a mantener una afinidad y comprensión provechosa con el público”³.

Dentro de este contexto y por aquella época, el peruano Francisco Flores Bao uno de los fundadores de la Escuela Latinoamericana de Relaciones Públicas enuncia una definición visionaria que dice: “Relaciones Públicas es una disciplina psico-socio-administrativa cuya finalidad mediata es promover la integración humana en todos los niveles de la sociedad, y cuyo objetivo inmediato es generar una conducta solidaria de comprensión y confianza recíprocas entre una entidad y los diversos grupos sociales que se vinculan a ella, en función del interés común”⁴.

Es en este momento y por esta vía que se produce una apertura y un salto a las Macro Relaciones Públicas que trasciende los intereses de la empresa individual y se proyecta “a todos los niveles de la sociedad”.

Como el mismo Flores Bao lo dice en otro texto: “Las Relaciones Públicas están muy lejos de ser un oficio que se desenvuelve y agota intramuros de la empresa”. “La empresa es un átomo social que se nutre de los valores vigentes en el ámbito en que se desarrolla”⁵. Y luego concluye categóricamente: “Relaciones Públicas no constituye una función circunscrita al campo de la empresa, sino que, por su propia naturaleza, está destinada a desempeñar un rol de primerísimo orden en el campo político social de la integración que es la aspiración más alta de todos los pueblos del mundo”⁶.

Consideramos que es a este nivel en que se produce el primer encuentro entre las Relaciones Públicas y la Diplomacia.

Las Relaciones Públicas ya no están confinadas a la empresa sino que se proyectan al campo que constituye, precisamente la meta de “la

ciencia de las relaciones internacionales”: la integración de los pueblos como preludio de una comunidad universal.

Pero veamos cómo se desenvuelve este proceso.

La globalización y las relaciones públicas

El estudio de las Relaciones Públicas nos conduce directamente al tema de la globalización entendida como un fenómeno contemporáneo que se manifiesta bajo la forma de interdependencia jurídica, económica, política, cultural y social que se da entre todos los pueblos del mundo y que apunta a una comunidad universal.

En ese sentido, ningún país moderno puede existir en la actualidad desligado del sistema internacional. Más aún el proceso de integración en todos los campos es cada vez más acelerado. La Unión Europea, APEC, UNASUR, CELAC, CAN, MERCOSUR, entre otros, señalan pautas de un proceso incontenible de integración a nivel mundial.

Y no se trata solamente de acuerdos de carácter económico y comercial sino de tratados internacionales de la más variada índole que va perfilando una amplísima red de derechos y obligaciones recíprocas cuya validez trasciende la legislación interna de cada país.

En líneas generales podemos decir que la globalización se manifiesta en todos los ámbitos de la vida social; la globalización de las comunicaciones, todas las cuales están generando una globalización cultural.

Relaciones Públicas como una disciplina de relaciones humanas orientadas a la integración, está presente en todas estas manifestaciones, pero especialmente se muestra en la globalización económica y en la globalización de las comunicaciones como pasamos a explicar a continuación.

La globalización económica y las empresas transnacionales

La globalización también puede ser entendida hoy como la tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales.

De acuerdo con Ulrich Beck, la globalización es “*un proceso en virtud del cual los Estados nacionales soberanos se interrelacionan mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios. Conforme con esta vi-*

sión, la globalización permite a los empresarios, y sus asociados reconquistar y volver a disponer del poder negociador política y socialmente domesticado del capitalismo democráticamente organizado. La economía que actúa a nivel mundial socava los cimientos de las economías nacionales y de los estados nacionales”⁷.

En tal sentido, la globalización económica implica que los fenómenos económicos repercuten en todas partes del mundo, en tanto los países forman parte de un macro sistema. Todo cambio económico (positivo o negativo) tiene incidencia a escala mundial. Pero el hecho socio económico que queremos aquí destacar es que las empresas transnacionales juegan un rol muy importante en el fenómeno de la globalización económica y que las Relaciones Públicas contribuyen a su estabilidad y desarrollo.

La proyección de las Relaciones Públicas al plano internacional se produce en principio por el crecimiento y expansión de ciertas empresas más allá de las fronteras de su país de origen. La micro economía, nacida a fines del siglo XIX, cede paso a la macro economía y al nacimiento de las empresas transnacionales que caracterizan al mundo moderno.

Si bien algunos autores clásicos también utilizaron la expresión “Relaciones Públicas Internacionales”, lo hicieron simplemente para referirse a la proyección de las relaciones públicas empresariales a nivel de comercio exterior. Este sentido comercial le atribuyeron, por ejemplo, Philip Lesly y Tedd Joseph⁸. Otros relacionistas utilizaron también esta expresión para incidir en ciertas prácticas de difusión de la imagen de un país hacia el exterior, con fines de propaganda política, tal como es el caso de Canfield⁹.

En todo caso, es evidente que hoy podemos observar la existencia de enormes transnacionales que mantienen contacto con miles de personas y numerosas instituciones públicas y privadas de todas partes del mundo. La administración de estos contactos exige no solo el cabal conocimiento de un sin número de normas jurídicas, regímenes económicos, convenios y tratados internacionales, sino también el dominio y manejo de la idiosincrasia de los múltiples agentes que participan en esta compleja actividad, sin dejar de lado el enfrentamiento de los estereotipos nacionalistas que muchas veces dificultan la aceptación de las empresas procedentes del exterior.

La tarea de las Relaciones Públicas como sabemos consiste básicamente en administrar comunicación y entendimiento entre una corporación

y sus públicos; pero cuando las empresas se expanden más allá de sus fronteras este campo se amplía y se complica extraordinariamente. El Relacionista Público sigue siendo una analista de la opinión pública, un consejero de los altos mandos, un experto en comunicación y un profesional de la integración, pero todo esto a escala mundial.

Para nadie es un secreto que los inversionistas extranjeros no pocas veces tienen que enfrentar las barreras y los riesgos de la sospecha, las preferencias patrióticas, la xenofobia, y eventualmente, la nacionalización, la expropiación y la estatización. De ahí que el prestigioso relacionista norteamericano John Marston haya sentenciado de manera categórica: “Exportar capitales sin exportar entendimiento es simplemente absurdo”¹⁰. Esta situación también explica por qué muchos relacionistas públicos para cautelar los intereses de sus empresas tienen que hacer uso de las técnicas de la negociación y de las estrategias del lobby.

La globalización de las comunicaciones

Todas las formas de globalización dependen, en gran parte de la globalización comunicacional en tanto la información es la base para la integración de los comportamientos sociales allende las fronteras.

En los últimos años se ha experimentado una verdadera revolución tecnológica de los medios de comunicación, tanto interpersonal como colectiva. Este cambio impresionante va desde la telefonía celular hasta la comunicación radial satelital; y desde la televisión vía cable hasta los viajes Internet y los multimedia.

Todos los acontecimientos del mundo ya no los vemos como sucesos ajenos y lejanos sino como noticias que nos llegan e impactan directamente y van uniformando nuestra manera de conocer, de pensar y de sentir. La socorrida frase macluhiana de “la Aldea Global” simplemente borra las fronteras y nos ubica como protagonistas de una comunidad universal donde tiene vigencia una cultura humana contemporánea. Y Relaciones Públicas profesión social por antonomasia tiene que hacer frente a estos retos echando mano de todos los medios de comunicación y, en ciertos casos, tratando de atenuar su uso generalizado para proteger la calidez y el poder creador de las relaciones humanas tradicionales, todavía vigentes. Es en este marco en el que las Relaciones Públicas se han proyectado a nuevas áreas del ámbito internacional. Veamos dos de ella.

La administración de la comunicación en los organismos internacionales

Ciertamente las organizaciones internacionales de carácter político jurídico y/o económico (ONU, OEA, FMI, BM, BID, etc.) también requieren profesionales de Relaciones Públicas especializados en el campo internacional para administrar su comunicación interna y externa. Los contactos públicos de estas grandes instituciones exigen un manejo muy eficiente y confidencial para cumplir sus elevados objetivos.

A todo lo dicho debe agregarse que la FIARP Federación Interamericana de Asociaciones de Relaciones Públicas (hoy CONFIARP) también posee el carácter de Organismo Asesor no Gubernamental de la Organización de Estados Americanos – OEA, las Naciones Unidas – ONU y de la Asociación Latinoamericana de Integración – ALADI.

Relaciones públicas internacionales y diplomacia pública

Todo país tiene que cuidar y promover su imagen externa porque ello compromete su aceptación, desarrollo y prestigio a nivel internacional. Esta difícil y delicada tarea forma parte de las Macro Relaciones Públicas y de la Diplomacia Pública¹¹. Los gobiernos de los países más avanzados tienen grandes oficinas dedicadas a la promoción de su imagen externa.

Si entendemos la Diplomacia como la “ciencia de las relaciones internacionales” que como dice Luis Pacheco Romero es un “cuerpo de conocimientos que estudia los fenómenos y procesos que se suscitan en el escenario internacional”¹², tendríamos que admitir que toda disciplina cuyo estudio se halla en el “escenario internacional”, constituiría parte del trabajo diplomático, por ejemplo, las Macro Relaciones Públicas.

Hoy en día la Diplomacia como ciencia de las relaciones internacionales, entre otras bondades, nos permite alcanzar una visión panorámica de las variables complejas que implican los nexos entre siete mil millones de habitantes, entre 191 estados nacionales¹³ y diez mil organizaciones internacionales que existen en el mundo. Junto con los Estados y sus interacciones, las instituciones internacionales y las políticas de solución a los problemas mundiales son los tres ejes que vertebran esta disciplina acostumbrada a vivir tensiones como entre el globalismo y el regionalismo; el nacionalismo y el trans nacionalismo; la seguridad y el bienestar y el orden y el cambio.

Pero no debemos perder de vista que los diplomáticos, además de ser expertos en asuntos internacionales, tienen las siguientes características: son funcionarios públicos legalmente acreditados para poner en práctica la política exterior de sus respectivos países; cautelan los derechos e intereses de los países que representan; difunden en el exterior y propician una relación armoniosa interestatal en la búsqueda de una convivencia pacífica orientada a la integración; mientras que los profesionales de Relaciones Públicas están al servicio de las empresas, entidades públicas, organismos internacionales, o gobiernos que los han contratado; se encargan de administrar la comunicación, analizar la opinión pública, asesorar a los altos mandos y promover la integración de los públicos corporativos, actividades éstas que se ejercen dentro o fuera del país. En este último caso nos estamos refiriendo concretamente a las Relaciones Públicas Internacionales. Para dilucidar plenamente esta cuestión vamos a hacer un breve enfoque comparativo de estas dos disciplinas.

Relaciones Públicas	Diplomacia
<ol style="list-style-type: none"> 1. Administra relaciones institucionales, corporativas o empresariales. 2. Le corresponde el manejo del protocolo y el ceremonial en las actividades que organiza la institución que representa. 3. Tiene como objetivo proteger los intereses corporativos y establecer vínculos de confianza y solidaridad con su público. 4. Utiliza la comunicación informativa y persuasiva, la negociación y el asesoramiento a los niveles directivos. 5. Tiene como meta final la plena integración de los públicos internos y externos de la institución que representa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administra relaciones internacionales. 2. Le corresponde el manejo del protocolo y el ceremonial diplomático. 3. Tiene como objetivo proteger los intereses del Estado que representa y lograr la vivencia pacífica con los demás países. 4. Aplica normas jurídicas internacionales, acuerdos y tratados. Emplea la negociación. 5. Tiene como meta final constituir “una sociedad global formada por relaciones transnacionales o de integración”¹⁴.

En resumen, podríamos decir que las Relaciones Públicas y la Diplomacia tienen en común que son ciencias sociales que implican el manejo de relaciones humanas; la primera, concebida como una función de

integración humana planificada, maneja relaciones personales e institucionales.

Tomando en cuenta la tesis integracionista de Flores Bao sobre las Relaciones Públicas, se podría decir que tanto ella como la Diplomacia persiguen la integración como meta final¹⁵. La diferencia estriba en que la Diplomacia constituye la aplicación de la política exterior de un país; mientras que las Relaciones Públicas se guían por la política corporativa interna y externa de la institución que representa.

Ideal histórico de integración de los países de América del Sur

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, energía, infraestructura, financiamiento y el medio ambiente con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

Significado para el Perú y perspectivas de UNASUR

- UNASUR es el resultado de una visión estratégica que va más allá de los anteriores modelos de integración. Un espacio que prevé en el largo plazo una unión económica, social, cultural y política entre sus pueblos, así como la creación de una ciudadanía común sudamericana. Objetivos muy positivos, pero también complejos y ambiciosos.
- UNASUR es el marco en el cual pueden concretarse los principios de solidaridad y cooperación sudamericana, para la consolidación de la paz, la democracia y el desarrollo sustentable. También existe conciencia de las dificultades que plantea su construcción y de los desafíos que se debe vencer, si se aspira a convertir al organismo en un actor relevante en la región y el mundo.
- En el marco del pluralismo que forma parte de la realidad sudamericana, UNASUR enfrenta algunas diferencias en las visiones respecto a sus acciones y estrategias, reflejo de la diversidad de modelos políticos y económicos de sus países miembros. Lo que constituye una expresión de todo espacio democrático, pero también se traduce en debilidades internas del organismo que es necesario enfrentar y superar.

- La edificación gradual de su institucionalidad irá apoyando su progresiva capacidad para alcanzar los consensos necesarios para el desarrollo del proceso. La decisión de compartir el período de la Secretaría General entre Colombia y Venezuela, es una demostración de la posibilidad de llegar a acuerdos constructivos frente a situaciones de divergencia.
- La Presidencia Pro Tempore de la UNASUR es ejercida anualmente de manera rotativa y en orden alfabético por los países miembros.
- El trabajo de los consejos sectoriales presentan resultados preliminares alentadores y concretos: en el ámbito de la defensa y seguridad se viene trabajando el proyecto de Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación a iniciativa del Perú. El Consejo de Desarrollo Social se ha convertido en un fecundo espacio de cooperación e intercambio de experiencias. El Consejo de Planeamiento e Infraestructura ha comenzado a impulsar el trabajo técnico desarrollado por IIRSA en los últimos 10 años. El Consejo de Salud se presenta ya como una posibilidad de encuentro de proyectos conjuntos y cooperación en un área de impacto directo en la ciudadanía.
- La aprobación de un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo sobre Compromiso con la Democracia, fue también una demostración de la vocación democrática común y de la posibilidad de llegar a consensos políticos complejos.

En noviembre de 2012 el Perú tomará una importante responsabilidad, cuando le corresponda organizar la Cumbre de UNASUR. El haber asumido por un año la Presidencia Pro Tempore del organismo significa no hacerse cargo del liderazgo político de UNASUR, sino también coordinar el trabajo de los Consejos sectoriales¹⁶.

El rol de las relaciones públicas internacionales y la diplomacia pública en el UNASUR

Las Relaciones Públicas tal como se dicho, organizan la comunicación para lograr la integración social aprovechando las virtualidades potenciales de la misma. Se debe usar entonces a través de la formación de la “cultura de la integración” la adecuada administración de las comunicaciones para acelerar este fascinante proceso de cambio que representa UNASUR para que contribuyan a vencer la natural resistencia de los agentes sociales a ese proceso.

Sería recomendable que no sepan de integración los gobiernos o los expertos sino todos los niveles de la sociedad; que puedan comprender los costos que el cambio tendrá pero que tengan muy claro que la meta es la mejor calidad de vida para todos y explicar cuáles son las razones que justifican ese proceso en sus distintas fases.

Es necesario, a través de la Diplomacia y las Relaciones Públicas, inducir y programar la participación del pueblo en este proceso de integración regional. Con información no basta. Los Gobiernos deben ayudar a inducir el compromiso libre de los actores sociales con este cambio. Este es irreversible e ineluctable. El modo como se producirá será muy exitoso si se tiene muy en cuenta el componente social del desarrollo.

El Gobierno Peruano a través de sus diferentes Agencias y Departamentos de Comunicación debería realizar jornadas de comunicación e institucionalizar comités ejecutivos integrados por asociaciones, gremios y facultades universitarias del área de la comunicación social, con el propósito de realizar encuentros culturales para difundir y promover el diálogo sobre el proceso de integración regional sudamericana.

De cara a este fin, la multiplicación de los intercambios entre los países involucrados en el UNASUR de documentación informativa y cursos, la divulgación de folletos, informativos y la difusión de mensajes alusivos en radio, televisión, diarios, revistas. Asimismo, se propone la creación y/o selección de una agencia de noticias regional que acompañe y apunte la ejecución de los convenios y protocolos de integración y que brinde información acerca de los beneficios.

Así como la comunicación global constituye una clave estratégica para el UNASUR, lo mismo sucedería con el fomento del turismo regional, que facilite un amplio conocimiento recíproco entre los países del Continente Sudamericano considerando esta área como un factor cultural y de desarrollo.

Bibliografía

1. Flores Bao, Francisco, *Relaciones Públicas año 2000*, p. 41, Lima: CONCYTEC, 1990.
2. Matrat, Lucien, *Relaciones Públicas y Gerencia*, p. 30, Instituto de Sociología de la Universidad de Bruselas, 1970.
3. Flores Bao, Francisco, op. Cit., p. 43.
4. Flores Bao, Francisco, *Relaciones Públicas. Ciencia de la Integración Humana*, p. 112. Lima: Edit. Desa, 1981.

5. Flores Bao, Francisco, Prólogo a la obra *Las Relaciones en el Mundo Actual* de Julio César Pereira Parodi, pp. 17-18, Córdoba: Edit. Copiar, 1996.
6. Flores Bao, Francisco, *Relaciones Públicas. Ciencia de la Integración Humana*, p. 114.
7. Beck, Ulrich, ¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2008.
8. Lesly, Philip, *Manual de Relaciones Públicas t. I.P. 231*, Barcelona: Edit. Martínez, 1977.
9. Canfield, Bertrand, *Relaciones Públicas, Principios, Casos, Problemas*, p. 293, Buenos Aires: Edit. Mundi, 1962.
10. Marston, John, *Relaciones Públicas Modernas*, p. 3. México: Mc Graw Hill, 1981.
11. Nieto, Alfonso, *La Diplomacia Pública: Los Medios Informativos y la Cultura como Instrumentos de Política Exterior*, <http://www.diplomacia-publica.org/>
12. Pacheco Romero, Luis, *Los tiempos actuales y las Relaciones Internacionales como Ciencia*, Revista *Política Internacional*, p. 105 y ss., Lima: Academia Diplomática del Perú, 1995.
13. La Organización de las Naciones Unidas cuenta entre sus miembros a 191, ya que Estados como Vaticano no desean pertenecer a esta organización, y otros como Taiwán sufren trabas a su incorporación. Los dos últimos países que ingresaron al sistema de NNUU son Suiza y Timor Oriental en el año 2002
14. Velaochaga, Luis, *Relaciones Internacionales del Perú. Aproximaciones teóricas*, Cuad. ADP, p. Lima: Academia Diplomática del Perú, 1991.
15. Pereira Parodi, Julio César, *El Rol de las Relaciones Públicas en el Mercosur, Las Relaciones Públicas en el Mundo Actual*, p. 119, Córdoba: Edit. Copiar, 1996.
16. *Carpeta Básica UNASUR*, Dirección de Unasur y Mecanismos de Coordinación Sudamericanos, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2012.

El Consejo Europeo de Bruselas de junio del 2012

Paul Paredes Portella

Ministro en el Servicio Diplomático. Maestría en Economía y Finanzas y en Administración. Abogado.

Decisiones hacia el fortalecimiento de la Zona Euro, actualizaciones; las incidencias en la economía peruana y alternativas para su desarrollo económico

Abstracto:

El tema de la Euro Zona y del Euro mismo se encuentra en constante evolución, e inclusive ahora, en momentos en que se redacta este artículo, la coyuntura y los mercados internacionales se presentan fluidos, inciertos. El Euro tiene por delante una evolución cargada de viscosidades aun cuando el autor considera que finalmente la moneda común de la Zona Euro quedará estabilizado y fortalecido a partir de medidas fiscales de carácter obligatorio en toda esa región.

El presente informe tiene una parte introductiva para situar el tema, presenta los elementos clave del mismo y procede a desarrollar los resultados de la Cumbre Europea (Consejo Europeo) del 28 y 29 de junio de 2012 con cierto detalle, porque esta marca un derrotero hacia la estabilización del Euro. De otro lado, expone el contexto de las negociaciones en la Cumbre, las reacciones de los mercados y, los últimos desarrollos.

Así como en la vida, en economía, existe una concatenación continua, de ahí que en la parte final del artículo se señala porqué el fortalecimiento del euro tiene incidencia en la economía peruana y cuáles deberían ser las medidas correctivas para hacer frente a la situación presente que mantiene un Euro debilitado y una economía global recesiva al menos hasta el horizonte 2012-2013.

I. Introducción

Como es de público conocimiento, luego de la Crisis Financiera Internacional 2007-2008, el mundo globalizado estuvo sujeto a una crisis de magnitud, en muchos casos comparable al Crash de 1929.

Lo anterior, siguiendo el curso cíclico del sistema capitalista. La crisis del 2007-2008, que muestra sus prolongaciones a la fecha, presentaría una curva de perfil tipo W. (En teoría, el sistema capitalista, estaría actualmente entrando a la segunda fase de esa curva, hacia la baja).

En ese contexto, parecería que el sistema capitalista ha entrado en una nueva fase en su devenir histórico, en el sentido, que la referida, por sus prolongaciones a la actualidad, tendría más bien un carácter intermitente o recurrente.

Por lo menos hasta el escenario 2012-2013, el mercado internacional de bienes y servicios, las finanzas internacionales y el crecimiento global de las economías mostrarán signos recesivos, lo cual ciertamente, como en un efecto dominó, incidirá a su vez negativamente, en la economía mundial. Es en ese contexto global que hay que ubicar lo que ocurre actualmente con el Euro.

La Unión Europea, y específicamente los países de la Zona Euro, a partir de una situación de excesivo endeudamiento y déficit presupuestal, en cuyo origen estuvo inicialmente Grecia, pero que otros países habían seguido el mismo temperamento, se encontró con líderes europeos, en su conjunto vacilantes en el proceso decisional, lo que trajo como resultado, en un mundo globalizado e inmediateista, movimientos especulativos de los mercados que presionaban al euro hacia abajo. Esta situación ha recrudecido en especial desde el 2010.

Los mercados tendían a reaccionar, muchas veces especulativamente, y de manera inmediata, mientras que los gobiernos efectuaban medidas correctivas tardías, no suficientes o expost, con lo que puede concluirse que las mismas aparecieran muchas veces como insuficientes o fuera de lugar, dando lugar a un proceso continuo de especulación internacional.

De ahí que un país, Grecia, con un PBI que representa un porcentaje marginal del total de la Zona Euro, por un efecto de contagio, no solo dejó afectada la estabilidad del euro, sino también, progresivamente la de otros países con similares características (endeudamiento y déficit presupuestal excesivos), los que se vieron a su vez sujetos a las mismas

presiones especulativas por parte de los mercados. Me refiero a los denominados PIIGS (Sigla en inglés que denomina a Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España).

Lo anterior impone a la Zona Euro a llevar medidas concretas tendientes a una economía más centralizada, integrada y armónica, al menos en los ámbitos financiero, fiscal (ingresos y egresos) y bancario.

En otras palabras, el hecho de tener una moneda común, debería tener como lógica correspondencia un comportamiento macroeconómico similar, a nivel fiscal (gasto público, impuestos). A largo plazo resulta insostenible que, en una zona de moneda común, un país practique una disciplina fiscal mientras que otro gaste irrestrictamente. Esto produce las distorsiones que han complicado la estabilidad del euro, especialmente en los tres últimos años. (Ello no ocurre con el caso del dólar de los Estados Unidos, moneda de reserva, toda vez que hasta ahora dicho país se irroga la potestad de inundar el mercado mundial de dólares, sin sufrir las presiones que vive el euro. Dicho sea al pasar, grosso modo cada año, desde el 2008, al origen de la crisis financiera internacional con el colapso inmobiliario en ese país (subprimes), Estados Unidos coloca inorgánicamente en el mercado mundial un billón de dólares. Si bien el dólar mantiene una paridad con el euro y otras divisas, esta emisión inorgánica se demuestra con el aumento de los precios de las materias primas, oro y petróleo, entre otros, que tienen una oferta finita cada año).

II. Desarrollo

1. Resumen Ejecutivo de la Cumbre Europea del 29 de junio 2012

De la introducción se desprende que la indecisión europea, Zona Euro, ha dado lugar a movimientos especulativos cada vez más agresivos que debilitan el Euro, lo que hacía necesaria la puesta en ejecución de reformas radicales.

La Zona Euro debería en adelante reformular e impulsarse sobre la base de reformas estructurales, básicamente relativas a una política fiscal coordinada entre los países de la Zona, un Banco Central Europeo, BCE, con mayor autoridad, y atribuciones más claras de supranacionalidad, un control más estricto de todo el sistema bancario europeo. En todo caso, la aplicación de una política fiscal equilibrada entre ingresos y egresos, que sea de carácter obligatorio por parte de cada es-

tado miembro de la Zona Euro. A la vez, se hace necesario un aumento sustantivo de recursos para los países y bancos en dificultad a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEE.

En el marco de esa nueva lógica, ha tenido lugar la Cumbre Europea (Consejo Europeo) que ha concluido el pasado 29 de junio de 2012, cuyos acuerdos dan señales positivas a los mercados y a las agencias de notación, en el sentido que la Zona Euro está dando pasos en la dirección correcta.

Lo anterior, en razón que en esta ocasión, en suma, los líderes europeos han acordado un plan relativamente ambicioso que consiste en inyectar capitales a los bancos con problemas, reducir los costos del endeudamiento para Italia y España y han dejado de imponer mayor austeridad a los gobiernos que necesitan ayuda. Inclusive se ha adoptado un plan de recuperación que contempla una inversión de 120 mil millones de euros.

Como nos encontramos en un sistema mundial en el cual los principales socios del mundo globalizado, tomarán un tiempo para salir de la crisis y donde los mercados tienden a ser volátiles, las decisiones adoptadas en la Cumbre de la UE de junio en Bruselas, no va a significar salir de inmediato de una crisis que ha afectado a Europa durante casi tres años. A la vez, quedan interrogantes cruciales a resolver, por ejemplo cómo van a aplicarse o funcionar los rescates de los bancos, si los capitales involucrados son suficientes para rescatar a los bancos y, eventualmente, a los gobiernos, o si la empobrecida y endeudada Grecia se verá finalmente obligada a apartarse de la Zona Euro. En la actualidad ya hay estudios técnicos que consideran una salida del Euro por parte de Grecia como que no afectaría a la moneda común, aunque sí ello no sería aconsejable políticamente.

2. Los resultados concretos

- Italia y España tendrán mayor flexibilidad y tiempo en calificar para la ayuda del Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEE, que es el fondo de rescate permanente programado a entrar en funcionamiento el 1 de julio de 2012. En otras palabras, los países que cumplen con las actuales recomendaciones de política económica serán elegibles para recibir ayuda sin tener que cumplir condiciones más onerosas de las que fueron pactadas inicialmente por Grecia, Portugal e Irlanda para obtener sus paquetes financieros de rescate.

- El Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEE, estará en posibilidad de colocar fondos en bancos españoles directamente, en lugar de tener que pasar a través del Gobierno español.

Ello ocurrirá luego de la creación a nivel del ámbito europeo del Supervisor Bancario, que constituirá el paso previo hacia el objetivo final relativo al establecimiento de un Sindicato Bancario a gran escala.

En este punto, inicialmente se había negociado que exista un solo regulador –que será probablemente el Banco Central Europeo o funcionará estrechamente ligado a éste– para supervisar a todos los bancos de Europa. En la actualidad, los bancos están regulados por los gobiernos nacionales y algunos países han sido lentos en reconocer los problemas de crédito y de cerrar sus bancos ineficientes, como ha sido el caso reciente de España.

Como parte de un amplio “sindicato bancario”, el nuevo regulador es probable que obtenga el poder de cerrar los bancos en quiebra si aquéllos nacionales no lo hacen. También se espera el establecimiento de un seguro de depósitos en toda Europa. Y los particulares de los países europeos tendrán garantizados los depósitos bancarios dentro de sus fronteras.

- Los contribuyentes no tendrán la condición de acreedor preferente frente a los préstamos de emergencia de los bancos españoles. Los prestamistas oficiales, al asumir ese rol, de acreedor preferente, han subordinado efectivamente a los tenedores de bonos de los bancos privados. Los tenedores de bonos privados, sabiendo que no tenían prioridad sobre los activos de los bancos en el caso de incumplimiento, habían exigido aún más elevadas tasas de interés por concepto de indemnización. Ello había hecho casi imposible, para los bancos españoles, recaudar financiamiento en los mercados, y solamente podían hacerlos a través de los canales oficiales.
- Habrá una relación más vinculante entre los gobiernos, sus presupuestos y la emisión de la moneda única. En otras palabras, se dará un mayor equilibrio entre la política fiscal y la política monetaria.
- Finalmente el BCE tendrá mayor ingerencia en la política monetaria, o al menos esa es la dirección hacia donde se dirigen las medidas, y según como se vea, ampliándose en cierto modo la visión de la soberanía.

3. *Temas puntuales en los que aún no ha habido acuerdo:*

- Al menos, los prestamistas oficiales, como el MEE, aún tienen la condición de acreedor preferente de los préstamos a países distintos de España.
- De momento, el Banco Central Europeo, BCE, no ha dispuesto nada novedoso en el lado monetario de la economía, en complemento de las medidas fiscales.

En el pasado, el BCE había hecho disponible el crédito cuando las autoridades fiscales de países de la Zona Euro habían mostrado disciplina en su gasto.

Otro elemento al pasar, los Ministros de Economía y Finanzas de la Zona Euro y de la Unión Europea, estaba previsto que se reunían, respectivamente el 9 y 10 de julio de 2012, para establecer de manera detallada, a nivel técnico y político, los acuerdos alcanzados en Bruselas, por ejemplo, cómo funcionará el rescate a los bancos, si los bancos acreedores tendrán que asumir pérdidas en sus inversores o si los contribuyentes también serán afectados.

- Otra forma en que el Banco Central Europeo podría aliviar las condiciones de crédito sería lanzar una tercera ronda de préstamos a largo plazo en favor de los bancos.
- El BCE podría volver a comprar los bonos de los países en crisis en el mercado secundario. El BCE dejó de hacerlo en febrero bajo la presión de Alemania. Pero esto volvería a hacerse a través del MEE.
- El MEE, en cuanto a fondos de rescate, todavía está limitado a un máximo de € 500 mil millones (633 mil millones dólares). Es de señalar que el volumen de tal cantidad es relativamente modesto si se tiene en cuenta que solo Italia y España deben Euros 3.1 billones en bonos, letras y préstamos.

Un mayor impulso para aliviar aún más la crisis, sería que el MEE pudiera prestarse, probablemente del BCE, con lo que habría un mayor volumen y capacidad de apalancamiento para recaudar más capitales. No obstante, ello también aumentaría la exposición del BCE frente a posibles pérdidas.

- Con excepción de Grecia, los países deudores no han obtenido ninguna reducción en los volúmenes de deuda.

- Alemania todavía se opone firmemente a la emisión de los euro bonos, los Eurobonds, deuda que estaría garantizada conjuntamente por todos los estados europeos. Este es un tema que ha sido evocado por Francia y otros países y que en algún momento será materia de discusión y toma de decisiones.

4. *Las negociaciones*

Como analistas políticos, es interesante hacer seguimiento de las negociaciones entre bambalinas que llevaron a los resultados antes indicados.

Alemania, país líder de Europa y de la Zona Euro (por tener un mayor equilibrio fiscal y competitividad, que se manifiesta en una balanza comercial intra europea que le es sensiblemente favorable), mantuvo desde el inicio una posición conservadora, básicamente siguiendo el parámetro de “no hay responsabilidad sin supervisión”, en el sentido que había urgencia de un mayor control al sistema bancario y que era necesario un acuerdo de crecimiento con disciplina fiscal. Países Bajos y Finlandia compartieron tal temperamento. Siendo Finlandia el país que tiene una posición incluso más rígida que Alemania en relación a los países y bancos en dificultad.

Al otro lado de la mesa de negociaciones estaban los países que presentan problemas de carácter financiero, especialmente España e Italia, quienes se negaron a aceptar todo acuerdo de crecimiento en disciplina para la UE a menos que Alemania y sus aliados acordaran medidas de corto plazo que coadyuvaran a superar la presión que viven por parte de los mercados financieros. El apoyo de Francia a esta última posición trajo como resultado el sentido de los acuerdos que hemos enunciado, en donde Alemania y sus aliados tuvieron que ceder posiciones.

5. *Primeros desarrollos de la Cumbre de Bruselas del 28-29 de junio de 2012 y reuniones del Eurogroup y del EconFin, respectivamente del 9 y 10 de julio de 2012*

Es de destacar que un primer desarrollo de la Cumbre ocurrió con las reuniones de los Ministros de Finanzas de la Zona Euro, denominado EuroGroup, celebrada en Bruselas el 9 de julio 2012, así como con la de los Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea, llamada ECOFIN, realizada en la misma capital el 10 del mismo mes.

Se precisa que los acuerdos técnicos del Eurogroup son convalidados por los Ministros de Economía y Finanzas de la UE, en el Consejo de

Asuntos Económicos y Financieros de la UE, ECOFIN, lo que ocurrió el 10 de julio 2012.

5.1. Crédito a bancos españoles

En la noche del lunes 9 al martes 10 de julio 2012, los ministros de finanzas de la Eurozona, EuroGroup, acordaron poner a disposición de España 30 mil millones de euros en el curso del mes de julio para ayudar a sus bancos en dificultades. Ello se concreta con un memorandum de entendimiento para España firmado formalmente hacia la segunda mitad de julio, en tanto que los 30 mil millones de euros (\$ 37 mil millones de dólares) estarán disponibles para fines de ese mismo mes.

Como se conoce, España, ha estado sometida a la severa presión de los mercados, y en la Cumbre Europea del 28-29 de junio pasado había recibido de la Zona Euro una línea de 100 mil millones de euros para ayuda directa. El plazo de devolución había sido de 15 años, con deficiencia de la tasa de interés.

5.2. Déficit público español

Con el objetivo de mantener el momentum político creado por la Cumbre de la UE de junio, los ministros igualmente han acordado prorrogar el plazo hasta el 2014, para que España pueda reducir su déficit público hasta el límite de la UE del 3,0 por ciento anual.

A este respecto, los ministros de finanzas han dejado en claro que España debe aplicar las medidas necesarias para poner sus finanzas públicas en consonancia con las normas de la UE, entre otros: incremento al impuesto del valor agregado IVA, ampliar el horario de trabajo de la administración pública, crear instituciones financieras españolas que se encarguen de administrar los activos tóxicos, inmobiliarios, por ejemplo. Más importante, la supervisión trimestral de su ejecución presupuestal.

Se debe señalar que el déficit público en España –el déficit de ingresos respecto del gasto–, se esperaba fuera del orden de un 6,3% del PBI para el 2012, de un 4,5% en 2013 y del 2,8% en 2014.

Este debate sobre las cifras muestra que el panorama financiero español no está definido, en razón que, por ejemplo, en 2011 su cifra de déficit público se situó en el 8,9%, por encima del 8,51% calculado originalmente y arriba de la meta para ese mismo año que era del 6.0%.

5.3. Mecanismo Europeo de Estabilidad. MEE.

Otro desarrollo importante del evento ha sido el relativo al Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEE. La Cumbre de junio de la UE acordó que el MEE, que debería estar vigente a partir del primero de julio en curso, será capaz de inyectar fondos directamente en los bancos necesitados, a condición de que se establezca un nuevo supervisor que el Banco Central Europeo, BCE, está actualmente poniendo en marcha, para evitar que se aumente la carga de la deuda del Estado afectado.

Está claro que en este caso específico, el estado en donde está domiciliado el banco en dificultad, no tendría que proporcionar garantías sobre la financiación del mismo.

Del mismo modo, se considera importante que el nuevo supervisor –que se constituirá en relación estrecha con el Banco Central Europeo– se ponga en funcionamiento rápidamente.

Como se conoce, el antecesor del MEE, es el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) que se creó en 2010 después del primer plan de rescate griego. Luego se hizo evidente que Irlanda y Portugal también tendrían que ser rescatados, para los cuales se canalizaron recursos desde esta facilidad.

Como se indicó líneas arriba, el MEE tiene fondos por 500 millones de euros. Se suponía que debía estar operativa a partir del 1ro. de julio 2012. Su puesta en marcha se ha retrasado un tanto, en razón que la ratificación final aún está pendiente por parte de algunos estados miembros.

5.4. Baja de las tasas de interés del Euro

Entretanto, el BCE el 5 de julio acordó bajar un 0.25% sus tasas de interés, siendo éstas ahora del orden del 0.75%, y la tasa de interés para los depósitos será del 0% (antes 0.25%). El objetivo de la medida es dar más liquidez a los mercados.

5.5. Posición sui generis de Finlandia

Como se ha informado anteriormente, Finlandia tiene una posición más reticente en el marco de la Eurozona, incluso más rígida que Alemania. Por ejemplo, este país se opone a la compra de bonos gubernamentales en el mercado secundario.

Uno de los resultados de la Cumbre UE (Consejo Europeo) del 28-29 de junio pasado, es el nuevo Mecanismo de Estabilidad Europea, MEE, que podría hacer compras masivas en el mercado secundario de estos bonos. Para bajar el nivel de rendimiento de los mismos y, a la vez, hacer factible que el estado afectado pueda prestarse capitales en mejores condiciones. En el pasado, el BCE había hecho tales operaciones. La posición de Finlandia es de oposición decidida a esta fórmula.

Otro aspecto relevante del punto de vista finés en el marco de la Eurozona, es que este país está determinado a recibir garantías (collateral) en caso participe en el financiamiento de bancos españoles. El Ministro de Finanzas de Finlandia, Jutta Urpilainen, ha informado que las negociaciones respecto de las garantías se iniciaban en la segunda semana de julio y así sucedió, habiendo sido el único país de la Zona Euro en exigir y obtener tales garantías. Es de recordar que durante el rescate de Grecia, Finlandia tuvo la misma posición, pero los términos de la misma fueron considerados tan onerosos que ninguna otra nación acompañó a Finlandia. En el caso de España, Pases Bajos inicialmente había adelantado pero no lo concretó, en el sentido que, eventualmente, también estaría interesado en negociar tales garantías.

6. Comentarios respecto de la Cumbre de Bruselas y sus ulteriores desarrollos: Las reuniones del EuroGroup y del ECOFIN de julio 2012

De los desarrollos antes enunciados como resultado de la Cumbre de Bruselas, es decir las decisiones a nivel del Eurogroup y EcoFin, se puede constatar que éstos progresan y que se ha configurado un momentum político, favorable al euro, y que los países de la Zona Euro tratan ahora de capitalizar, poniendo en la práctica de manera detallada las decisiones alcanzadas en la Cumbre de Bruselas.

Es de destacar que, luego de la Cumbre de Bruselas, los mercados reaccionaron favorablemente, situación que se mantuvo durante algunos días. Como nos encontramos en un ambiente altamente especulativo y a la vez plagado de incertidumbres, los mercados nuevamente muestran signos de escepticismo.

Para los mercados, una manera de salir del ambiente volátil actual, es ver resultados concretos respecto de las medidas adoptadas en la citada Cumbre, tendentes a restaurar la credibilidad del euro. El elemento clave a este respecto es que las medidas en su conjunto conduzcan a la Zona Euro a un sistema en que la política fiscal sea aplicada de

manera conjunta y, de ser posible compulsiva, por todos los miembros de la Zona de la moneda única. Inclusive ha habido países que se han referido a penalidades en caso de incumplimiento.

Como se ha señalado al inicio de este artículo, las medidas en curso apuntan en esa dirección, lo que finalmente significa que la Zona Euro tendrá que necesariamente profundizar su grado de integración estableciendo un relativo equilibrio entre los ingresos y los egresos a nivel de cada país miembro.

7. Últimos desarrollos en julio y agosto 2012

En los últimos días vuelven las corrientes especulativas, alimentadas por un ambiente internacional recesivo. Se ha especulado por ejemplo que el BCE o el MEE intervendrían en el mercado secundario para comprar parte de la deuda soberana de los países más endeudados, lo que en suma aliviaría las presiones que sufre el euro.

No obstante lo anterior, el autor considera que el Euro finalmente saldrá fortalecido de este período turbulento, merced a una serie de medidas que los decisores políticos, especialmente Alemania, se verán forzados a llevar adelante:

- Un mayor federalismo en el marco europeo, especialmente a nivel económico, fiscal y bancario, toda vez que el monetario ya existe con la moneda común.
- Políticas fiscales coordinadas y obligatorias entre los países miembros de la Zona Euro, en el sentido de buscar equilibrar a nivel de cada país los ingresos con los egresos.
- una efectiva unión bancaria.
- una mutualización de la deuda pendiente
- política de crecimiento económico moderada para aliviar la presión social en los países mas afectados por la crisis. Esta última, que si bien podría aparecer como contradictoria de la primera, se impone en la situación presente, por eso el autor se refiere a políticas de crecimiento moderadas.

La alternativa es el colapso de la Zona Euro y de la moneda común, lo que significaría costos económicos y políticos de imprevisibles consecuencias para la Unión Europea, al menos gravemente ruinoso para

ella, pero a la vez con una marcada incidencia negativa para la economía globalizada.

8. *Cómo una evolución favorable de la Zona Euro tiene incidencia en el Perú*

Es innegable que un euro fortalecido es necesario para la estabilidad de los mercados internacionales y, en suma, para la economía mundial. De este modo, los intercambios económicos, financieros y comerciales se hacen más previsibles.

Para el Perú, constituyendo los países de la Zona Euro y la UE el segundo grupo comercial y el primer inversionista, resulta de crucial importancia contar con un socio estabilizado, de forma tal que numerosas áreas clave de nuestra economía que se canalizan hacia ese mercado, o proviene de él, en fin se dinamicen.

Cabe destacar que uno de los factores que apuntan a una baja sensible en las exportaciones peruanas para el 2012-2013, respecto de las previstas originalmente, es justamente la crisis en la Zona Euro que incide negativamente en sus importaciones, inversiones y turismo. Otros factores que tienen esta misma incidencia, es la economía norteamericana que presenta altibajos, la baja en la producción china, así como los crecimientos menores a los previstos en numerosos socios comerciales del Perú, tales como Brasil, Argentina, India, Japón, etc.

De ahí que el fortalecimiento del euro y la estabilidad de la Zona Euro significará el incremento sostenido de nuestras exportaciones a los mercados comunitarios, ante el aumento de la demanda interna; el acceso a recursos financieros e inversiones en nuestro país, resultante del aumento de los flujos de crédito y financiamiento; el incremento de pedidos para los destinos turísticos más lejanos, culturales o exóticos como el Perú, ante una mayor demanda de los consumidores europeos que contarán con ingresos incrementados; la mayor cooperación científico-tecnológica, cultural, etc como producto de la propia estabilidad y crecimiento dentro de la UE y de la Zona Euro. Esto debería ocurrir, en un contexto positivo, más allá del horizonte 2012-2013.

9. *Acciones internas que debería llevar adelante el Perú ante la situación de inestabilidad en la Zona Euro y en el contexto mundial para el escenario 2012-2013*

Nuestro país tiene un modelo de crecimiento hacia afuera y toda coyuntura externa lo afecta de manera más o menos inmediata, con la baja

en las exportaciones, en los flujos de inversión o de turismo, debido a la situación externa difícil que, como ya hemos visto, tendrá incidencia negativa para la economía nacional.

Pero, no bastan las cifras macroeconómicas favorables como ocurre en el Perú que desde hace ya más de una década crece económicamente (desde los 90), si al mismo tiempo la mayoría de la población se siente excluida y cuando existen bolsones de pobreza y elevados porcentajes reales de pobreza extrema y relativa. Se deben cubrir las necesidades básicas de la población, así como la educación, la salud y la salubridad, así como su mejor acceso al mercado de consumo, en especial de aquélla que reside en las zonas marginales de los centros urbanos, así como en las zonas rurales.

El modelo de crecimiento hacia afuera trae consigo un relacionamiento con el exterior y una dependencia, y toda coyuntura externa afectará al Perú de manera más o menos inmediata. Las proyecciones de la economía mundial al menos para los años 2012 y 2013 son recesivas (limitado crecimiento de los más relevantes socios comerciales), por lo que es de prever una incidencia negativa para el Perú con una baja en las exportaciones, en los flujos de inversión extranjera o de turismo provenientes del exterior.

Respecto de lo anterior, los signos ya se hacen patentes en las proyecciones que hace periódicamente el BCRP, con correcciones a la baja de nuestras exportaciones para este año y el incremento del déficit en cuenta corriente. Igualmente, hay una tendencia a la baja en las inversiones de bienes de capital, lo que incidirá en la producción.

En otras palabras, no es razonable pensar que las exportaciones peruanas, la inversión extranjera directa y el turismo del exterior mantendrán el ritmo conocido, creyendo que la economía mundial va a mejorar a corto plazo.

Más bien, urge, con alcance al corto y mediano plazo que se ajuste el rumbo de la economía poniendo énfasis en el desarrollo del mercado interno. Insisto, el mercado externo se mantendrá recesivo estos dos años. De forma tal que, cuando la coyuntura internacional cambie para bien, tendremos de un lado, un mercado interno auto sostenible y, de otro, una mejor inserción en el sistema capitalista mundial.

En ese marco, propongo un programa de acción gubernamental para una transformación económica y social del Perú con tres ejes:

- Movilización de las fuerzas vivas de la nación
- Desarrollo del mercado interno
- Uso moderado de las reservas internacionales.

Respecto de la movilización nacional, implica al Gobierno como conductor de una mística que involucre a la ciudadanía en su conjunto teniendo como objetivo el desarrollo económico y social. En ese marco, incluyo a todas las organizaciones y las fuerzas vivas de la Nación puestas en marcha.

El segundo punto, para hacer frente de manera proactiva a la situación recesiva mundial al menos en el horizonte 2012-2013, se debe emprender con urgencia la tarea de dinamizar la economía con el incremento sustantivo del consumo doméstico, impulsando el mercado interno, a efectos de integrar a la población peruana en su conjunto a la economía de mercado. Con ello quiero decir que el mercado interno actual no está por ahora en condiciones de suplantar a la falta de ingresos provenientes del exterior a causa de la situación recesiva internacional.

El Gobierno y el sector privado podrían promover programas internos de desarrollo social, educación, salud, infraestructura sanitaria, como también infraestructura de regadío, carretera, ferroviaria, portuaria, de alojamiento, hotelera, de restauración y de servicios higiénicos. Es necesario facilitar y mejorar el turismo interno.

En el lado productivo, impulsar la mediana y pequeña industria, la agricultura y los servicios. De este modo, se crearán más fuentes de trabajo, habrá un mayor consumo y consecuentemente un nivel de desarrollo económico, que asegure así una mayor inclusión social.

El tercer elemento clave, es que parte de las reservas internacionales tendrían que utilizarse de forma moderada y con ese destino, pero en tal magnitud como para que ese accionar cree una masa crítica que impulse el desarrollo económico y social.

No hacer uso parcial de las reservas internacionales ahora de manera productiva, para desarrollar el mercado interno y hacer frente a la situación depresiva internacional, significará que el Perú, en un año o dos, tendrá que echar mano, forzosamente de tales reservas, esta vez de manera improductiva, para cubrir las necesidades de consumo de la población nacional. Esto ocurrirá cuando el ciclo recesivo de la economía mundial, que incluye a la Zona Euro, se haga más patente y con ello los ingresos de divisas se reduzcan (por menos exportaciones, inversiones y turismo).

III. Conclusiones

El Consejo Europeo (Cumbre Europea) concluido en Bruselas el 29 de junio 2012 marca un derrotero hacia la estabilización del Euro y la salida de la crisis al mediano plazo.

Las reuniones del EuroGroup y del ECOFIN, del 9 y 10 de julio 2012, ponen respectivamente, las bases políticas y técnicas en esa dirección. Si bien los mercados inicialmente han reaccionado al inicio favorablemente, luego de los eventos antes indicados, la incertidumbre ha retornado posteriormente y con ellos la inestabilidad de los mercados, a lo que se suma un ambiente internacional recesivo hacia el horizonte 2012- 2013.

El autor entiende que el Euro resultará fortalecido y estabilizado con las medidas en curso. La alternativa, el colapso del euro tendría resultados negativos de imprevisibles consecuencias para la Zona Euro, la Unión Europea misma, con igualmente negativa incidencia para la economía global.

La crisis del euro afecta al Perú en el sentido que la UE es socio económico y comercial importante y que a la vez su desempeño incide de manera duradera en las demás economías del mundo globalizado. Consecuentemente, el fortalecimiento del Euro, traerá consigo una mayor estabilidad global y con ello una previsibilidad en materia de las exportaciones peruanas, la inversión directa extranjera y el turismo proveniente del exterior. Esto debería ocurrir luego de los dos años siguientes.

Frente a la situación de crisis del euro actual y las proyecciones recesivas del mundo globalizado a mediano plazo 2012-2013, el autor propone una movilización de las fuerzas vivas de la Nación, en favor del desarrollo económico y social. En ese marco, hacer un uso moderado pero con resultado efectivo de las reservas internacionales para promover el mercado interno y hacer frente a tales situaciones y, a tal efecto, poner en marcha proyectos de desarrollo orientados al mejoramiento de la educación, la salud, los servicios de agua y desagüe, la infraestructura; y, por el lado productivo, favorecer la pequeña y mediana industria, y así afrontar la crisis, con un mercado interno dinámico y una efectiva inclusión social.

La participación del Perú en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: la Cuestión de Palestina y la Cuestión del Sahara Occidental

Hugo Pereyra Plasencia

Ministro en el Servicio Diplomático. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú y Licenciado y Magíster por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

“...ese tan misterioso e incomprensido órgano internacional...”

David Hannay
Representante Permanente del Reino Unido ante las Naciones Unidas (1990-1995)¹

1. Aspectos generales sobre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

El Consejo de Seguridad es, junto con la Asamblea General y la Corte Internacional de Justicia, uno de los tres órganos de mayor peso en las Naciones Unidas. En teoría, no existe una jerarquía entre estos tres órganos, aunque sí funciones y poderes específicos. Según el artículo 24 de la Carta de la Organización (numeral 1), “a fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad”². Por otro lado, el Consejo de Seguridad se compone de quince miembros, diez de los cuales son no permanentes elegidos por la Asamblea General (por dos años), y

La participación del Perú en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

cinco tienen carácter de permanentes (los EEUU, Rusia—heredera de la Unión Soviética—, China, el Reino Unido y Francia). Según puede inferirse del artículo 27 de la Carta, estas cinco potencias, llamadas coloquialmente los *P—5* en lengua inglesa, tienen cada una de ellas poder de veto sobre las decisiones del Consejo de Seguridad, específicamente sobre cuestiones sustantivas³. No obstante, en la práctica, este poder también se ha extendido a cuestiones de procedimiento por la presión de los intereses de las potencias y debido a la dificultad que a veces existe para fijar la frontera entre una de estas últimas cuestiones y otra de sustancia⁴.

De acuerdo con el capítulo VI de la Carta, el Consejo de Seguridad debe instar a las partes a arreglar sus controversias por medios pacíficos⁵. De acuerdo con el capítulo VII, en los casos de amenazas y quebrantamientos de la paz, o de actos de agresión, el Consejo de Seguridad está facultado para recurrir medios de presión económica o al uso de la fuerza⁶. En cuanto al fondo histórico de estas disposiciones, se busca no repetir los errores que tuvieron lugar, en el ámbito de las políticas de control de crisis internacionales, en tiempos de la antigua Sociedad de Naciones y, específicamente, en la etapa anterior al estallido de la Segunda Guerra Mundial.

En su redacción oficial, la Carta no incluye una mención con nombre propio de la actividad de las llamadas *Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, que se encuentran en proceso acelerado de crecimiento desde hace por lo menos quince años, y que son hoy una de las más prestigiosas cartas de presentación externas de las Naciones Unidas. Incluyen una en el ámbito latinoamericano (la *MINUSTAH* en Haití) y muchas en África y en otras partes del mundo. Estas operaciones tienen un mandato que es explícitamente autorizado y renovado por el Consejo de Seguridad⁷.

En muchos sentidos, tomando como marco de comparación la organización básica de un estado constitucional, el Consejo de Seguridad vendría a ser la *rama ejecutiva* de las Naciones Unidas, mientras que la Asamblea y la Corte serían, respectivamente, su numeroso “Congreso” (que agrupa a todos los miembros de las Naciones Unidas) y su “poder judicial”. Esta comparación es muy imperfecta porque, como sabemos, las Naciones Unidas distan mucho de ser un gobierno mundial, con el consecuente monopolio del poder a esa escala que semejante situación hipotética entrañaría. En otras palabras, el poder de las Naciones Unidas sobre los asuntos internacionales es incomparablemente más pequeño que el poder (y la posibilidad de uso legal de la fuerza) de un estado nacional dentro de su territorio. Ello se explica porque, por

encima del escaso poder que puedan tener hoy las Naciones Unidas, se erigen todavía los *intereses y prioridades* de sus países integrantes, en particular de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Históricamente, el espíritu que ha caracterizado el trabajo del Consejo de Seguridad ha estado muchas veces dominado por la confrontación de intereses entre los cinco, más que por la armonía y la búsqueda consensos. En otras circunstancias, basadas siempre en las prioridades de los P-5, ha predominado una cierta indiferencia o, en todo caso, un deseo de no involucrarse en cuestiones que escapan a sus intereses. En términos académicos, algunos pensadores han asegurado que el sistema no ha cumplido “la premisa subyacente de la seguridad colectiva”, vale decir “la prevención de la guerra y la oposición colectiva frente a la agresión”⁸.

Existen distinciones fundamentales entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. La primera es de tipo operativo: mientras la Asamblea se reúne en sesiones regulares, el Consejo tiene flexibilidad para reunirse y tomar acciones en cualquier momento. La segunda distinción radica en el hecho de que, si las resoluciones de la Asamblea tienen un importante peso simbólico, no son de carácter *vinculante*, o de cumplimiento obligatorio por parte de todos los miembros de las Naciones Unidas, en tanto que las resoluciones que adopta el Consejo de Seguridad sí lo son. Finalmente, en su artículo 12 (numeral 1), la Carta dice con claridad que “mientras en Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad”⁹.

Todos estos aspectos corresponden al conocimiento académico y periódico que se tiene sobre la naturaleza del Consejo de Seguridad y sobre sus funciones. Veamos ahora, contra este telón de fondo, dos casos concretos de temas que son tratados por el Consejo, correspondientes al tiempo en que nuestro país tuvo un puesto como miembro no permanente de ese órgano de las Naciones Unidas entre 2006 y 2007: la *Cuestión de Palestina* y la *Cuestión del Sahara Occidental*. Como se explicará más adelante, el manejo sustantivo de la Cuestión de Palestina se realiza hoy claramente fuera del Consejo de Seguridad, en contraposición con la dinámica participación que tuvo este órgano en el manejo del tema en las tres décadas que siguieron a la fundación de las Naciones Unidas en 1945. No ocurre lo mismo con la Cuestión del Sahara Occidental donde la acción del Consejo guía el proceso de la disputa entre Marruecos y el Frente Polisario. No obstante, en ambos casos (y en todos los que trata el Consejo de Seguridad en general) la

participación en este órgano —aún la de carácter temporal— permite acceder a un formidable mirador para observar la alta política internacional desde una posición única, encarnada en sus más distinguidos actores diplomáticos¹⁰.

Tanto la Cuestión de Palestina como la del Sahara Occidental serán tratadas de acuerdo con el siguiente esquema: planteamiento de la esencia del problema, tratamiento inicial por el Consejo de Seguridad, y tratamiento del problema durante el bienio 2006 a 2007, teniendo en cuenta el punto de vista y las prioridades políticas de nuestro país.

Para concluir estas páginas introductorias, cabe señalar que, durante el bienio 2006-2007, el Perú tuvo dos Representantes Permanentes en las Naciones Unidas: el embajador Oswaldo de Rivero (hasta julio de 2006) y el embajador Jorge Voto Bernales (desde octubre de 2006).

2. La cuestión de Palestina

2.1 Antecedentes

La inestabilidad del Medio Oriente viene siendo considerada desde hace décadas como “el mayor desafío para la paz y la seguridad internacionales”. Esta apreciación, expresada por el Secretario General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006, mantiene hoy plena vigencia¹¹. De hecho, el tema “La Situación en el Medio Oriente, incluida la *Cuestión de Palestina*” es el único que tiene un tratamiento mensual, como mínimo, en el Consejo de Seguridad. Esta atención permanente suele intensificarse en la medida en que aparecen crisis periódicas. En general, la materia involucra directamente al pueblo palestino, a sus representantes, al Estado de Israel y también a los países árabes del área, en especial el Líbano, Siria, Egipto y Jordania.

Dejando de lado los precedentes históricos más remotos, puede sostenerse que las Naciones Unidas están asociadas al tratamiento de la Cuestión de Palestina desde el nacimiento de la Organización. Por medio de la resolución 181 (II) del 29 de noviembre de 1947, la Asamblea General aprobó el plan de división del territorio de Palestina, que estaba bajo mandato británico desde 1920. La resolución preveía la creación de dos estados, uno árabe y otro judío, a más tardar el 1 de diciembre de 1948. Asimismo, planteaba para la ciudad de Jerusalén un régimen internacional especial a cargo del Consejo de Administración Fiduciaria. En este esquema, Jaffa sería un enclave árabe en territorio judío.

El plan de división fue aceptado por la *Agencia Judía* y rechazado por los árabes palestinos y los estados árabes. Esta oposición absoluta a admitir cualquier división del territorio condujo a la primera guerra entre árabes y judíos que estalló a fines de noviembre de 1947. El Estado de Israel proclamó formalmente su independencia el 14 de mayo de 1948.

2.2 Tratamiento inicial por el Consejo de Seguridad

El 5 de junio de 1967, ante la supuesta amenaza de una agresión de Egipto, Israel lanzó un ataque preventivo y capturó a los pocos días el desierto del Sinaí y la Franja de Gaza (anteriormente en poder de Egipto), la Ribera Occidental y Jerusalén Oriental (administradas hasta entonces por Jordania) y los altos del Golán (en territorio de la República Árabe de Siria). Luego del cese del fuego en esta llamada “Guerra de los Seis Días”, ordenado por el Consejo de Seguridad, éste adoptó la resolución 242 del 22 de noviembre de 1967, que combinaba dos elementos para una paz justa y duradera en el Medio Oriente: a) el respeto y reconocimiento de la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de cada estado de la región y de su derecho para vivir en paz al interior de fronteras seguras, reconocidas y libres de amenazas o de actos de fuerza; y b) la invocación a Israel a retirarse de los territorios ocupados y a conseguir una solución justa al problema de los refugiados. Estos dos elementos de la resolución configuraron lo que se conoce hasta ahora como la fórmula “tierra por paz”.

Las dos primeras guerras —la de 1947-48 y la de 1967— ocasionaron una notable acentuación de la diáspora palestina y un problema masivo de refugiados, que pervive hasta la actualidad. La resolución A/RES/194 (III) del 11 de diciembre de 1948 de la Asamblea General estableció el derecho de retorno para los refugiados palestinos, así como de indemnización para los que no deseaban regresar. En ese momento, cuando apenas se iniciaba el problema humanitario, el número de refugiados llegaba a 750,000¹².

En 1973, en la llamada Guerra del Yom Kippur, Israel enfrentó exitosamente un ataque simultáneo de Egipto y Siria en el Sinaí y en el Golán, respectivamente. El Consejo de Seguridad adoptó entonces la resolución 338 que insistió en la fórmula de “tierra por paz”, originada en la resolución 242, como principio básico para un arreglo pacífico en la región.

Debido a la complejidad de la crisis y a la existencia de varios conflictos que se daban —y se dan todavía hoy— de manera simultánea, el

Consejo de Seguridad adoptó, desde el tiempo de la resolución 242, una aproximación regional, bajo el supuesto de que el avance o retroceso en un aspecto podía tener consecuencias en otro u otros. No obstante, esta visión chocó desde el comienzo con la extrema radicalización de los protagonistas centrales (los representantes del pueblo palestino y el Estado de Israel) y los actores periféricos a este enfrentamiento, esencialmente los estados árabes. Entre mediados de los sesentas y mediados de la década siguiente, tuvo lugar la fundación de la OLP, u Organización para la Liberación de Palestina (1964), la expulsión de las milicias palestinas por el ejército de Jordania (1970-71), el inicio de la guerra civil en el Líbano, país que había captado gran parte de la población refugiada palestina (1975), y la intervención de Siria en ese conflicto al año siguiente. Los Acuerdos de Camp David entre Israel y Egipto (1978), por medio de los cuales este último país recuperó el Sinaí, fueron una prueba patente de la viabilidad de la aplicación del principio “tierra por paz” consagrado en la resolución 242¹³, pero no significaron ningún avance en el conflicto israelo-palestino. De hecho, el mismo año, Israel lanzó operaciones en el Líbano para contener los ataques de milicias palestinas que eran llevados a cabo desde este último país, invasión que se repitió en 1982. Por otro lado, en lo que se refiere al viejo territorio histórico de Palestina, entre 1987 y 1993 tuvo lugar la primera *Intifada*, o resistencia del pueblo palestino en los territorios ocupados por Israel. En 1988, en un contexto de completo desconocimiento de la existencia del Estado de Israel, la OLP proclamó el Estado Palestino.

Señal de la relativa relajación de las tensiones y de las posiciones extremas, fue la decisión, adoptada por la Asamblea General de revocar, por medio de la resolución A/RES/46/86, la polémica resolución A/RES/3379 de noviembre de 1975 que igualaba sionismo con racismo. En 1991, la Conferencia de Madrid, que estuvo co-presidida por los EE.UU. y la Unión Soviética, abrió terreno para el avance del estancado proceso de paz. Ella fue seguida por los *Acuerdos de Oslo* de 1993, que condujeron al reconocimiento recíproco de Israel y de la OLP, así como al establecimiento de la Autoridad Palestina. Fundamentado en el viejo principio de “tierra por paz”, el proceso de Oslo permitió, en general, fijar cuáles iban a ser los temas sensibles que debían ser abordados para alcanzar un acuerdo final. Ellos eran (y lo son todavía): Jerusalén, refugiados, asentamientos israelíes, arreglos de seguridad, fronteras, y relaciones con los otros países del área. No obstante, el proceso de Oslo careció de un mecanismo de monitoreo y —lo que era aún más importante— de un objetivo claro y definido. Por otro lado, el primer ministro Yitzhak Rabin, un promotor clave del proceso desde 1992, fue asesinado por un extremista israelí en noviembre de 1995. La erosión del proceso

de Oslo se hizo evidente ante las dificultades de construcción de una institucionalidad palestina sólida y libre de corrupción, y frente a la incapacidad de contener los ataques terroristas contra objetivos israelíes. En tiempos del presidente Bill Clinton, los avances conseguidos a raíz de la firma del Memorándum de Wye River (1998), representaron muy poco frente al fracaso de las negociaciones de paz de Camp David de julio de 2000 entre el Primer Ministro israelí Ehud Barak y el Presidente palestino Yasser Arafat¹⁴. En este contexto, la polémica visita de Ariel Sharon al Templo de Al-Haram al-Sharif en Jerusalén Este, fue la chispa que hizo estallar la segunda Intifada en setiembre de 2000, que se prolongaría durante los próximos cinco años. Símbolo del nuevo ciclo de hostilidad israelo-palestino, acentuado con la subida de Ariel Sharon al poder en febrero de 2001, fue no solo la escalada de represiones israelíes y la continuación de la política de asentamientos, sino, de modo especial, la construcción de un Muro dentro del *West Bank*, iniciada en 2003, que se alejó de manera considerable de la línea de 1967, y que fue declarada ilegal en una opinión de la Corte Internacional de Justicia (julio de 2004). Esta opinión motivó la adopción de la resolución A/RES/59/124 de la Asamblea General, de fecha 25 de enero de 2005, que fue ignorada en forma explícita por Israel.

Pese a estas tendencias regresivas, el más importante punto de quiebre del proceso de paz desde el tiempo de la resolución 242, tuvo lugar en noviembre de 2001. Rompiendo la resistencia de Israel, el presidente George Bush expresó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas su visión de dos estados, Israel y Palestina, “viviendo juntos en paz dentro de fronteras seguras y reconocidas”¹⁵. Dentro del espíritu de subsanar las carencias del proceso de Oslo, y con el objetivo explícito de respaldar la propuesta del presidente estadounidense, el Consejo de Seguridad endosó en forma explícita, por medio de la resolución 1397 de marzo de 2002, la solución de “dos estados”. De ese mes fue también la adopción de la *Iniciativa de Paz Árabe* por el Consejo de la Liga de Estados Árabes, que se resumía en la propuesta un completo reconocimiento de Israel a cambio de la retirada de ese país a las fronteras de 1967, de una solución justa al problema de los refugiados, y del establecimiento de un estado independiente palestino con Jerusalén Este como su capital.

Otro desarrollo crucial de entonces fue el establecimiento del *Cuarteto*, integrado por la Unión Europea, los EE.UU., Rusia y el Secretario General de las Naciones Unidas. El 10 de abril de 2002, el Cuarteto dio inicio a las conversaciones que condujeron a lo que más tarde sería conocido como la “Hoja de Ruta basada en la ejecución para una solución permanente bi—estatal del conflicto israelo-palestino”, o

simplemente la Hoja de Ruta. El 30 de abril de 2003, el Cuarteto presentó formalmente la Hoja de Ruta al Gobierno de Israel y a la Autoridad Palestina¹⁶.

La Hoja de Ruta fue endosada por el Consejo de Seguridad mediante su resolución 1515 del 19 de noviembre de 2003. Para ese tiempo, el Consejo exhortaba a las partes —todavía renuentes— a cooperar con el Cuarteto con el objeto de hacer realidad la visión de dos Estados.

En noviembre de 2004 falleció Yasser Arafat, líder histórico de la OLP. En enero del año siguiente, Mahmoud Abbas (conocido bajo el *nom de guerre* de Abu Mazen) fue nombrado en su reemplazo como Presidente de la Autoridad Palestina. En agosto de ese año, Israel completó un retiro total (tanto militar como de asentamientos) de la Franja de Gaza. Estos acontecimientos no impidieron un empeoramiento del clima social y político en los territorios palestinos, expresado en el crecimiento del prestigio de los grupos violentistas entre la población, en especial de la agrupación fundamentalista Hamás, situación que ahondaba la impopularidad del oficialista partido Fatah del presidente Abbas. El aumento de la actividad terrorista tuvo una relación directa con la deliberada actitud israelí de acentuar la política de asentamientos (que había sido una constante de las administraciones laborista y conservadora), y a represalias indiscriminadas y ejecuciones extrajudiciales.

Ninguno de los objetivos esenciales de la Hoja de Ruta había sido cumplido dentro del plazo previsto, que concluía en 2005. Por el contrario, en medio de un ambiente de total escepticismo por parte de israelíes y palestinos, continuaron los atentados terroristas contra objetivos israelíes y las consecuentes represalias desproporcionadas. A ello se sumaba la escasa disposición mostrada por el Cuarteto para utilizar su autoridad y presionar a las partes, pese a su indudable combinación de legitimidad, fuerza política e influencia económica. El único desarrollo positivo, que tuvo lugar en noviembre de 2005, fue el logro del Acuerdo sobre Movimiento y Acceso, orientado a facilitar la circulación de personas y bienes a través del cruce de Rafah.

En lo que se refiere a la correlación de fuerzas dentro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, era muy claro, a fines de 2005, que los EE.UU. respaldaban a Israel. A juzgar por los precedentes, este apoyo llegaba al extremo de emplear el derecho de veto. No obstante, a diferencia de lo que ocurría en tiempos de la Guerra Fría, este respaldo estaba acompañado de la propuesta que había sido planteada por el presidente Bush en 2001, orientada —como se ha visto anteriormente— a la creación de un estado palestino independiente,

democrático y viable, en un marco de seguridad para Israel. Por su parte, la Federación de Rusia manifestaba un sesgo ligeramente favorable a la parte palestina —y en otro ámbito más bien inclinado a favor de Siria— lo que podía tal vez considerarse como una suerte de rezago de la Guerra Fría. Esta actitud se podía interpretar como una de las varias posturas asumidas por esta potencia en el Consejo de Seguridad para recuperar la influencia perdida en la escena internacional luego de la caída de la Unión Soviética. Otra voz relativamente discrepante con los EE.UU. era la de Francia, que no dejaba de manifestar una posición crítica frente a la actitud unilateral de la política exterior americana desde el tiempo de su liderazgo en contra de la invasión de Irak en 2002. De otro lado, el Reino Unido se manifestaba discretamente afín a los EE.UU., y China se mostraba como un factor de equilibrio. Entre los miembros no permanentes que habían sido elegidos en 2005, acompañaba a nuestro país Qatar, dentro de la “cuota” tradicionalmente acordada para los países árabes dentro del Consejo de Seguridad. Como se verá, a lo largo de los dos años siguientes, Qatar manifestó un claro apoyo a la parte palestina y fue también, en los hechos, vehículo de expresión de la Liga Árabe.

Visto el tema en perspectiva, puede sostenerse que el Consejo de Seguridad tomó acciones importantes con relación a la Cuestión de Palestina durante los 25 años que siguieron a 1948¹⁷. En los años posteriores, aún manteniendo su atención, el Consejo dejó de tener iniciativas importantes. Esta situación se acentuó desde el final de la Guerra Fría, cuando se diluyó la tensión Este-Oeste, y se produjo, además, una gran proliferación de conflictos a nivel mundial que comenzaron a absorber la atención del Consejo de Seguridad¹⁸. Ello puede ayudar a explicar por qué, desde el tiempo de la Conferencia de Madrid en 1991 y, más claramente, desde el proceso de Oslo de 1993-95, se fue consolidando la idea de tratar el tema fuera del Consejo de Seguridad, lo que continuó en 2002, y que estaba vigente a fines de 2005.

Este es el panorama que tenía nuestro país con relación a la *Cuestión de Palestina* cuando fue elegido miembro no permanente del Consejo de Seguridad. En estas circunstancias, el Perú compartía el punto de vista de que un arreglo comprensivo, perdurable y definitivo a esta Cuestión de Palestina podía ser alcanzado por la vía de una negociación entre las partes, con respaldo de la comunidad internacional. En segundo lugar, nuestro país afirmaba su pleno apoyo al Cuarteto y a la Hoja de Ruta. En tercer lugar, ante los errores de la dirigencia política palestina, se ponía énfasis en la necesidad de fortalecer la ayuda humanitaria, no con un criterio de principio, sino por el convencimiento de que el deterioro económico y el descontento social eran, de hecho,

factores destinados a obstruir el proceso de paz. En cuarto lugar, el Perú respaldaba la gestión del embajador Álvaro de Soto como Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el proceso de paz del Oriente Medio, Representante Personal del Secretario General, y Representante de las Naciones Unidas en el Cuarteto.

En cuanto al enfoque general, la delegación peruana tenía plena conciencia de la estrecha interrelación que había entre los distintos focos de tensión en la región. Ello obligaba a procurar mantener una visión global del proceso que apuntara a solucionar los diferentes conflictos en paralelo.

2.3 Desarrollo del proceso (2006-2007)¹⁹

El año 2006 se inició con dos acontecimientos de gran importancia. A comienzos de enero, el polémico Primer Ministro de Israel Ariel Sharon sufrió un derrame cerebral masivo que lo alejó del poder. Sharon fue reemplazado en el cargo de Primer Ministro por Ehud Olmert, de su partido Kadima, que era una escisión del viejo Likud de corte conservador. Por otro lado, el 26 de enero, Hamás ganó una limpia victoria en las elecciones parlamentarias palestinas, ocupando 76 de los 132 asientos en el Consejo Legislativo, mientras que Fatah obtuvo 43. Este acontecimiento reflejó el desprestigio de la OLP y de Fatah, así como el aumento de la popularidad de Hamás en el seno de una población palestina cada vez más radical. Esta situación puso al Cuarteto en una posición difícil: pese a tener un legítimo origen democrático, Hamás era tradicional partidario de la Jihad (Guerra Santa) y se negaba a acatar los Acuerdos de Oslo, que obligaban al reconocimiento de Israel. El 30 de enero de 2006, el Cuarteto planteó a la administración electa, encabezada por Ismail Haniya, la renuncia al terrorismo y a la violencia, el reconocimiento de Israel, y también la necesidad de asumir los compromisos previos hechos por la administración palestina. Por medio de una declaración presidencial del 3 de febrero, que felicitaba al pueblo palestino por la realización de las elecciones, el Consejo de Seguridad respaldó también la invocación hecha por el Cuarteto al nuevo gobierno²⁰. En sus intervenciones públicas y en el marco de las consultas reservadas, nuestra delegación apoyó esta posición, aunque insistiendo también en el mantenimiento paralelo de la ayuda humanitaria para la población palestina, incluida aquélla que era proporcionada por las Naciones Unidas. En los primeros meses de 2006, el deterioro de las relaciones israelo-palestinas se expresó en la acentuación de las restricciones de tránsito puestas por Israel. Por ejemplo, a partir de marzo de 2006, ningún trabajador palestino fue autorizado a atravesar el clave paso de Erez para trabajar en Israel. Por otro lado, la rígida actitud

de Hamás estuvo en el origen de la negativa israelí a entregar a la administración palestina los ingresos tributarios y de aduanas. Aunque el apoyo financiero internacional aumentó, éste dejó de ser canalizado hacia la Autoridad Palestina, con el consiguiente efecto en el debilitamiento institucional. El Perú apoyó la declaración del Cuarteto del 9 de mayo de 2006 que contemplaba la creación de un mecanismo diseñado por la Unión Europea para asistir directamente al pueblo palestino en sus necesidades básicas, evitando financiar a los radicales de Hamás. Asimismo, calificó el entrampamiento —y especialmente al aislamiento de Hamás— como una suerte de “autismo” político. A estas alturas del año era también evidente la pugna entre Hamás y Fatah por el control del aparato de seguridad, que estaba convirtiéndose en un abierto enfrentamiento intrapalestino. Ello ocurrió pese a que, el 10 de mayo, el Primer Ministro Ismael Haniya había intentado un acuerdo con los dirigentes de Fatah, que al final no prosperó.

La situación llegó a un punto crítico en junio de 2006, con el aumento del lanzamiento de cohetes *Qassam* desde Gaza hacia Israel por parte de Hamás. El 25 de ese mes, en medio de un gran ruido mediático, Hamás mató a dos soldados israelíes y secuestró al cabo Gilad Shalit. Ello condujo a una dura respuesta de las Fuerzas de Defensa de Israel, que devino en una auténtica batalla a gran escala con Hamás, a un empeoramiento de la situación humanitaria, y al encarcelamiento de funcionarios electos de la Autoridad Palestina. Las fuerzas israelíes comenzaron a hacer operaciones ofensivas dentro de Gaza desde el 28 de junio. En este contexto, ya en el mes de julio, la delegación de Qatar (en representación tácita de la Liga Árabe) presentó en el Consejo de Seguridad, entonces bajo presidencia francesa, un proyecto de resolución condenando los excesos de la represión israelí en la Franja de Gaza. El 12 de julio, el día anterior a la votación, en un desarrollo totalmente inesperado y localizado en otra área geográfica, las milicias de Hezbolá cruzaron la *Línea azul*, matando a tres soldados israelíes, capturando a dos, y lanzando cohetes contra objetivos civiles, lo que desencadenó una guerra en gran escala a lo largo de la frontera israelo-libanesa. Este desarrollo influyó en la situación en Gaza y, específicamente, en la posición de los países miembros del Consejo con relación a la resolución propuesta por Qatar, en el sentido de que Israel se encontraba en ese momento siendo atacada en una de sus fronteras. La delegación del Perú votó el jueves 13 de julio en abstención, junto con el Reino Unido, Eslovaquia y Dinamarca. A la postre, pese a haberse reunido los nueve votos favorables necesarios, la resolución no fue adoptada por el veto de los EE.UU.²¹. La delegación del Perú hizo una explicación de voto señalando que la resolución “no reflejaba lo que estaba sucediendo en el Oriente Medio”²². Si bien se trataba de áreas distintas (el Líbano

y los territorios palestinos) la pregunta que flotaba en el ambiente se refería al nivel de coordinación que pudo haber existido entonces entre Hezbolá y Hamás, que en esos momentos estaban enfrentados, ambos, con Israel. Estos dos grupos habían apelado incluso, con diferencia de poco tiempo, a la misma modalidad de secuestro y a prácticas claramente terroristas. Estas similitudes no dejaron de ser destacadas por el embajador Oswaldo de Rivero, entonces Representante Permanente del Perú ante la ONU, en la presentación pública del viernes 21 de julio²³.

El 21 de septiembre del 2006, el Ministro de Relaciones Exteriores, embajador José Antonio García Belaúnde, encabezó la delegación peruana en la sesión 5530 del Consejo de Seguridad, referida a la Situación en el Medio Oriente. En su discurso, el Canciller destacó, entre otras cosas, que el Perú “deploraba nuevamente las acciones de violencia, los secuestros y la pérdida de vidas humanas, así como la situación crítica que sufre la población palestina en los territorios ocupados”. En esa ocasión, añadió que la delegación peruana se sumaba al llamado “para fortalecer el mecanismo internacional de carácter temporal destinado a aliviar las condiciones económicas y humanitarias en Gaza y en la Ribera Occidental”²⁴.

El 9 de noviembre, bajo el impacto del ataque israelí en Beit Hanun del día anterior, Qatar presentó por segunda vez en el año una resolución de condena a Israel exhortándolo a poner fin “de inmediato de sus operaciones militares que ponen en peligro a la población civil palestina del territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental”. Con relación a Gaza, la resolución exhortaba a Israel a retirar sus fuerzas a las posiciones anteriores al 28 de junio de 2006²⁵. La resolución fue votada el 11 de noviembre con el siguiente resultado: 10 votos a favor (incluido el del Perú), 4 abstenciones (Reino Unido, Japón, Dinamarca y Eslovaquia) y uno en contra (EE.UU.). La adopción fue imposibilitada por el veto americano.

El 29 de noviembre del 2006, el embajador Jorge Voto Bernales, entonces Presidente del Consejo de Seguridad, fue invitado a pronunciar unas palabras en nombre de este órgano con ocasión del Día Internacional de Solidaridad con el Pueblo Palestino. Apenas tres días antes, los enfrentamientos entre Hamas y las fuerzas israelíes habían cesado, mediante una tregua que tuvo lugar en Gaza. El 6 de diciembre, el Consejo de Seguridad emitió una declaración de prensa saludando el congelamiento de las hostilidades²⁶. No obstante este respiro, a fines de 2006, después de un fallido intento del Presidente Abbas de conseguir un gobierno de unidad con Hamás, comenzó una batalla entre

palestinos tanto en la Ribera Occidental como en Gaza, que se prolongó hasta enero de 2007.

El 12 de diciembre de 2006, la presidencia del Consejo de Seguridad, a cargo de Qatar, emitió una declaración por medio de la cual expresaba, en nombre del órgano, “su profunda preocupación por la situación en el Oriente Medio”²⁷. En efecto, durante todo ese año 2006, en gran parte como consecuencia de los enfrentamientos, había aumentado el número de obstáculos puestos por Israel para frenar el tránsito de personas y bienes desde los territorios palestinos hacia Israel. Por entonces, el número de detenidos palestinos en Israel llegaba a 9,000, entre los que se encontraban autoridades elegidas. También había continuado la política de asentamientos. Al nivel de las percepciones, la población palestina siguió considerando el crecimiento de los asentamientos como prueba de la falta de sinceridad de la otra parte para avanzar hacia la creación de un Estado palestino independiente. Por su parte, la población de Israel veía en las actitudes terroristas de Hamás una justificación para acentuar su política de seguridad a toda costa. En ese marco, el debilitamiento de la cohesión política y de la institucionalidad palestina comenzó a llegar a niveles alarmantes. Por otro lado, durante ese año que concluía, tanto las hostilidades israelo-palestinas como las intrapalestinas, dieron al Cuarteto muy poco margen de acción y de presión.

El 8 de febrero de 2007, Hamás y Fatah se reunieron en La Meca, bajo los auspicios de Arabia Saudita, y llegaron a un acuerdo de cese del fuego con miras a constituir un gobierno de unidad nacional, que entró en funciones el 17 de marzo. De allí en adelante, la participación de los países del mundo árabe como facilitadores, e incluso como proponentes de acciones diplomáticas, fue una constante en la escena política por el resto del año. Ese mismo mes de marzo tuvo lugar la Cumbre de la Liga Árabe en Ryad, cuyo principal logro fue la reafirmación de la *Iniciativa de Paz Árabe* de 2002.

En abril, el Perú se sumó a la declaración del Cuarteto del 21 de marzo que enfatizaba la obligación que tenía el nuevo gobierno de unidad palestino de promover el cese de la violencia, reconocer a Israel, y aceptar los acuerdos previos, inclusive la Hoja de Ruta. No obstante, hacia fines de mayo, las hostilidades intrapalestinas se habían generalizado nuevamente. El 30 de dicho mes, el Consejo de Seguridad emitió un comunicado de prensa expresando su “grave preocupación” ante la ruptura del cese de fuego en la Franja de Gaza y el consecuente recrudecimiento de la violencia. También expresó un claro respaldo al presidente Mahmoud Abbas, cuyo régimen resistía con dificultad los

embates de la agrupación Hamás, que tenía mucho mayor respaldo popular según todas las evidencias²⁸.

La crisis intrapalestina llegó a su punto más bajo en junio de 2007, cuando las fuerzas de Hamás consiguieron arrebatarse a Fatah el control de la Franja de Gaza. El 14, el Presidente Abbas disolvió el gobierno de unidad nacional y declaró el estado de emergencia. En esas circunstancias, siguiendo una tendencia general de la Liga Árabe, tanto Egipto como Jordania respaldaron la legitimidad al presidente Abbas. El Perú, junto con la abrumadora mayoría de los demás miembros del Consejo de Seguridad, hizo propio en la sesión reservada del 24 de junio. No obstante, en los hechos, el régimen de gobierno palestino se dividió de allí en adelante en dos entidades, reteniendo cada una de ellas el control de una porción del territorio. El gobierno de Abbas, que tenía la autoridad efectiva sobre la Ribera Occidental, continuó sus contactos regulares con el Primer Ministro Olmert. Por su parte, Hamás persistió en utilizar la Franja de Gaza como base para realizar ataques contra Israel, negándose a devolver al soldado capturado el año anterior y lanzando cohetes *Qassam* contra objetivos civiles. En los meses siguientes, las indiscriminadas represiones militares israelíes en Gaza fueron acompañadas de un empeoramiento cada vez mayor de la situación humanitaria, que motivó un gran despliegue de las Naciones Unidas, así como reiterados llamados de alerta del Secretario General. Este deterioro era, en gran parte, consecuencia directa de las restricciones de tránsito de personas y bienes impuestas por Israel bajo alegadas consideraciones de seguridad. Cabe señalar también que la política de asentamientos israelíes en los territorios palestinos ocupados se mantuvo inalterable como una constante de todo ese año 2007.

El 27 de junio, Tony Blair, ex Primer Ministro del Reino Unido, fue nombrado Representante del Cuarteto con un mandato especial para promover la asistencia internacional, así como el desarrollo económico y la afirmación de la institucionalidad palestina²⁹. Pese a sus obvios aspectos positivos, algunos analistas leyeron este acontecimiento desde un punto de vista menos optimista, mostrándolo como una clara señal de la supuesta voluntad del Secretario General de las Naciones Unidas, y del Cuarteto en general, de alejarse de las materias políticas sustantivas.

El 16 de julio, el presidente George Bush lanzó la idea de convocar, para noviembre de ese año, una conferencia concebida para brindar respaldo internacional a eventuales negociaciones diplomáticas entre los regímenes de Olmert y de Abbas, con exclusión clara de Hamás. Motivaba al gobierno de los EE.UU. el deseo de hacer revivir el proceso

de paz en torno de la propuesta de 2001 sobre los “dos Estados” y, también, la necesidad de mostrar ante su electorado resultados concretos en materia de política exterior, en vista del abierto desprestigio nacional de la administración relativo a la cuestión de Irak. Desde entonces, hasta fines de año, la Secretaría de Estado realizó sucesivas giras al Medio Oriente tanto para favorecer un entendimiento entre los regímenes de Abbas y Olmert, como para garantizar la máxima asistencia posible por parte de actores relevantes dentro del mundo árabe, algunos de los cuales venían mostrándose reticentes a la iniciativa. Ello ocurría en forma clara en los casos de Arabia Saudita y de Siria. El 27 de julio, el Secretario General de la Liga Árabe, Amr Moussa, llegó a manifestar que cualquier conferencia internacional debía tener necesariamente una participación de las Naciones Unidas, ya sea a través del Cuarteto o “en el marco del Consejo de Seguridad”. No obstante, como se verá por los sucesos posteriores, era muy claro para entonces que EE.UU. buscaba ejercer un liderazgo por encima del Cuarteto y de los países árabes moderados.

Ante el constante empeoramiento de la situación humanitaria en la Franja de Gaza, que afectaba a 1.3 millones de personas, las delegaciones de Indonesia y Qatar circularon en el Consejo de Seguridad, el 23 de julio, un borrador de declaración presidencial llamando la atención sobre esta crisis, que a la postre no fue aprobado.

Teniendo como telón de fondo la desastrosa situación en la Franja de Gaza, las autoridades palestinas de la Ribera Occidental intensificaron durante el mes de agosto sus contactos con la administración israelí, con el objetivo específico de preparar el terreno para la conferencia internacional prevista para el otoño. El 6, el Primer Ministro Olmert realizó una ruidosa visita a Jericó para entrevistarse con el Presidente Abbas, la primera que una autoridad israelí hacía a territorio palestino desde el año 2000. El 22, los dos interlocutores continuaron sus conversaciones en Jerusalén. Este diálogo contrastaba con las hostilidades existentes entre los radicales palestinos de Gaza y las fuerzas de Israel. La tensión llegó a tal extremo que, el 19 de septiembre, Israel declaró formalmente a Gaza como una “entidad enemiga” y amenazó con cortar abastecimientos esenciales de electricidad y combustibles. Al día siguiente, en sesión reservada, esta declaración fue abiertamente criticada por el Perú y por casi todos los miembros del Consejo de Seguridad, al extremo de conducir a la propia delegación de los EE.UU. a afirmar la necesidad de evitar a toda costa una crisis humanitaria. En dicha sesión, la delegación del Perú expresó con claridad que, a su entender, “el pueblo palestino no debía pagar las consecuencias de los errores de sus dirigentes”.

Pese a estos obstáculos, para ese mes de septiembre comenzaban a aparecer señales claras sobre la viabilidad de la conferencia internacional propuesta por los EE.UU. El 23, los miembros del Cuarteto, reunidos en Nueva York, dieron su claro apoyo a la conferencia. El 24 de octubre, en sesión reservada del Consejo de Seguridad, el Perú respaldó este pronunciamiento y saludó, asimismo, los esfuerzos diplomáticos llevados a cabo por la Secretaría de Estado de los EE.UU. para convocar el mayor número posible de actores internacionales relevantes. El 20 de noviembre, los EE.UU. confirmaron que la conferencia tendría lugar en la Academia Naval de Annapolis el día 27.

La Conferencia de Annapolis reunió al Primer Ministro de Israel y al Presidente Abbas, junto con los miembros del Cuarteto, de la Liga Árabe (incluyendo a Egipto, Jordania, Líbano, Arabia Saudita y Siria), los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y a varios otros actores de importancia. Su resultado fue un *Entendimiento Conjunto*, por medio del cual ambas partes se comprometieron a dar inicio a negociaciones dentro del marco de un Comité de Dirección (Steering Committee) integrado por representantes de las partes. El acuerdo también asignaba un rol especial a los EE.UU. como líder de un mecanismo tripartito orientado a poner en práctica la Hoja de Ruta. Israel y la parte palestina se comprometieron a completar un acuerdo político sustantivo antes de fines de 2008, que implicara una solución negociada de todos los problemas pendientes.

El 30 de noviembre, en el marco de una reunión de consultas reservadas en el Consejo, el representante permanente de los EE.UU. anunció lo que, para esos momentos, era ya un secreto a voces en los pasillos de las Naciones Unidas: la delegación de su país retiraba un proyecto de resolución saludando los resultados de la Conferencia de Annapolis, que había sido presentado el día 29 con un tono muy optimista. El representante de los EE.UU. explicó que su país había decidido retirar el proyecto a solicitud de Israel. Cabe recordar que la prensa favorable a este último país había deslizado el descontento de las autoridades israelíes sobre lo que consideraban era un plazo irreal —fines de 2008— para la conclusión de un acuerdo de paz comprensivo con la parte palestina. Ello podía sugerir que EE.UU. había, en efecto, presionado a Israel para llegar al acuerdo, preocupados por el peligro que habría representado un fracaso de la conferencia y el consecuente fortalecimiento de Hamás y de otros grupos violentistas frente al pueblo palestino.

El 17 de diciembre se llevó a cabo en París la llamada Conferencia de Donantes para el Estado Palestino, que tuvo como propósito respaldar los esfuerzos de recuperación económica y de reconstrucción

internacional, entonces a cargo del jefe de gobierno palestino Salam Fayyad. Tanto esta alta autoridad palestina como el Presidente Abbas fueron invitados centrales de la conferencia. El 21 de diciembre, el Consejo de Seguridad saludó este evento con un comunicado de prensa que fue propuesto por la delegación francesa³⁰.

Pese a la envergadura de la Conferencia de Annapolis y al importante movimiento diplomático internacional desencadenado en torno a ella, el Consejo de Seguridad se limitó, durante todo el año 2007, como se ha visto, a expresar sus impresiones sobre la Cuestión de Palestina únicamente a través de dos comunicados de prensa. A nivel de declaraciones de la presidencia, el foco de la atención del Consejo de Seguridad estuvo centrado, más bien, en el Líbano.

Por otro lado, el año 2007 cambió el personal de la Secretaría de Naciones Unidas a cargo del tratamiento político del tema. En la primera mitad del año, el puesto de Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz en el Medio Oriente y Representante Personal del Secretario General pasó de Álvaro de Soto a Michael Williams. Este último renunció a los pocos meses y fue reemplazado a fines de 2007 por Robert Serry.

Cabe hacer aquí, para finalizar, algunos comentarios sobre las tendencias de mediano y largo plazo referidas a la *Cuestión de Palestina*. Apenas tres años después de la creación de la agrupación shiíta *Hezbollah* (o *Partido de Dios*) en el Líbano, la *Hermandad Islámica de Hamás* fue fundada en 1988 con el objetivo explícito de ayudar a la destrucción de Israel. Aunque el caso específico de Hamás no fue mencionado en el célebre libro de Samuel P. Huntington *The Clash of Civilizations* publicado originalmente en 1996, resulta tentador inscribir este proceso dentro del ámbito más vasto del crecimiento del fanatismo religioso islámico ante Occidente como una tendencia general del mundo musulmán durante los últimos treinta años, que es explicada en detalle por este especialista estadounidense³¹. Bien han dicho muchos analistas internacionales que, debido a su mentalidad agresiva y fanática, los militantes de Hamás (y los de Hezbollah en el Líbano) parecen más guerreros musulmanes del siglo VII que ciudadanos del siglo XXI. Además del contagio con el fundamentalismo religioso de la región, hay otras dos causas que explican el crecimiento de Hamás: el desencanto de la población palestina frente a la ineficiencia y a la corrupción de su vieja dirigencia, y la creencia, ampliamente difundida entre la población más joven, de que Israel no tiene deseo sincero de permitir la creación de un estado palestino independiente, y que buscará recurrir indefinidamente a la fuerza militar para impedir este objetivo tan anhelado.

Lo paradójico de todo esto es que, al lado de Hamás, la antigua OLP del tiempo de los atentados de Munich, de los secuestros de aviones, y de las *Intifadas*, aparece hoy moderada y hasta conservadora. (Dicho sea de paso, el fenómeno del terrorismo es sensible para el Perú, y su visión de él influyó sin duda en muchas de las presentaciones de su delegación ante el Consejo de Seguridad.)

Desde otro punto de vista, es indudable que así como existen en Israel sectores decididos a arribar a una solución justa al problema palestino, también es cierto que no deja de ser muy importante el peso de los grupos conservadores interesados en la continuación del proceso de asentamientos y en asfixiar la economía palestina utilizando el argumento de la seguridad. Por otro lado, como se viene apreciando en las crisis que son tratadas en el Consejo de Seguridad, el pueblo palestino se encuentra protegido en forma muy precaria por el derecho internacional humanitario.

Es difícil vislumbrar un desenlace para una situación tan compleja. No obstante, visto en perspectiva, y pese a sus obvios obstáculos, el proceso tiene ahora, al menos, un objetivo claro expresado en la solución de los “dos estados”, que goza en principio del respaldo de la comunidad internacional. Siempre en el plano del mediano y largo plazo, y sin nunca descartar un desarrollo político inmediato que favorezca la paz, es probable que la variable demográfica, que favorece a los palestinos, termine ejerciendo una presión que obligue a las partes, enfrentadas en una lucha que no parece tener fin, hacia un avenimiento forzoso³².

3. La cuestión del Sahara Occidental

3.1 Antecedentes

El Sahara Occidental, antigua colonia de España hasta 1975, es en la actualidad un territorio en disputa localizado en el Maghreb, en el África noroccidental. Por un lado, Marruecos reclama hasta hoy su soberanía sobre este territorio. Por otro, el Frente *Polisario* sostiene el derecho de la libre determinación para el pueblo de ese territorio, con aspiración a la independencia. Argelia apoya al Polisario. Por su lado, Mauritania tuvo inicialmente aspiraciones sobre el territorio, a las que renunció. Dependiendo del punto de vista, el tema del Sahara Occidental se considera ahora como un asunto regional (Marruecos) o de descolonización (Polisario). El frente Polisario dio inicio a su lucha armada contra España en 1969. Ella se prolongó desde 1976 contra Marruecos, que había ocupado el territorio abandonado por España el año ante-

rior. En 1976, el Polisario había proclamado la República Árabe Saharaui Democrática (RASD). El 12 de agosto de 1979 Marruecos declaró que anexaba el Sahara Occidental a su territorio, pese a que, el 16 de octubre de 1975, la Corte Internacional de Justicia había señalado que no existían evidencias de que Marruecos o Mauritania hubieran tenido soberanía sobre el territorio del Sahara Occidental. Como consecuencia de las hostilidades, gran parte de la población saharauí originaria (alrededor de 155,000 personas) se halla exiliada desde 1975 en campamentos en Tinduf, ciudad localizada en el suroeste de Argelia.

3.2 Tratamiento inicial del tema por el Consejo de Seguridad

El 22 de octubre de 1975, el Consejo de Seguridad examinó por primera vez la situación relativa al Sahara Occidental mediante resolución 377 (1975). La resolución 380 (1975) instó a Marruecos a retirarse del Sahara Occidental, lo que no cumplió. En mayo de 1990 se acordó un plan de paz propuesto por el Secretario General. En 1991, Marruecos y el Frente Polisario firmaron un alto al fuego auspiciado por la ONU. La resolución 690 (1991) creó la *Misión de Naciones Unidas para la Organización de un Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO, de ahora en adelante)*, con el objeto de observar el alto al fuego y organizar un referéndum para que el pueblo saharauí determinara el futuro status del territorio (integración a Marruecos o independencia). En 1997, bajo los auspicios de las Naciones Unidas y del Enviado Especial del Secretario General, James Baker, se reactivó y completó el plan de paz. Luego de tener lugar una serie de dificultades para la realización del referéndum, el Consejo de Seguridad tomó nota, mediante resolución 1485 (2003), de una *nueva propuesta* de Baker llamada “Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental”, que contemplaba un período de cuatro a cinco años, durante el cual se preveía elegir una autoridad local para gestionar los asuntos internos. Marruecos tendría competencia exclusiva en materia de relaciones exteriores, seguridad nacional, defensa exterior y preservación de la integridad territorial contra los intentos secesionistas, así como la bandera, la moneda y los servicios de aduana, postales y de comunicaciones. Después de este período se organizaría un referéndum para elegir una de las tres opciones siguientes: integración, independencia o autonomía. El 31 de julio del 2003, el Consejo de Seguridad, emitió la resolución 1495 que apoyaba este plan como solución política óptima basada en el acuerdo entre las dos partes. Por otro lado, decidió prorrogar la MINURSO hasta octubre del 2003. Cabe señalar que, desde este año, Marruecos dejó claro que no iba a aceptar soluciones que incluyeran la posibilidad de independencia sino, como máximo, la autonomía³³. No

obstante, mediante resolución 1541 (2004), el Consejo de Seguridad reafirmó su apoyo al plan. En junio de 2004, James Baker renunció por falta de avances en las negociaciones, basadas esencialmente en objeciones puestas por la parte marroquí. A fines de 2005, había un plan de paz aceptable para el Polisario y que era apoyado por el Consejo de Seguridad, bajo la suposición de que podía ser adoptado por las partes. No obstante, en los hechos, el plan era rechazado por Marruecos, lo que equivalía a colocar el proceso en un punto muerto. Además de promover el mantenimiento del cese al fuego y la realización de medidas humanitarias en beneficio de los refugiados, el Perú prestaba entonces su apoyo al plan por considerar que calzaba en el molde de una solución política y negociada.

3.3 Desarrollo del proceso (2006-2007)

En enero de 2006, el Enviado Personal del Secretario General, el holandés Peter van Walsum (quien acababa de suceder al peruano Álvaro de Soto), planteó al Consejo de Seguridad que era preciso dejar de lado los enfoques jurídicos y llevar a cabo una negociación diplomática directa entre el Polisario y Marruecos, con participación de Argelia, como única solución para apagar este foco de conflicto que llevaba ya 30 años de duración. Por más que la Corte de La Haya hubiese emitido una opinión, van Walsum señaló que ningún país había querido hacer presión a Marruecos para que acepte esta interpretación relativa a la inexistencia de derechos de soberanía sobre el territorio. A su vez, esta situación había conducido a Marruecos a negarse a hacer el referéndum. Aun más, van Walsum señaló como posible solución el logro de una autodeterminación sustancial que no fuera necesariamente la independencia. En esa ocasión, sin dejar de tener como referencia su posición general sobre la materia, así como el ideal de la búsqueda de una solución de consenso (que recogiera tanto la percepción marroquí como la argelina), el Perú compartió en alguna medida el interés que esta propuesta de corte *realista* había despertado en los demás miembros del Consejo, y pidió información sobre el plan de autonomía que Marruecos venía ofreciendo.

Pese a estos antecedentes, una serie de factores determinaron la continuación del estancamiento del proceso durante el año 2006. Argelia y Mauritania se negaron, por entonces, a participar en cualquier negociación. Por otro lado, continuaron los informes sobre problemas relativos a la situación humanitaria que afectaban a los civiles del territorio y a la población refugiada de los campos de Tinduf (pese a la existencia de un programa de visitas). En la Asamblea General, Marruecos y Argelia mantuvieron ese año posiciones verdaderamente extremas³⁴. Fi-

nalmente, pese a reiteradas promesas, Marruecos no presentó el plan de autonomía que había prometido. En este contexto, las invocaciones hechas por el Secretario General el mes de octubre para que las partes iniciaran un proceso de negociaciones sin precondiciones cayeron en el vacío. De esta manera, las resoluciones de ese año 2006³⁵ se refirieron, esencialmente, al tema de la prórroga por seis meses del mandato de la MINURSO. Los informes previos del Secretario General³⁶ abundaron, a lo más, en la situación humanitaria, el desminado, y el mantenimiento del cese al fuego.

En contraste con el estancamiento del año previo, el proceso tuvo avances durante 2007. El 10 y el 11 de abril de ese año, respectivamente, el Frente Polisario presentó su “Propuesta [...] para una solución política mutuamente aceptable que permita la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental”³⁷, y Marruecos hizo lo propio con su “Iniciativa [...] para la negociación de un estatuto de autonomía de la región del Sahara”³⁸. Como era de esperarse, esta última incluía una propuesta de autonomía dentro de la soberanía marroquí, y dejaba de lado el Plan Baker. La propuesta del Polisario fue, en verdad, una respuesta al documento marroquí y destacó la vigencia del referéndum con tres opciones: independencia, autonomía o integración plena a Marruecos, según la línea del Plan Baker. Luego de revisar el informe correspondiente del Secretario General³⁹, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución S/RES/1754 (2007) del 30 de abril de 2007, cuyo OP (*párrafo operativo*) 2 llamaba a las partes “a entrar en negociaciones sin precondiciones”. La resolución incluyó también una mención en su PP (*párrafo preambular*) 5 a las dos propuestas, aunque con una sutil valoración mayor para la marroquí. Ambos temas eran consistentes con la posición del Perú y fueron apoyados en la correspondiente sesión de consultas. La resolución 1754 se ocupaba también de los temas usuales vinculados a la MINURSO, a la que se extendió su mandato hasta el 31 de octubre. Cabe concluir que fue adoptada por unanimidad, vale decir, incluso con los votos favorables de Sudáfrica y Panamá, que habían expresado críticas a lo que calificaban como parcialización de parte del Sr. van Walsum, al privilegiar más la propuesta marroquí que la saharauí. Estos países se allanaron por la inclusión de la propuesta del Polisario en la resolución.

El 27 de junio fue hecho público el informe del Secretario General, referido específicamente a la marcha de las negociaciones. Este documento fue retirado de la red y vuelto a difundir en una versión corregida dos días después, lo que revelaba las dificultades por las que atravesaba el proceso⁴⁰. Con los auspicios del Secretario General y de su Enviado Personal, las partes se llegaron a reunir, en efecto, en Manhasset, en

las afueras de Nueva York los días 18 y 19 de junio, de acuerdo con el mandato de la resolución 1754, tal como quedó registrado en un comunicado de prensa del Consejo de Seguridad difundido el 11 de julio⁴¹. Invitadas por el Secretario General, asistieron a las negociaciones delegaciones de Argelia y Mauritania, que fueron consultadas por separado. La segunda ronda de negociaciones se llevó a cabo el 10 de agosto en la misma localidad y con similar formato, aunque no se avanzó nada en temas sustantivos.

Esta preocupación por el escaso avance en el proceso se reflejó en el informe del 19 de octubre del Secretario General⁴², y quedó también recogida en las consultas reservadas previas a la adopción de la resolución para considerar la renovación de la MINURSO, cuyo mandato estaba próximo a concluir. En sus propios tonos, todas las delegaciones insistieron en la necesidad de llevar adelante un auténtico proceso negociador, y no una simple presentación de posiciones opuestas. Finalmente, el 31 de octubre de 2007, sobre la base de un texto negociado por el *Grupo de Amigos*⁴³, el Consejo adoptó por unanimidad lo que fue considerado como una versión “actualizada” de la resolución 1754. Dicha versión incluyó sendas menciones a las propuestas marroquí y saharauí⁴⁴. Dentro de su línea usual, la resolución extendió el mandato de la MINURSO por seis meses más, hasta el 30 de abril de 2008.

Un elemento de la aceleración del proceso de paz durante 2007 fue el apoyo que Francia brindó al plan de autonomía marroquí desde que fue presentado al Consejo en abril. Otro elemento fue el respaldo de EE.UU., que venía expresando su preocupación por el alargamiento indefinido de la MINURSO y por el costo que ella representaba. Concurrió también, en esta línea, la posición belga, también favorable a Marruecos. Estos apoyos terminaron catalizando y dando consistencia a la fórmula *realista* que van Walsum había planteado en enero de 2006. Es posible que el apoyo recibido por Marruecos haya tenido que ver con la percepción de muchos países occidentales (en especial los EE.UU.) de que Marruecos se había convertido en un freno contra el terrorismo en el Norte de África⁴⁵. Si bien Rusia (con el apoyo del Reino Unido) consiguió mantener la mención al plan saharauí junto con el marroquí en la resolución 1783, es evidente que este último plan continuó con una valoración mayor, prolongando la situación creada por la anterior resolución 1754. Desde este punto de vista, y considerando también que las menciones a los trabajos diplomáticos de paz *anteriores a 2006* fueron suprimidas en el OP 3 de la resolución 1783, puede señalarse que la posición de Marruecos avanzó durante el año 2007, en el seno del Consejo de Seguridad, en la línea de la fórmula *realista* de van Walsum. En todo caso, se trató de un cierto desplazamiento favorable a Marruecos,

y no de la anulación total de la posición saharauí-argelina que, de alguna manera, mantuvo también su vigencia. En este proceso, el Perú favoreció en todo momento una fórmula de consenso que recogiera tanto la percepción marroquí como la argelina⁴⁶. Es probable que el Reino Unido se haya inclinado a apoyar la inclusión del plan saharauí, debido a su respaldo tradicional a la línea de defensa del principio de libre determinación con relación a los casos de las poblaciones de Gibraltar y de las Malvinas. Como es tradicional en esta cuestión, China apoyó el consenso, pero mantuvo un perfil bajo dentro de los P-5. Finalmente, en 2007, Argelia y Marruecos tuvieron mayores puntos de contacto tanto en el Consejo de Seguridad como en la Asamblea General. En el caso de Argelia, es probable que haya influido la percepción de que una continuación del *statu quo* podía favorecer la acción del terrorismo en el Maghreb.

4. Conclusiones

Por lo menos en los dos casos estudiados, no se observaron roces graves entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. Por regla general, esta última respetó el principio de que, mientras el Consejo de Seguridad estuviera desempeñando sus funciones respecto de una controversia o situación, la Asamblea General no haría recomendación alguna sobre tal controversia o situación. Las voces críticas al Consejo pueden ser observadas, sobre todo, en el marco de las sesiones que son abiertas a todos los miembros de la Organización. En estas ocasiones, los países miembros, o las agrupaciones de países, tienen la oportunidad de participar en los debates. Por lo general, una de las críticas más directas al Consejo de Seguridad es la ausencia de *criterios uniformes de acción* que puedan ser aplicados a todos los casos.

El talón de Aquiles del Consejo de Seguridad se encuentra en la constante aparición de conflictos de intereses —y de percepción de los fenómenos— entre los cinco miembros permanentes y, de manera menos importante, entre los diez miembros no permanentes. No son solamente intereses de corto o mediano plazo, ya sean éstos políticos o económicos, los que se encuentran en la base de estas discrepancias. Influyen también, de manera decisiva, las políticas internas, e incluso las historias nacionales de los estados que forman parte del Consejo. Así por ejemplo, la identificación de Sudáfrica con la posición del Frente Polisario en la Cuestión del Sahara Occidental tiene que ver con las circunstancias que rodearon el origen del actual estado sudafricano y con el respaldo que las Naciones Unidas brindaron, en su momento, al proceso que condujo a la desaparición del viejo estado y del apartheid.

El actual régimen sudafricano —en la voz de su actual Representante Permanente, el embajador Dumisani Kumalo— ve en la situación del Frente Polisario un espejo de su propia situación como movimiento de liberación de hace décadas.

Ningún esfuerzo del Consejo de Seguridad fructifica verdaderamente si las partes en conflicto no manifiestan alguna forma de voluntad política —aunque sea débil y temporal— para enfrentar, controlar y procesar la crisis. En los dos casos estudiados, los atisbos de solución aparecieron, precisamente, cuando las partes parecieron ceder en sus posiciones extremas. En el caso de la Cuestión de Palestina, esta voluntad fue catalizada, por medio de una loable iniciativa de los EE.UU., en el Acuerdo de Annapolis, aunque las perspectivas de su éxito final para solucionar el problema de fondo hayan sido moderadas, y hasta modestas, casi desde los mismos días de la Conferencia que le dio nacimiento⁴⁷. En lo que se refiere a la Cuestión del Sahara Occidental, los avances en el proceso de paz coincidieron, en 2007, con la anuencia de las partes a reunirse y negociar, por mandato del Consejo de Seguridad y bajo el paraguas facilitador del Secretario General de las Naciones Unidas. Como en el caso anterior, el debilitamiento de esta voluntad (o más bien el reverdecimiento de posiciones extremas), por ambas partes, entrañó el apartamiento de Peter van Walsum, el funcionario de la Organización que había estado más involucrado en el tema durante el período que hemos estudiado⁴⁸.

Al margen de sus evidentes imperfecciones e insuficiencias, y visto desde una perspectiva diacrónica, el Consejo de Seguridad es el producto más universal, avanzado y sofisticado que haya sido engendrado por la tradición política internacional. Es bueno recordar que sus cinco miembros permanentes son los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial y también aquéllos con mayor influencia en la posguerra, particularmente en materias de seguridad. No es la primera vez en la historia que un conjunto de países genera un “orden” político mundial con el objetivo de procurar la estabilidad. No obstante, la diferencia con el pasado radica en ese aliento de universalidad y de sentido humanitario que se encuentra en el alma misma de las Naciones Unidas, enraizada en sus ideales, en su normatividad y también —de muchas maneras— en sus prácticas. Pese a la existencia de intereses y de percepciones discrepantes, los casos de coincidencia de opiniones de todos —o de la mayoría— de los quince miembros del Consejo de Seguridad pueden permitir adoptar decisiones de importancia. Aun en los casos en que el número de acciones (vía resoluciones, *statements* del presidente del Consejo, o declaraciones de prensa) es pequeño o inexistente, el tratamiento regular de una crisis en el Consejo de Seguridad suele

ser una auténtica *caja de resonancia* a nivel mundial. Ello ocurre claramente en el caso de la Cuestión de Palestina, cuyo manejo esencial se realiza desde hace años fuera del Consejo de Seguridad.

Entre los aspectos positivos, también hay que referirse a la imbricación que existe entre el Consejo de Seguridad y la Cultura de la Información. Como bien sabemos, la difusión de ésta última es uno de los rasgos dominantes del mundo de hoy. Ello no se percibe ni se comprende tanto en el Perú —donde el trabajo del Consejo de Seguridad es casi desconocido en un nivel cotidiano— como en otros países, cuyos medios hacen eco, casi todos los días, de los temas candentes que son tratados en el Consejo en artículos de opinión y en la prensa televisiva de sus respectivos ámbitos nacionales. En algunos países, como el Japón o Dinamarca, la pasión por el seguimiento de la labor del Consejo de Seguridad llega al extremo de realizarse transmisiones de difusión general de sus sesiones. Tanto el trabajo de este órgano, como el eco que de él hacen los medios, contribuyen a mantener vivos en la conciencia mundial muchos dramas colectivos y crisis que, bajos otras circunstancias, estarían hoy prácticamente olvidados debido a la debilidad y al poco peso específico de sus protagonistas en el contexto global. De hecho, gran parte de la agenda del Consejo de Seguridad se concentra en crisis (verdaderamente pavorosas) que tienen lugar en ciertos países africanos, como la República Democrática del Congo o el Sudán (en su región occidental de Darfur).

Teniendo en cuenta el delicado balance entre las circunstancias, los intereses nacionales y los principios de su política exterior, el seguimiento riguroso y cotidiano de los complejos temas que se estudian y tratan en el Consejo de Seguridad ha representado, para el Perú, un notable factor de prestigio en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y en el medio internacional, en general. Su efecto benéfico sobre otras áreas de la acción externa del Perú, aun en aquéllas alejadas de la arena multilateral, merece ser tomado en cuenta

Notas

- 1 Cit. en: David M. Malone (editor). *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. Lynne Rienner Publishers, 2004.
- 2 Naciones Unidas (publicaciones de las). *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. Nueva York, sin fecha, p. 20.
- 3 Ibid., artículo 23, p. 19; y artículo 27, pp. 21 y s.

- 4 “Cuando, cierta vez, un abrumado embajador representante de un país miembro no permanente en el Consejo de Seguridad, preguntó a su colega soviético cómo podía uno determinar la diferencia entre un asunto de procedimiento y otro de sustancia, este último respondió de manera seca y cortante: ‘Ya se lo diremos’. Y así permanece la situación hasta hoy” (Paul Kennedy. *The Parliament of Man. The Past, Present, and Future of the United Nations*. New York. Random House, 2006, p. 36).
- 5 Naciones Unidas (publicaciones de las). *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia...*, Op. Cit., pp. 24-26.
- 6 Ibid., pp. 27-33.
- 7 “Aunque no fue explícitamente mencionada en la Carta, la actividad de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Peacekeeping) ha evolucionado hasta convertirse en una de las herramientas más importantes de las Naciones Unidas para el logro de sus propósitos” (S.A. *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. New York: United Nations —Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support—, 2008, pp. 13 y s.).
- 8 Henry Kissinger. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994. pp. 249 y s. Cabe recalcar que Kissinger, quizá el más importante y polémico pensador de la *Realpolitik* contemporánea, hace extensivo este duro juicio contra las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad tanto al tiempo de la Guerra Fría, como a la etapa posterior.
- 9 Naciones Unidas (publicaciones de las). *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia...*, Op. Cit., p. 13.
- 10 Con relación al período 2006-2007, y por citar unos pocos ejemplos, cabe mencionar a los embajadores Nana Effah-Apenteng de Ghana, Kenzo Oshima del Japón, Wang Guangya y Zhang Yishan de China, Zalmay Khalilzad de los EU.UU., Vitaly Churkin de la Federación de Rusia, Emir Jones-Parry del Reino Unido y Jean-Marc de la Sablière de Francia. Este último tuvo un distinguido rol en la negociación que condujo, en agosto de 2006, a la resolución 1701, que puso fin a la guerra entre Israel y Hezbolá en el Líbano. Por otro lado, particularmente en las sesiones reservadas, las intervenciones del británico Jones-Parry daban la impresión de ser clases universitarias por su calidad y claridad.
- 11 Informe del Secretario General sobre el Oriente Medio de diciembre de 2006 (S/2006/956).
- 12 En la actualidad, existen no menos de 4.3 millones de refugiados palestinos en el Medio Oriente, que son atendidos por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA, en sus siglas en inglés).
- 13 Dice Arthur J. Goldberg en su trabajo titulado *Resolution 242 After Twenty Years*: “En el tratado de paz entre Israel y Egipto, que fue el producto de Camp David, la resolución 242 fue considerada como la base para el arreglo” (National Committee on American Foreign Policy. *U.N. Resolution 242: Origin, Meaning, and Significance*. Abril de 2002, p. 11).
- 14 Aaron David Miller. *The much too promised land. America’s Elusive Search for Arab-Israeli Peace*. Nueva York: Bantam Books, 2008, pp. 275-315.
- 15 A 56 PV.44.
- 16 S/2003/529, anexo. La Fase I de la Hoja de Ruta establecía las bases necesarias para la iniciación de un proceso gradual de paz: el fin del terror y de la violencia, la puesta en práctica de la reforma de las instituciones palestinas y de las fuerzas de seguridad, y el congelamiento de los asentamientos. La Fase II establecía la continuación de la

- construcción de la institucionalidad palestina, y preveía la convocatoria de un primer congreso internacional para lanzar el proceso de creación de un estado palestino independiente con fronteras provisionales. La Fase III contemplaba la realización de una segunda conferencia internacional con el objeto de promover el tratamiento de los temas orientados hacia el logro del status final. Con relación a la expectativa que generó en su momento la presentación de la Hoja de Ruta, véase el libro *Towards a Two-State Solution. An Israeli—palestinian dialogue* (Publicaciones de las Naciones Unidas). Este libro reproduce las intervenciones realizadas durante un evento organizado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, en cooperación con la Junta de Andalucía, que se llevó a cabo en Sevilla (España) entre el 21 y el 22 de octubre de 2003.
- 17 “Por contraste, en los últimos veinte años, ha habido relativamente poca actividad del Consejo sobre la Cuestión Palestina” (*Security Council Report. Special Research Report: The Middle East, 1947-2007: Sixty Years of Security Council Engagement on the Israel/Palestine Question* (Nro. 4, 2007, 17 de diciembre de 2007, p. 1).
 - 18 Esta proliferación de nuevos conflictos concitó la atención del Consejo de Seguridad y se reflejó en el número de resoluciones adoptadas. Esta situación fue particularmente intensa en la primera mitad de la década de 1990. En esta época también se produjo un aumento de las resoluciones adoptadas bajo el capítulo VII de la Carta (Peter Wallensteen y Patrik Johansson. “Security Council Decisions in Perspective”. En: David M. Malone (editor). *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st. Century*, Op. Cit., p. 18; Eduard C. Luck. *UN Security Council. Practice and Promise*. Londres y Nueva York: Routledge, 2006, p. 8). Lo que cabe destacar aquí es que la multiplicación de nuevos focos de atención para el Consejo de Seguridad coincidió claramente con la disminución drástica de sus acciones en lo que se refiere a la *Cuestión de Palestina*.
 - 19 Véase una cronología enfocada en el trabajo del Consejo de Seguridad durante los años 2006 y 2007 en: *Security Council Report. Special Research Report: The Middle East, 1947-2007: Sixty Years of Security Council Engagement on the Israel/Palestine Question*, Op. cit., pp. 25-27.
 - 20 S/PRST/2006/6.
 - 21 Este episodio de la votación quedó registrado en el libro *Surrender is not an option*, publicado con posterioridad a los eventos por John Bolton, quien era en esos momentos representante permanente de los EE.UU. ante las Naciones Unidas (New York: Threshold Editions, 2007, pp. 392 y s.).
 - 22 S/PV.5488. pp. 3y s.
 - 23 “Estos secuestros y ataques, cuya similitud no resulta casual, han generado en ambos casos respuestas militares de las Fuerzas de Defensa de Israel para combatir acciones de grupos armados en armas que no han renunciado a la violencia, y que son el gobierno o parte del gobierno de la Autoridad Palestina y del Líbano, respectivamente” S/PV.5493 (Resumption 1), p. 4.
 - 24 S/PV.5530, p. 11.
 - 25 Este proyecto de resolución circuló con la sigla S/2006/878.
 - 26 SC/8889.
 - 27 S/PRST/2006/51.
 - 28 SC/9028.
 - 29 En una carta dirigida al Consejo de Seguridad fechada el 22 de agosto, el Secretario General Ban-Ki –Moon detalló el mandato de Blair y solicitó apoyo para su labor (S/2007/507).
 - 30 SC/9216.
 - 31 Véase el acápite titulado *Islam and the West* en el libro *The Clash of Civilizations* de Samuel P. Huntington (New York: Touchstone, 1997, pp. 215-218).
 - 32 La variable demográfica como factor causal a largo plazo es hoy día materia de consideración académica y también política. Véase, por ejemplo, el artículo de Ana Carbajosa titulado “El fuerte crecimiento de la población árabe hace saltar la alarma en Israel”. En: *El País*. Madrid, 6 de agosto de 2008.
 - 33 Para una fundamentación académica de este punto de vista, véase el libro de Mohammed Cherkaoui, *Morocco and the Sahara. Social Bonds and Geopolitical Issues*. Oxford: The Bardwell Press, 2007.
 - 34 La resolución 61/125 sobre la *Cuestión del Sahara Occidental* fue aprobada en la Asamblea General el 14 de diciembre de 2006 por 70 votos a favor, con ningún voto en contra y 91 abstenciones, entre éstas últimas, la del Perú [A/61/49/ (Vol. I), versión en español, pp. 247-249]. Políticamente, el considerable número de abstenciones favoreció a Marruecos.
 - 35 S/RES/1675 (2006) del 28 de abril, y S/RES/1720 (2006) del 31 de octubre. (Ambas adoptadas por unanimidad).
 - 36 S/2006/249 del 19 de abril, y S/2006/817 del 16 de octubre de 2006.
 - 37 Documento S/2007/210.
 - 38 Documento S/2007/206.
 - 39 S/2007/202 del 13 de abril de 2007.
 - 40 S/2007/385* del 29 de junio de 2007. En la segunda versión, fue eliminada la sección III titulada “Observaciones y recomendaciones” donde se pedía a cada una de las partes flexibilidad para ver la posición contraria.
 - 41 Security Council SC/9076 AFR/ 1559.
 - 42 S/2007/619.
 - 43 Integrado por los EEUU, Francia, España, Rusia y el Reino Unido.
 - 44 S/RES/1783 (2007).
 - 45 S.A. “To move a line in the sand: renewed negotiations on Western Sahara”. En: *Politically Speaking. Bulletin of the United Nations Department of Political Affairs* (Invierno 2007-2008), p. 11.
 - 46 El 9 de septiembre de 1996, el Perú había suspendido sus relaciones diplomáticas con la RASD.
 - 47 Michael B. Oren. “Middle East Peace through Anxiety”. En: *New York Times*, 2 de diciembre de 2007.
 - 48 En tono amargo, el internacionalista holandés Van Walsum ha dicho en reciente artículo correspondiente a un tiempo posterior a su salida del cargo como Enviado Personal del

Secretario General para el Sahara Occidental: "Por ahora, nada cambiará: el Polisario continuará exigiendo un referéndum con la independencia como una opción, Marruecos continuará descartando esta posibilidad, y el Consejo de Seguridad continuará insistiendo en una solución de consenso" (Peter van Walsum. "Sahara's long and troubled conflict". En: *El País*. Madrid, 28 de agosto de 2008).

Bibliografía

(La mayor parte de los documentos con signatura de las Naciones Unidas citados en este trabajo han sido consultados en la página web de la Organización: <http://www.un.org>)

BOLTON, John. *Surrender is not an option*. New York: Threshold Editions, 2007.

CARBAJOSA, Ana. "El fuerte crecimiento de la población árabe hace saltar la alarma en Israel". En: *El País*. Madrid, 6 de agosto de 2008.

CHERKAOUI, Mohamed. *Morocco and the Sahara. Social Bonds and Geopolitical Issues*. Oxford: The Bardwell Press, 2007.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations* de Samuel P. Huntington. New York: Touchstone, 1997.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Western Sahara: The Cost of the Conflict* (Middle East/North Africa Report No. 65 (11 de junio de 2007).

—*Western Sahara: Out of the Impasse* (Middle East/North Africa Report No. 66 (11 de junio de 2007).

KENNEDY, Paul. *The Parliament of Man. The Past, Present, and Future of the United Nations*. New York: Random House, 2006.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994.

LUCK, Eduard C. *The United Nations Security Council. Practice and Promise*. Londres y Nueva York: Routledge, 2006.

MALONE, David M. (editor). *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st. Century*. Lynne Rienner Publishers, 2004.

MILLER, Aaron David. *The much too promised land. America's Elusive Search for Arab-Israeli Peace*. Nueva York: Bantam Books, 2008.

NACIONES UNIDAS (publicaciones de las). *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. Nueva York, sin fecha.

NATIONAL COMMITTEE ON AMERICAN FOREIGN POLICY. *U.N. Resolution 242: Origin, Meaning, and Significance*. Abril de 2002 [Incluye, esencialmente, un trabajo de Arthur J. Goldberg titulado "Resolution 242 After Twenty Years"].

OREN, Michael B. "Middle East Peace through Anxiety". En: *New York Times*, 2 de diciembre de 2007.

SINAUTOR. *Towards a Two-State Solution. An Israeli—palestinian dialogue*. Publicaciones de las Naciones Unidas (Departamento de Información Pública), mayo de 2004.

SINAUTOR. "To move a line in the sand: renewed negotiations on Western Sahara". En: *Politically Speaking. Bulletin of the United Nations Department of Political Affairs (Invierno 2007-2008)*, pp. 10 y s.

SINAUTOR. *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. New York: United Nations —Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support—, 2008.

SECURITY COUNCIL REPORT. "Special Research Report: The Middle East, 1947-2007: Sixty Years of Security Council Engagement on the Israel/Palestine Question" (Nro. 4, 2007, 17 de diciembre de 2007).

VAN WALSUM, Peter. "Sahara's long and troubled conflict". En: *El País*. Madrid, 28 de agosto de 2008.

El caso del Sahara Occidental: elementos de juicio sobre la estatalidad de la RASD

José Yopez Castro

Segundo Secretario en el Servicio Diplomático. Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en Diplomacia y Relaciones Internacionales.

El artículo trata acerca de los principales problemas jurídicos que se encuentran en torno al reconocimiento de la República Árabe Saharaui Democrática, es decir, si esta cuenta con los elementos constitutivos de un Estado (territorio, población, gobierno y capacidad de relación). Se pone especial énfasis en la necesidad de un referéndum para poder establecer cuál es la real voluntad de los pobladores del Sahara Occidental, lo que debe ser realizado tomando en cuenta el principio de libre determinación de los pueblos pero a su vez el de integridad territorial. Los intereses –ya sean legítimos o ilegítimos– de las potencias regionales, tanto de Marruecos como de Argelia, han impedido que se pueda llegar a una forma pacífica de solución del conflicto regional. En el artículo también se hacen comentarios a la Opinión Consultiva de la CIJ de 1975, los cambios en la realidad y el rol de Naciones Unidas que requiere ser potenciado.

1. Introducción

En la actualidad existen una serie de “Estados” sin reconocimiento o con reconocimiento parcial, se trata de casos tan conocidos y relevantes para la comunidad internacional como Somalia, Azerbaiyán, o aun otros más conocidos como Taiwán, Palestina e Israel. Todos estos tienen el común denominador de ser fuente de conflictos y problemas que afectan a varios países, tanto en el espacio regional como el mundial.

El caso del Sahara Occidental: elementos de juicio sobre la estatalidad de la RASD

El nacimiento de “nuevos estados” –ya sea a causa de la escisión, independización o emancipación– no es un tema histórico del derecho internacional, es de absoluto interés y vigencia, prueba de ello es el reciente nacimiento de Sudán del Sur o el reconocimiento por gran parte de la comunidad internacional de Kosovo, al cual el Perú otorgó su reconocimiento.

En tal sentido es importante contar con elementos de juicio para poder determinar si la República Árabe Saharaui Democrática puede ser considerada como un Estado, y por lo tanto debe ser reconocida por la Comunidad Internacional. En este artículo pretendemos dar algunos lineamientos o ideas base para el estudio de su reconocimiento y/o determinación su status jurídico, tomando en cuenta con qué elementos de un Estado cuenta, cuál es su grado de evolución y qué obligaciones tienen los estados de la comunidad internacional frente a ella.

Es importante señalar que la región del África, en particular, el tema se presenta con especial vigencia dado que en estos momentos hay una “revolución” en el mundo árabe que está cambiando la configuración del poder y las relaciones entre los Estados de esa región. El contexto brinda una oportunidad única a las naciones que busquen su independencia y/o el reconocimiento de su situación.

2. La subjetividad internacional: elementos constitutivos del Estado

Debemos hacer algunos apuntes previos sobre los requisitos para poder constituirse como un Estado a fin de poder analizar correctamente cuáles son los problemas de la estatalidad de la RASD. Dichos requisitos han sido definidos por la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, también conocida como Convención de Montevideo de 1933. Si bien es cierto existen otras fuentes en el derecho internacional (tales como la costumbre y la doctrina), esta Convención es seguida tanto por sus signatarios como por un gran número de actores internacionales pese a que no la han suscrito o no se han adherido a la misma¹.

El artículo 1 de la Convención señala que “El estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos: I. Población permanente. II. Territorio determinado. III. Gobierno. IV. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados”. La Convención no le otorga contenido conceptual a dichos requisitos, no obstante la doctrina de la teoría del Estado y el derecho internacional nos dan

referencias conceptuales al respecto, sobre su contenido haremos unos breves apuntes.

La población es quizá el requisito más difícil de definir y también sobre el que giran la mayoría de problemas internacionales en esta materia². Se trata de las personas que habitan el territorio y tienen la voluntad de incorporarse y someterse a la autoridad de un “Estado”. El rasgo central de este requisito es que la población debe tener carácter permanente en el territorio. El vínculo jurídico formal se da a través de la nacionalidad según la Corte Internacional de Justicia, no obstante en la actualidad este criterio se ve cuestionado³.

El territorio debe entenderse como el espacio físico donde habita la comunidad del Estado, una definición jurídico formal hecha por Kelsen dice que “es el espacio al que se limita la validez del orden jurídico del Estado”⁴. Por su parte Ulloa afirma que “El territorio asegura generalmente a la comunicada política la permanencia a través del tiempo: garantiza el ejercicio interno y externo de la soberanía y define el emplazamiento geográfico e histórico que constituye la representación material del Estado”⁵. Esta última afirmación es un enfoque funcional dado que no se podría concebir un Estado sin territorio al no poder expresar su soberanía además de constituirse un imposible jurídico dado que no habría lugar físico donde pueda habitar la población.

Por otro lado, el gobierno es un poder político organizado que ejerce control sobre el territorio y la población, se estructura a través de órganos e instituciones que llevan a cabo su actividad de ordenador de la colectividad⁶. Existen dos criterios doctrinarios a tener en cuenta, por un lado el gobierno debe ejercer su autoridad regularmente, y por otro, debe tener un cierto grado de complejidad, es decir de ordenamiento jurídico e institucional.

En cuanto a la capacidad de entrar en relaciones con otros Estados, ni la doctrina ni la jurisprudencia se han encargado de darle contenido. Sin embargo, podemos de manera inicial señalar algunos criterios a este requisito tales como: reconocimiento por otros Estados, relaciones formales con otros Estados, membresía a Organizaciones Internacionales, misiones diplomáticas en el exterior, misiones diplomáticas en su territorio. Estos son indicadores que podrían permitir saber si un Estado cuenta con esa capacidad y en que magnitud.

Es importante anotar que todos los elementos deben presentarse dado que en ausencia de un elemento, el Estado se extinguirá o simplemente

no podrá nacer como tal. Sobre el particular afirma Diena: “Es evidente que un Estado se extingue cuando faltan los requisitos necesarios para su existencia. Tendría esto lugar, si en un Estado se verificase la emigración total de la población o que por causas telúricas, ocurriese la destrucción completa del territorio, o también cuando por efecto de una revolución anárquica desapareciese toda organización política”⁷.

No se deben confundir la ausencia de un elemento constitutivo con la transformación o las mutaciones que se producen en el tiempo sobre los mismos. Así por ejemplo, un Estado puede perder o ganar territorio, incrementar o disminuir su población o tener cambios de gobierno; dichas situaciones no afectarán su personalidad jurídica⁸.

3. Antecedentes históricos del caso

Como parte de la expansión territorial española que se dio durante los siglos XIV y XV, expedicionarios españoles buscaron establecer parte de sus dominios en el área del litoral del Sahara, región que no se ha podido determinar si pertenecía al Reino de Marruecos o eran pueblos independientes los que habitaban ahí. España conquistó la región luego de enfrentar a Marruecos hacia 1860, lo que significó el final de la guerra. Como parte del establecimiento de paz Marruecos acordó con España en “cederle” el dominio de esa área del Sahara.

La voluntad expansionista era común entre los Estados europeos durante el siglo XIX, y en ese marco se realizó en 1886 la “Conferencia de Berlín acerca de África”, cuya finalidad era repartir los territorios africanos entre los colonizadores europeos de manera que no quedaran más “terra nullius” en este continente; en el fondo se buscaba determinar las fronteras entre ellos.

Como resultado de esa Conferencia, España obtuvo el control “legítimo” del Sahara Occidental, sin embargo, España no colonizó efectivamente el territorio, a decir verdad éste no tenía recursos valiosos que explotar y presentaba una serie de dificultades por las condiciones geográficas y climáticas para los expedicionarios. Recién en 1930 se inicia una ocupación efectiva. No obstante la región tomó importancia en 1934 cuando Marruecos se independizó y reclamó los territorios del Sahara Occidental. España no aceptó dichas pretensiones y en 1957 hizo del Sahara Occidental una provincia suya.

En ese año surgieron movimientos independentistas en el Sahara Occidental y el caso fue llevado a Naciones Unidas en 1967. Este caso res-

pondría no solo a intereses españoles, sino también de Marruecos, Mauritania, de otras potencias colonizadoras como Francia y de Argelia⁹.

Durante esos años se forma el Movimiento de Liberación Nacional de Saguia el Hamra y Río de Oro, el cuál inicia diversas acciones violentas. En 1973 se crea el Frente Polisario –que actualmente argumenta ser el gobierno legítimo de la República Árabe Saharaui Democrática– que inició acciones militares para lograr su independencia.

En 1975 se realizó la “Marcha Verde”, una marcha pacífica de marroquíes; lo que impulsó a los gobiernos de España y Marruecos a suscribir los “Acuerdos de Madrid” en el mismo año. Mediante dichos acuerdos España cedía el dominio de dichos territorios a Marruecos y Mauritania, aunque muchos de los términos fueron mantenidos en secreto. Sorpresivamente antes que la transferencia territorial se hiciera efectiva, España “abandonó el territorio”, hecho cuestionable y que ha generado mucho debate en la doctrina de los publicistas.

El Frente Polisario, con un claro sentido de oportunidad, declaró la independencia de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) para 1976 e inicia una lucha armada. Luego de constantes enfrentamientos, Mauritania llega a un acuerdo de paz con el Frente Polisario y reconoce a la RASD; no obstante Marruecos mantiene su autoridad.

La RASD nace con un relativo éxito en sus aspiraciones independentistas, tal es así que fue uno de los miembros fundadores de la Unión Africana y recibió una serie de reconocimientos internacionales. Pero, la lucha armada contra Marruecos desgastó militar, económica y políticamente a ambas partes y en 1991 acordaron “alto al fuego” y Naciones Unidas estableció una Misión para el Referendo en el Sahara Occidental (MINURSO) que inició sus actividades en 1992. El referendo buscaba que la población decida si es que querían formar un nuevo Estado o integrarse a Marruecos.

En 1997, el Secretario General de UN designó al Sr. James Baker para que hiciera las gestiones necesarias para que se realice el proceso. No obstante, lo que parecía iba a ser algo simple resultó ser una tarea sumamente complicada al momento de identificar a los votantes y las elecciones que se iban a inicialmente realizar en 1998 tuvieron que ser suspendidas. Esto impulsó la creación de un segundo plan conocido como el “Plan Backer II” a fin de tener elecciones en 2003 con el aval de Consejo de Seguridad de UN, no obstante tampoco prosperó debido al rechazo de Marruecos en la metodología de censo de la población.

Desde ese entonces la MINURSO cada año extiende su misión sin resultados tangibles y notorios.

4. Los problemas de la estatalidad de la RASD: controversias en torno a los elementos constitutivos

4.1 La población: comentarios sobre el tribalismo de la población y las supuestas lealtades con el Reino de Marruecos derivados de la opinión consultiva de la CIJ de 1975

La primera pregunta que tendríamos que contestarnos en esta materia es: ¿Cuenta la República Árabe Saharaui con una población? La respuesta no es simple si la ponemos en términos de la teoría del Estado. Tendríamos que empezar refiriéndonos a los habitantes que se encuentran en el territorio del Sahara Occidental que según estimaciones del CIA World FactBook, son unos 522,928 saharauis; aunque las cifras no son exactas y no tenemos datos totalmente confiables. Lo cierto es que existe un número de personas en el territorio, que pertenecen a una etnia. No obstante eso automáticamente no los hace una “población” como elemento constitutivo del Estado. La población no debe ser errante o tener carácter nómada, debe tener vínculos de subordinación frente al Estado, en otras palabras debe estar dispuesta a sujetarse a la autoridad de un Gobierno legítimo.

Sobre este punto la CIJ se pronunció en 1975 en una Opinión Consultiva y señaló que la población está compuesta por “grupos tribales”, es decir grupos nómades. Lo que no permitiría que estos puedan ser considerados como una población estable requisito indispensable para constituir un Estado.

Otro aspecto sumamente interesante e importante son las lealtades y autoridad que se alega dichas poblaciones tenían hacia el rey de Marruecos. Este punto de ser confirmado habría servido como base para legitimar la pretensión marroquí de reclamar a la población como nacionales de su Estado, sin embargo la CIJ no manifiesta una respuesta muy clara y quedan muchos aspectos grises. En el punto 103 de la Opinión Consultiva la CIJ señala:

“El material ante la Corte parece apoyar la idea de que casi los dahir y otros actos relativos se refieren a las áreas situadas dentro de la actual Marruecos y no proporcionan por sí mismas pruebas de la presentación efectiva de Marruecos como autoridad en el Sáhara Occidental.

Tampoco puede la información suministrada por parte de Marruecos proporcionar pruebas convincentes de que existió la imposición o la recaudación de impuestos de Marruecos en relación con el territorio¹⁰ (...)“En consecuencia, la información ante Tribunal no admite la pretensión de Marruecos de haber ejercido la soberanía territorial sobre Occidental Sáhara. Por otro lado, no parece excluir la posibilidad de que la autoridad sultán se haya ejercido en algunas de las tribus en el Sahara Occidental”¹¹

En otras palabras existe un grado de autoridad aunque bastante menor. Más adelante en la Opinión, la Corte va a reconocer explícitamente que Marruecos no tuvo actividad estatal efectiva y exclusiva en el territorio pero si se admiten vínculos de lealtad de algunos pueblos nómadas del territorio con Marruecos.

La población debe tener un carácter permanente en el territorio, por lo que queda claro que en ese momento a partir de esta opinión, no existían los requisitos necesarios para poder decir que en el territorio habitaba una población en los términos que la teoría del Estado exige.

Dicha opinión generó controversia al interior de la Corte también, tanto el juez Ignacio Pinto como el juez Gross expresaron su discordancia de manera muy explícita. Por su parte el juez Ignacio Pinto manifestó su rechazo a los vínculos legales de lealtad que habrían tenido ciertas tribus hacia el Sultán de Marruecos¹². El juez Gross por su parte afirmó que la Corte hizo una serie de generalizaciones sin datos fiables y con una incapacidad de precisar exactamente lo que eran las tribus ni cómo ejercían sus derechos, en alguna parte de su voto dirimente manifestó “el tribunal no puede su poner la existencia de hechos ni deducir a partir de hipótesis no respaldadas por pruebas”¹³.

La importancia de esta Opinión Consultiva radica en que se trata del único referente del carácter jurídico de la población que se encontraba en el territorio, pese a lo inconsistente que puede ser en muchos aspectos no existe otro documento que nos pueda dar indicios reales de cuál era su naturaleza.

En la actualidad más de treinta años después no queda duda que los habitantes de este territorio tienen derecho a la libre determinación mediante un referéndum. No obstante, discusiones sobre la metodología de cómo debe ser llevado a cabo el censo para saber quiénes podrían votar, es decir quiénes son “saharauis” con residencia en el territorio que tienen mayor legitimidad para participar en el proceso, viene tomando largos periodos de tiempo y parece no tener mayores avances.

Dicha es la Misión principal de la MINURSO, la misma que aún no se ha podido cumplir y parece tener obstáculos interminables. Hasta no tener referéndum todo lo que se pueda analizar sobre este punto serán tomando prestadas las palabras del juez Gross hipótesis sin evidencias. De cualquier manera, día a día los derechos de los habitantes se ven mermados por esta situación insostenible, su derecho a la autodeterminación debe ser respaldado y legitimado, y el referéndum es la única forma para conseguirlo, si es que su voluntad es ser parte de un nuevo Estado.

4.2 El territorio: aspectos jurídicos

En un inicio de la controversia habían dos aspectos que tratar: si es que al momento de la colonización el territorio ocupado era terra nullius y si España había cedido dichos territorios a Marruecos cuando hizo el abandono territorial. El primer aspecto fue resuelto por la Corte Internacional de Justicia en su oportunidad que señaló que dichos territorios habían sido tomados bajo la protección de España a través de acuerdos con tribus locales dado que los mismos se encontraban ya habitados¹⁴.

Una segunda cuestión que también ha sido objeto de debate es ¿si existió una transferencia o cesión de territorio por parte de España a Marruecos? La Declaración de principios entre España, Marruecos y Mauritania sobre el Sahara Occidental, también conocida como Acuerdos de Madrid, fueron un instrumento por el que España acordó una administración tripartita sobre este territorio pero se declaró que no habría cesión de soberanía. Al respecto las UN, en un dictamen emitido por el Secretario General Adjunto para Asuntos Jurídicos Sr. Corell, dirigido al Presidente del Consejo de Seguridad el 29 de enero de 2002, afirma lo siguiente: “Los Acuerdos de Madrid no ha supuesto una transferencia de soberanía sobre el Territorio ni han concedido a ninguno de los firmantes el estatus de potencia administrativa sobre el Territorio en 1975 no afecta a su status internacional en tanto que territorio no autónomo”¹⁵.

Lo cierto es que el Frente Polisario no tiene control efectivo sobre todo el territorio del Sahara Occidental, en realidad solo sobre una parte del mismo ya que los demás territorios son administrados por Marruecos. Incluso Marruecos ha llegado a construir seis muros desde 1982 hasta 1987 con el objetivo de “proteger” sus territorios de supuestos atentados. Según la página web oficial del Frente Polisario se trata de seis muros. Ambas partes tienen diferentes argumentos, por un lado Marruecos argumenta la seguridad, por otro la RASD que se trata de una

medida para separar familias y de ello deducimos que para generar presión para la toma de decisiones.

El único argumento que ha podido utilizar la RASD es que esos territorios le corresponden administrar al Frente Polisario como gobierno legítimo de la RASD, pero Marruecos ejerce una ocupación ilegítima sobre los mismos.

Sobre este punto entonces podemos concluir que España no ocupó un territorio con el carácter de *terra nullius* debido a que ya existían poblaciones ahí, tampoco existió una transferencia de soberanía del territorio de España a Marruecos; tampoco puede afirmarse categóricamente que Marruecos tenga control legítimo sobre el territorio ni que el Frente Polisario tampoco lo tenga. En otras palabras y siguiendo los términos de la teoría del Estado y del derecho internacional podemos afirmar que la RASD no ejerce soberanía absoluta y exclusiva sobre el territorio.

4.3 El Gobierno: El problema de la legitimidad

En este apartado debemos responder si ¿cuenta la República Árabe Saharaui con un gobierno? Al parecer, todo apunta a que el Frente Polisario sería su gobierno, lo que estaría en cuestión sería su legitimidad. Una vez más ésta no podrá ser determinada hasta que se lleve a cabo el referéndum.

Sin embargo, el Derecho Internacional y la Teoría del Estado, no solo exigen que el gobierno sea legítimo, sino que este debe tener efectividad y un cierto grado de complejidad institucional que le permita tener una estructura.

En cuanto a la efectividad, el Frente Polisario solo ejecuta actividades en un espacio restringido del territorio, dado que alega que el resto del mismo se encuentra ocupado por Marruecos, razón por la que no puede ejercer sus potestades plenamente. Este quizá es el punto más subjetivo y difícil de tratar, dado que no existe indicador alguno que pueda ayudarnos de manera precisa a determinar si estamos frente a una ocupación, sobre todo cuando existe un alto al fuego y no hay expresiones de violencia manifiestas. No obstante la presencia de la MINURSO nos otorga en alguna medida la certeza de que expresiones de violencia podrán ser controladas en alguna medida. De cualquier manera, podemos afirmar que el Frente Polisario dentro de un determinado espacio y con una serie de limitaciones, ejerce su autoridad con regularidad.

Sobre el segundo aspecto podemos decir que la RASD tiene un grado de complejidad alto, dado que cuenta con poderes del Estado, una Constitución redactada de manera contemporánea. El gobierno está dividido en un Parlamento, un Poder Judicial y un Poder Ejecutivo, como modernamente se compone el Estado. El Parlamento controla las acciones del ejecutivo, se podría decir que tiende a ser de tipo parlamentarista. El Poder Judicial por su lado también goza de cierto grado de complejidad teniendo una serie de instancias y un Tribunal Supremo; además para la administración de justicia se cuenta con un Fiscal General y una serie de normas jurídicas. Además de ello cuenta con un Consejo Constitucional que vigila la constitucionalidad de las leyes y la regularidad de las elecciones. Todo ello pese a ser un gobierno en el exilio que desempeña funciones desde Tinduf (Argelia).

Según el artículo 71 de la Constitución de la RASD el ejecutivo está liderado por un Presidente, tiene un Consejo de Ministros bastante numeroso con amplias competencias. No es nuestra pretensión analizar en detalle la composición del Gobierno, podemos afirmar que luego de revisar su Constitución, que el Gobierno cuenta con un grado de complejidad aceptable y una efectividad relativa, conforme con los conceptos que exige la teoría del Estado.

4.4. Capacidad para entrar en relación con otros Estados

La doctrina no ha elaborado criterios para medir o cuantificar cuando un Estado cuenta con capacidad para entrar en relación con otros. No obstante, consideramos que dos indicadores que nos podrían otorgar algún nivel de certeza son: los reconocimientos internacionales y las misiones en el exterior.

4.4.1 Los reconocimientos internacionales

Según la Embajada de la República Árabe Saharaui en Argelia, hacia el 2006 esta contaba con 81 reconocimientos¹⁶, muchos de los cuales han sido suspendidos hasta que se encuentre una solución en el marco de las Naciones Unidas. Si bien es cierto que la precisión de la cifra podría ser cuestionada, dado que no se menciona cuantos países han suspendido relaciones diplomáticas, esta es una referencia que nos permite inferir que la RASD cuenta con un amplio número de reconocimientos. Cabe señalar que una vez otorgado el reconocimiento este no se puede retirar.

Si consideramos que casi la mitad de Estados del mundo es decir 81 Estados de los 194 que existen, reconocen a la RASD, podemos afirmar

que esta cuenta con una capacidad mediana-alta de poder ser reconocido.

4.4.2 Misiones en el exterior

Como se ha mencionado es difícil poder encontrar un indicador que permita medir la capacidad para entrar en relación con otros Estados. No obstante el número de Misiones Diplomáticas en el exterior nos puede dar algunas luces de la real capacidad de mantener relaciones con otros países.

Es importante resaltar que siempre hay que tomar en cuenta el tamaño de los países al momento de aplicar este indicador, puesto que no es lo mismo un país con mil millones de habitantes que uno que apenas llega a unos cientos de miles y con un PBI PPP de \$ 906,500,000, según el CIA World Factbook, que es uno de los más bajos del mundo.

Las misiones con las que cuenta en el exterior son las siguientes, de acuerdo con su página web oficial:

CUADRO

Representación	País
Embajada Saharaui en Argelia	Argelia
Embajada Saharaui en Luanda	Angola
Embajada Saharaui en La Habana	Cuba
Embajada Saharaui en Addis Ababa	Etiopia
Embajada Saharaui en Nueva Delhi	India
Embajada Saharaui en Antananarivo	Madagascar
Embajada Saharaui en México	México
Embajada Saharaui en Maputo	Mozambique
Embajada Saharaui en Abuja	Nigeria
Embajada Saharaui en Panamá	Panamá
Embajada Saharaui en Tswane	Sudáfrica
Consulado Saharaui en Ginebra	Suiza
Embajada Saharaui en Nueva York	Estados Unidos
Embajada Saharaui en Caracas	Venezuela

Se trata de trece Embajadas y un Consulado en Ginebra, lo que podría llevar a pensar que su capacidad para entrar en relación con otros Estados es más que aceptable considerando el tamaño de su población y las circunstancias en las que se encuentra.

5. El rol de las Naciones Unidas

Según la resolución 1920 de 2010, el Consejo de Seguridad expresó "la consolidación del statu quo no es aceptable a largo plazo", no obstante la Misión de las Naciones Unidas para el Referendo en el Sahara Occidental (MINURSO), que sigue manteniendo su presencia en el territorio del Sahara Occidental pero no ha llegado a una solución definitiva del conflicto.

En todos los documentos ya sean pronunciamientos de la Asamblea General, del Secretario General de las Naciones Unidas o del Consejo de Seguridad, se reconoce plenamente el derecho a la autodeterminación, pero no se establecen acciones concretas para que se logre satisfacer esta legítima aspiración. El Enviado Especial James Backer opinó que "una de las dificultades para resolver el conflicto provenía de la escasa importancia que se le atribuye en el orden internacional. El foco sobre los derechos humanos ha hecho el conflicto más visible y lo ha devuelto a la agenda internacional, aumentando así la presión para resolverlo"¹⁷.

No obstante, pese a ello, los esfuerzos de Naciones Unidas han caído en un estancamiento por una falta de apoyo y de visibilidad internacional del conflicto. No existen nuevos elementos que permitan considerar que la situación cambiaría en los próximos meses o años, todo apunta a que se continuará extendiendo la MINURSO en el Sáhara Occidental pero que no habrán mayores cambios. Hace casi diez años, el autor Carlos Echeverría publicó en un análisis para el Real Instituto El Cano un artículo en el que señalaba lo siguiente:

"Es importante asumir que estas prórrogas son cada vez más difícil de obtener, y también lo es que, en ese tiempo, las partes y los actores involucrados en esta cuestión hagan mayores esfuerzos para encontrar una solución justa y duradera; 11 años de iniciativas diplomáticas y más de 500 millones de dólares gastados sobre el terreno constituyen un gran lastre para una ONU que su Secretario General, Kofi Annan, alentado por los principales Estados – contribuyentes a la Organización, quiere hacer más operativa y creíble. Por otro lado, la frustración del Enviado Especial del Secretario General para el Sahara, James Backer III, quien fuera flamante Secretario de Estado norteamericano y que en desea, ni él ni su país, que su prestigio se decline por culpa de un complejo y marginal conflicto en el que está involucrado desde hace ya más de cinco años (desde marzo de 1997), en el que las partes no transigen ni un milímetro y cuya incidencia geoestratégica es irrelevante, está también detrás de los esfuerzos de la diplomacia de Washington para lograr un desbloqueo"¹⁸

Han pasado diez años y la cita parece totalmente válida, lo único que cambia es el incremento de la cantidad de dinero gastado, el Secretario General de Naciones Unidas y el Enviado Especial, todo lo demás sigue igual, es decir el rol de Naciones Unidas no ha sido determinante, se puede observar de los hechos que necesita mayor apoyo para poder potenciar su Misión y lograr finalmente el referéndum.

6. Reflexiones finales

Luego de haber analizado los principales elementos constitutivos del Estado podemos afirmar que la RASD cuenta con ellos en alguna medida, sin embargo estos no se expresan de forma clara y explícita, debido a la situación en la que se encuentra, cuestión que solo podrá ser aclarada a través del referéndum. Por lo tanto hasta que la MINURSO no logre concretar el referéndum y con ello la libre determinación del pueblo saharauí, no se podrá afirmar la RASD cuente plenamente con los elementos constitutivos del Estado explícitamente.

En tal sentido, como reflexión final consideramos que se debe potenciar a la MINURSO para que lleve a cabo el referéndum, dado que dicha Misión ha carecido de apoyo internacional para lograr sus objetivos. Se necesita al más alto nivel de Naciones Unidas que se establezcan fechas claras y no permitir que la labor de la MINURSO se siga extendiendo, dado es claro que ha llegado a un estancamiento. Se debe gestionar a través de diversos foros multilaterales la búsqueda de una solución pacífica, para lo que es necesario volver a colocar el tema en agenda y no dejarlo en suspenso indefinido. En cuanto al tema de los reconocimientos internacionales, consideramos que debería quedar en suspenso a fin de no alterar el proceso democrático que se va a llevar a cabo.

Ahmed Boukari afirma: “Un Magreb con un mercado interno de cerca de ochenta millones de consumidores y abierto al intercambio con el exterior, puede encontrar respuestas reales al subdesarrollo que servirían de poderoso incentivo al proceso unitario. Así emergió la Unión Europea tras largos periodos de conflicto, sobre bases democráticas y voluntarias, no sobre la ampliación de las fronteras por la fuerza”¹⁹. Esperemos que en poco tiempo, se resuelva la situación del Sahara Occidental aplicando el principio de libre determinación de los pueblos y que finalmente esta región pueda gozar de paz y seguridad para que logre un desarrollo sostenible.

Notas

- 1 Sobre el particular, el Comité Badinter para Yugoslavia de la Unión Europea, establece los mismos requisitos para poder ser considerado como un Estado. Ver: <http://acom-es.com/2011/11/01/%C2%BFes-palestina-un-estado-segun-el-derecho-internacional/> (revisada 11/07/2012). También se pueden revisar documentos como: <http://www.cari.org.ar/pdf/genocidioCIJ.pdf>
- 2 El principio de la libre determinación de los pueblos hace que este sea quizá el requisito más imponente
- 3 Sobre este particular la Corte Internacional de Justicia ha señalado sobre la población en el Asunto Notebohm que “constituye la expresión jurídica del hecho de que el individuo a quien se le ha conferido, sea directamente por ley, sea como resultado de una decisión de las autoridades, está de hecho más estrechamente vinculado a la población del Estado que se la ha conferido que con la de cualquier otro Estado” C.I.J. Recueil, 1995. En: NOVAK & GARCIA CORROCHANO. Derecho Internacional Público. PUCP 2005, página 34. Afirmamos que este criterio esta siendo cuestionado en los hechos por las personas que no tienen un status regular en muchos países pero que sin embargo habitan en el, se sujetan a sus leyes, pagan tributos, en otras palabras son parte constitutiva del mismo; no obstante no obtienen la nacionalidad. Existen casos de migración pero quizá el caso más dramático es el de personas que han nacido en un determinado territorio, habitan en el, pero por razones diversas el Estado ha decidido no concederles la nacionalidad. Estos hechos muy debatibles jurídicamente, debilitan el criterio de la nacionalidad.
- 4 KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Madrid, 1934, pág 183.
- 5 ULLOA SOTOMAYOR, Alberto. En: NOVAK & GARCIA CORROCHANO. Derecho Internacional Público. PUCP 2005, página 36.
- 6 NOVAK & GARCIA CORROCHANO. Derecho Internacional Público. PUCP 2005, Tomo II página 38.
- 7 DIENA, Julio. Derecho Internacioanl Público. Traducción de la 4ta edición italiana con referencias al Derecho Español. Barcelona: Bosch, 1948. En: NOVAK & GARCIA CORROCHANO. Derecho Internacional Público. PUCP 2005, página 33. Novak señala que sobre el mismo punto se puede ver: HEFFTER, A. G. Derecho Internacional de Europa. Madrid: Librería de Victoriano Suárez, 1875. p. 59.
- 8 Sobre el particular Novak nos recuerda lo señalado por Virally en torno a las variaciones en la personalidad jurídica del Estado, quien afirma lo siguiente: “Las variaciones y mutaciones que pueden afectar en el tiempo a los elementos constitutivos del Estado no tienen influencia sobre su personalidad, bien se trate de cambios de gobierno o de régimen político, de pérdidas o adquisiciones territoriales, de transferencia de población, o aún de transformaciones estructurales (paso de un Estado unitario a un Estado federal o viceversa” VIRALLY, Michel. “La Charte de Droits et Devoirs Economiques”. En: Annuaire Fraçais du Droit International. 1974. En: NOVAK & GARCIA CORROCHANO. Derecho Internacional Público. PUCP 2005, página 34. Tomo II.
- 9 En estos casos por una cuestión de balances de poder regionales.
- 10 Traducción no profesional tomada de la Opinión Consultiva. El texto original señala: “The material before the Court appears to support the view that almost all the dahirs and other acts concerning caids relate to areas situated within present-day Morocco itself and do not in themselves provide evidence of effective display of Moroccan authority in Western Sahara. Nor can the information furnished by Morocco be said to provide convincing evidence of the imposition or levying of Moroccan taxes with respect to the territory”.

- 11 Traducción no profesional tomada de la Opinión Consultiva. El texto original señala: "Consequently, the information before the Court does not support Morocco's claim to have exercised territorial sovereignty over Western Sahara. On the other hand, it does not appear to exclude the possibility that the Sultan displayed authority over some of the tribes in Western Sahara".
- 12 El texto original señala: "consequently reject al1 that part of the Court's statement which declares that at the time of colonization by Spain there were legal ties of allegiance between the Sultan of Morocco and certain tribes of the territory at the same time as other legal ties between the Mauritanian entity and the territory of Western Sahara"
- 13 "Since the Court was unable to carry out any specific research, it is vain to make generalizations, in the absence of any reliable data, on the lines that there was "allegiance" between the Emperor of Morocco and "some" of the nomadic tribes, or "some rights relating to the land", between the Territory and the Mauritanian entity, when the Court would be quite unable to say either what were the tribes concerned in 1884, to what extent and for what period, nor in what effective exercise of rights relating to the land the tribes and the Mauritanian entity were combined, nor what tribes, nor for what period. It is the duty of a court to establish facts, that is to say to make findings as to their existence, and it confers a legal meaning upon them by its decision; a court may neither suppose the existence of facts nor deduce them from hypotheses unsupported by evidence. How can one speak of a legal tie of allegiance, a concept of feudal law in an extremely hierarchical Society, in which allegiance was an obligation which was assumed formally and publicly, which was known to all, was relied on on both sides, and was backed by specific procedures and not merely by the force of arms. The political situation, in the broadest sense of the term, of the tribes of the desert is that of independence asserted by arms, independence both between the tribes themselves and with regard to what lay on the periphery of their travelling grounds".
- 14 La CIJ en su Opinión Consultiva manifestó:
"A los efectos de la opinión consultiva, el "momento de su colonización por España" puede considerarse el periodo que comenzó en 1884, cuando España proclamó su protectorado sobre el Río de Oro. Por consiguiente, el concepto jurídico de terra nullius ha de interpretarse por referencia al derecho en vigor de ese periodo. En derecho, la "ocupación" es un medio, diferente de la cesión o la sucesión, de adquirir por medios pacíficos la soberanía de un territorio; una condición fundamental de una "ocupación" válida es que el territorio sea terra nullius. Según la práctica de los Estados en ese periodo, los territorios habitados por tribus o pueblos que tuvieran una organización social y política no se consideraban terra nullius; en su caso, se consideraba en general que la soberanía no se adquiría mediante la ocupación, sino mediante acuerdos concertados con los gobernantes locales. La información proporcionada a la Corte demuestra: a) Que en el momento de su colonización el Sahara Occidental estaba habitado por pueblos que, aunque eran nómadas, estaban organizados social y políticamente en tribus y tenían jefes competentes para representarlos; b) Que España no actuó sobre la base de establecer su soberanía sobre terra nullius: por eso, en su decreto de 26 de diciembre de 1884, el Rey de España proclamó que estaba tomando el Río de Oro bajo su protección sobre la base de acuerdos concertados con los jefes de las tribus locales.
- 15 Boukhari, Ahmed. Las dimensiones internacionales del conflicto del Sahara occidental y sus repercusiones para una alternativa marroquí. ELCANO
- 16 Ver: <http://www.amb-rasd.org/ES/1e1es.htm>. Los países que han reconocido a la RASD son los siguientes:
1. Afganistán* 23/05/1979 2. Albania 29/12/1987 3. Angola 11/03/1976 4. Antigua y Barbuda 28/02/1987
5. Argelia 06/03/1976 6. Barbados 27/02/1988 7. Belice 18/11/1986 8. Benin 11/03/1976 9. Bolivia 14/12/1983
10. Botswana 14/05/1980 11. Burkina Faso* 04/03/1984 12. Burundi* 01/03/1976 13. Cabo Verde 04/07/1979
14. Camboya 10/04/1979 15. Chad 04/07/1980 16. Colombia 27/02/1985 17. Congo 03/06/1978
18. Corea del Norte 16/03/1976 19. Costa Rica 30/10/1980 20. Cuba 20/01/1980 21. Dominica 01/09/1979
22. Ecuador 14/11/1983 23. El Salvador 31/07/1989 24. Etiopía 24/02/1979 25. Ghana 24/08/1979 26. Granada 24/08/1979 27. Guatemala 10/04/1986 28. Guinea-Bissau 15/03/1976
29. Guinea Ecuatorial* 03/11/1978 30. Guyana 01/09/1979 31. Honduras 08/11/1989 32. India* 01/10/1985 33. Irán 27/02/1980 34. Jamaica 04/09/1979 35. Kenia* 26/06/2005 36. Kiribati 12/08/1981 37. Laos 09/05/1979 38. Lesotho 09/10/1979 39. Liberia 31/07/1985
40. Libia 15/04/1980 41. Madagascar* 28/02/1976 42. Malawi 24/03/2002 43. Mali 04/07/1980 44. Mauritania 27/02/1984 45. Mauricio 01/07/1982 46. México 08/09/1979 47. Mozambique 13/03/1976 48. Namibia 11/06/1990 49. Nauru 12/08/1981 50. Nicaragua* 06/09/1979 51. Nigeria 12/11/1984 52. Panamá 23/06/1978 53. Papua Nueva Guinea 12/08/1981 54. Perú 16/08/1984 55. República Dominicana 24/06/1986 56. Ruanda 01/04/1976 57. Salomón Islas 12/08/1981 58. San Cristóbal y Nevis 25/02/1987 59. Santa Lucía 01/09/1979 60. San Vicente y Granadina 14/02/2002 61. Sao Tomé y Príncipe 22/06/1978 62. Seychelles 25/10/1977 63. Sierra Leona 27/03/1980 64. Siria 15/04/1980 65. Sudáfrica 15/09/2004 66. Surinam 11/08/1983 67. Swazilandia 28/04/1980 68. Tanzania 09/11/1978 69. Timor Oriental 20/05/2002 70. Togo 16/03/1976 71. Trinidad y Tobago 01/11/1986 72. Tuvalu 12/08/1981 73. Uganda 06/09/1979 74. Uruguay 26/12/2005 75. Vanuatu 21/11/1980 76. Venezuela 03/08/1983 77. Vietnam 02/03/1979 78. Yemen 02/02/1977 79. Yugoslavia 28/11/1984 80. Zambia 12/10/1979 81. Zimbawe 03/07/1980
(*) Gobiernos que no mantienen actualmente relaciones con la RASD.
- 17 CAPELLA SOLER. Human Rights, An obstacle in Western Sahara. En: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/mediterranean+arab+world/ari47-2011
- 18 Echevarria, Carlos. La cuestión del Sahara Occidental en el Consejo de Seguridad de la ONU. En: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fmxBnR19TE2e_kEAjs2BDawjQL8h2VAQAus7zlw!!/
- 19 Boukahari, Ahmed. Las dimensiones internacionales del conflicto del Sahara Occidental y sus repercusiones para una alternativa marroquí. En: www.realinstitutoelcano.org/documentos/99/DT-16-2004-E.pdf

¿Qué es la Cooperación Sur-Sur?

La cooperación horizontal

Alejandro Riveros

Ministro en el Servicio Diplomático. Licenciado en Relaciones Internacionales de la Academia Diplomática del Perú. Asociado en Business Management de la División Asiática de la Universidad de Maryland.

Cómo se origina la cooperación Sur-Sur

La cooperación internacional al desarrollo es todavía comúnmente percibida en el marco de las relaciones Norte-Sur. De acuerdo con el concepto tradicional de lo que significa la cooperación al desarrollo, el Norte desarrollado posee los recursos de capital, la tecnología y experiencia técnica de las que carecen los países pobres del Sur; ciertamente, esta brecha es usada para explicar el subdesarrollo de estos últimos. Por lo tanto, el Norte puede y debe promover el desarrollo internacional a través de la asistencia económica, financiera y técnica al Sur¹.

Igualmente, en la concepción tradicional de la asistencia y la cooperación entre países en desarrollo, la llamada Cooperación Sur-Sur (CSS) o cooperación horizontal, ésta se entendía principalmente como la cooperación surgida entre países con similitudes ideológicas y que buscaban metas políticas comunes, mayormente entre naciones afines a ideas de izquierda y dentro del esquema de confrontación de la Guerra Fría entre el capitalismo y el comunismo en la década de los 60's y 70's.

La base de esta concepción yacía en el “concepto romántico” elaborado por los “desposeídos” del sistema internacional con el fin de oponerse a la capacidad que tienen los países industrializados más ricos del Norte para aumentar la penetración de sus economías. Este enfoque que enfatizaba la autoconfianza era, quizás, más constructivo y estaba más en consonancia con las aspiraciones de los países en vías de desarrollo del Sur, el llamado Tercer Mundo. El argumento dominante tras esta

¿Qué es la cooperación Sur-Sur? La cooperación horizontal

concepción era que los países menos desarrollados podían lograr un verdadero desarrollo en la medida que redujeran al mínimo las relaciones de dependencia con el Norte y dieran el paso necesario hacia la autoconfianza regional nacional y colectiva².

La idea Sur-Sur nace en la Conferencia de Bandung de 1955, Movimiento de los No-Alineados en 1961, el Movimiento del Grupo de los 77 en 1964 y el surgimiento de la OPEP, como una nueva estrategia de esfuerzo colectivo para alcanzar progresivamente la autodeterminación y desligarse de la aplastante influencia política y económica de los poderes dominantes del sistema internacional. Indudablemente, este esfuerzo estaba altamente politizado porque se deseaba lograr una contribución y un impacto importantes en la lucha por un nuevo orden político, económico e informativo. Así, el Movimiento de los No Alineados estaba a la vanguardia de la lucha por la descolonización y, específicamente, por transformar las relaciones entre los Estados al interior del sistema internacional.

Sin embargo, con la caída de la Unión Soviética, el fin de la Guerra Fría, con la pérdida de vigencia del Movimiento NoAl y el surgimiento de nuevos actores en la escena internacional, la CSS dejó de lado su cariz político e ideológico y adoptó más bien un sentido práctico y realista. Por ello, en los últimos años la CSS ha estado recibiendo cada vez mayor atención en la medida en que los países en desarrollo ganan cada vez más peso en la economía mundial. Las así llamadas economías BRIC –Brasil, Rusia, India y China– con 40% de la población del mundo diseminada en tres continentes ya representan el 25% del PIB global. Goldman Sachs calcula que estas cuatro economías emergentes podrían colectivamente superar el producto del grupo de las siete naciones más ricas para el 2032, con China convirtiéndose en la economía más grande del mundo antes de 2030^{3 y 4}. En términos de Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA), los países desarrollados que pertenecen al Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD-DAC) continúan siendo la fuente mayor de la Ayuda internacional al desarrollo, US\$ 121.5 mil millones en el 2008. Pero la participación de los países que no pertenecen al OECD-DAC ha venido creciendo, especialmente de países en desarrollo de renta media como China e India.

Estimaciones de Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) la coloca entre US \$ 9.5 mil millones y US \$ 12.1 mil millones en el 2006 o 7.8% a 9.8%, del total de la AOD que circuló en ese año, incrementándose así desde el cerca de 5% que tenía durante los 90s –excluyendo las contribuciones del Sur a las agencias multilatera-

les⁵. Independiente de la crisis financiera y económica global desde el 2008, la CSS ha continuado expandiéndose. Retos globales tales como la crisis energética y de alimentos, el cambio climático y las pandemias como la gripe A (H1N1) han impulsado a los países del Sur a aumentar sus asociaciones a través de mecanismos interregionales, regionales y subregionales.

Las preocupaciones acerca de la volatilidad de los mercados financieros, la inseguridad alimentaria y energética y las alternativas para buscar financiación de emergencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), están presionando a los países en desarrollo a encontrar apoyo entre ellos mismos, especialmente en medio del declive económico en los países desarrollados donde ellos tradicionalmente buscaban la Ayuda.

Estas contribuciones entre países en desarrollo están generando un nuevo dinamismo en la cooperación internacional al desarrollo. En verdad, la importancia real de la CSS recae no tanto en la magnitud de la ODA o los recursos financieros que circulan entre países desarrollados, sino más bien en el carácter de esa relación expresada como relación de intercambio, especialmente cuando se compara con la tradicional cooperación Norte – Sur.

Los países en desarrollo y la sociedad civil han criticado de manera reiterada la forma en que los países desarrollados han usado la Ayuda como un instrumento de sus propias políticas, imponiendo condiciones y atando la Ayuda a intereses comerciales, políticos y militares de los donantes. En contraste, se presume con frecuencia que la CSS está basada en principios de solidaridad más que de clientelismo. Así, la Agenda de Acción de Accra del 2008 (AAA) del Tercer Foro de Alto Nivel sobre Efectividad de la Ayuda afirma que “La Cooperación Sur – Sur sobre el desarrollo busca observar el principio de no interferencia en asuntos internos, igualdad entre socios en desarrollo y respeto por su independencia, soberanía nacional, diversidad cultural y contenidos

Algunos ejemplos de mecanismos de CSS:

- G-77 desde 1964
- La ALBA, desde el 2004
- Proyecto de infraestructura de China en África: el ferrocarril Tanzania-Zambia, desde 1975
- Apoyo de Cuba a la agricultura y la seguridad alimentaria al África y el Caribe, desde el 2000
- Ayuda de Tailandia a Camboya, 2009
- PetroCaribe de Venezuela, 2005
- Ayuda de emergencia de Turquía a Irak, Palestina y Pakistán, 2008
- Comité Andino para la Prevención de Desastres (CAPRADE)
- Comité Andino de Titulares de Cooperación Internacional (CATOCI)
- El Fondo Andino de Reservas (FLAR)
- La Corporación Andina de Fomento (CAF)
- Convenio Andrés Bello - Educación
- Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue
- Centro de Integración, Cooperación y Desarrollo Internacional (CICODI) del Mercosur
- Consejos sectoriales del UNASUR

locales y de identidad⁶. Esta juega un papel importante en la cooperación internacional al desarrollo y es un complemento valioso de la cooperación Norte-Sur”.

La cooperación Sur-Sur ha ganado gran protagonismo en las políticas globales de desarrollo a partir de su inclusión en la Agenda de Acción de Accra, como lo señala el documento “La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe”, preparado por María Clara Sanín Betancourt, Directora, Enlaza Colombia, y Nils-Sjard Schulz, Investigador Senior, FRIDE⁷. Ellas señalan que se abre así un espacio importante para fortalecer la cooperación Sur-Sur como mecanismo de aprendizaje horizontal y de promoción del desarrollo de capacidades nacionales. Sin embargo, aún existen grandes desafíos para reforzar la cooperación Sur-Sur a nivel conceptual y operativo, además de medir mejor sus dimensiones e impactos.

Por ello, es esencial comprender mejor la naturaleza, las limitaciones y el potencial de la CSS para poder informar y fortalecer el trabajo de incidencia de las organizaciones de la Sociedad Civil que buscan mayor efectividad de la Ayuda al desarrollo, ya sea que involucren relaciones Sur-Sur o Norte-Sur. En ese contexto es interesante analizar hasta qué medida los donantes emergentes del Sur están motivados por principios de solidaridad, mutuo beneficio o se mueven también por intereses estratégicos. Es igualmente importante examinar las implicancias de las políticas de mutuo beneficio y no-interferencia de los donantes del Sur sobre la calidad y el impacto en el desarrollo de esa Ayuda.

Desafíos

A pesar de los auspiciosos objetivos de la CSS, debemos también adoptar medidas que nos permita superar sus actuales limitaciones y fortalecer su desarrollo, evitando contaminarla con elementos ajenos a su verdadera esencia, para lo cual se debe prestar cuidadosa atención a estos puntos:

1. La CSS debe ser fomentada y promovida a varios niveles: bilateral, sub-regional, regional e interregional, así como multilateral o sectorial. Puede ser reforzada con el apoyo adecuado y estructurado de los países desarrollados y las Naciones Unidas.
2. En el marco de los derechos humanos y la democracia debe fortalecerse la CSS, de tal manera que no se abuse de la aclamada ventaja de los donantes del Sur, en términos de su declarado respeto

por la soberanía y la política de no-interferencia. El respeto de la soberanía nacional no debe significar ignorar las violaciones a los derechos humanos, la destrucción ambiental, la corrupción y el flagrante abuso del poder en los países socios.

3. A este respecto, la cooperación al desarrollo debe construir capacidades estatales para implementar e informar sobre la adhesión a las convenciones y estándares internacionales, mejorar los sistemas nacionales de rendición de cuentas, fortalecer los grupos de la sociedad civil locales y mejorar sus capacidades para construir conciencia, de tal manera que la población pueda exigir cuentas a su propio gobierno. No hay evidencia hasta hoy de que la CSS haya fortalecido estos aspectos en su cooperación al desarrollo.
4. La CSS debe adherirse firmemente al principio de mutuo beneficio e igualdad, con el debido respeto por las condiciones desiguales de asociación que frecuentemente prevalecen aún entre países del Sur. Esto implica que los intereses de los programas de los países más débiles deben ser respetados de una manera afirmativa como genuina solidaridad, mutualidad y demanda igualitaria; sin embargo, independientemente de la política proclamada de mutuo beneficio y no interferencia, no hay evidencia que la CSS esté libre de ataduras.
5. Si bien el mutuo beneficio no necesariamente implica “interferencia”, la CSS se caracteriza con frecuencia por relaciones altamente desiguales con los países más pobres, en los cuales los intereses de los donantes pueden fácilmente ser más importantes.
6. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) tienen un papel crucial que jugar en asegurar que el papel de la CSS sea manejado de una manera que contribuya a la erradicación de la pobreza, así como a la sostenibilidad del crecimiento económico y el desarrollo. Sin embargo, en casi todos los principales países involucrados en la CSS, la relación entre OSC y el estado es menos que propicia para esta función.

Brasil ha identificado 89 experiencias en el sector salud, en el campo de la cooperación dentro de UNASUR que se puede explotar o desarrollar ampliamente.

Alemania está preparando mecanismos y recursos para la cooperación triangular que va a ser financiado separadamente de la cooperación tradicional.

Australia: ¿por qué seguimos hablando de CSS? Es un término anticuado.

7. El marco institucional y legislativo que rige las OSC y la capacidad del Estado para hacerlo cumplir están diseñados para limitar los aportes de las OSC al discurso de la CSS. Las preocupaciones de las OSC sobre las implicancias negativas sobre los derechos humanos y el medio ambiente de algunas de las iniciativas de las CSS son desestimadas.
8. De otra parte, hay una débil capacidad entre las OSC para organizarse y movilizarse alrededor de los asuntos centrales que tiene la CSS; por lo tanto, no se involucran tanto con los temas de la CSS como lo hacen con la agenda de la efectividad de la Ayuda liderada por la OECD-DAC.
9. La CSS debe estar alineada con las estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza que hayan sido desarrolladas a través de amplios procesos con la participación de parlamentarios, OSC, instituciones académicas y medios independientes.
10. Se debe exigir la máxima transparencia, especialmente en relación a los términos de los proyectos, los préstamos y los acuerdos de crédito a las exportaciones subsidiadas de la CSS.
11. Se debe incrementar la rendición de cuentas de los donantes del Sur y los programas de países entre sí y sus ciudadanos mediante la expansión de la gama de actores involucrados en evaluar la efectividad de la Ayuda y del desarrollo, particularmente a nivel del país.
12. Se tiene que fomentar los procesos de involucramiento de múltiples actores a nivel nacional e internacional bajo el auspicio de los gobiernos y las instituciones multilaterales.
13. La eliminación incondicional de la Ayuda atada también se debe dirigir a los donantes del Sur, los cuales deben ser transparentes y abiertos con sus socios en relación con las ventajas comparativas de los bienes y servicios provistos a través de sus relaciones de Ayuda.

A partir de su inserción en la Agenda de Acción de Accra, la CSS ha ganado relevancia en las políticas globales de desarrollo y, en particular, en la lucha contra la pobreza, la desigualdad social y la mejora en la calidad de vida de nuestros pueblos.

El reto es continuar fortaleciendo este mecanismo de cooperación internacional, articulando su actuación y haciéndolo sostenible, asegurando así su eficiencia y eficacia como motor para impulsar el desarrollo.

Par ello, consideramos que los desafíos que debemos abordar prontamente para fortalecer el diálogo y la acción global entre nuestras regiones están referidos a los siguientes aspectos:

Sistematización y estandarización de la información

La CSS (CSS) y en particular en América Latina y Asia del Este, tiene un larga data y se ha convertido en un tema relevante para los países en desarrollo fortalecidos por un renovado espíritu de integración y solidaridad frente a problemas comunes. Sin embargo, resta por superar carencias en la información a nivel buenas prácticas y experiencias así como de datos y estadísticas, entendidas como importante vehículo de diálogo que permitan mejorar y facilitar la oferta y demanda de cooperación entre las regiones. Para ello, resulta necesario:

- Identificar, priorizar y difundir las prácticas y experiencias sobre la cooperación birregional realizada, con miras a fortalecer las capacidades técnicas de los países y contribuir a mejorar la imagen y transparencia de las intervenciones;
- Elaborar metodologías para la recopilación de información estadística y financiera para el análisis de la cooperación y la definición de acciones para su desarrollo y fortalecimiento;
- Identificar y consensuar instrumentos analíticos que nos permitan determinar la calidad e impacto de las intervenciones con miras a precisar su impacto real en los esfuerzos de las regiones por lograr sus metas de desarrollo. Conocer mejor los alcances y resultados de las acciones conjuntas emprendidas, a través de mediciones de impacto, que reforzará la apreciación de la eficiencia y eficacia de la CSS y sus perspectivas en el ámbito de la cooperación internacional.
- Evitar la contaminación política, ideológica, comercial y las condicionalidades que puedan imponer los países donantes sobre los países receptores.
- Se requiere más transparencia en los montos y transacciones que se realizan en la CSS porque algunos países no presentan estadísticas completas o confiables sobre este tipo de cooperación.

- Algunas veces la sociedad civil o parlamentos no participan ni existe una verdadera rendición de cuentas sobre los montos que ingresan al país beneficiario.

La concreción de las acciones propuestas obliga a mejorar los sistemas de información para llevar a cabo las tareas estadísticas, de análisis, identificación, estandarización, seguimiento, evaluación y difusión de las actividades de la CSS, proponiéndose la creación de una Base de Datos para orientación, consultas e implementación de acciones entre los países en desarrollo, tal como se propuso en un evento realizado en Bogotá⁸, Colombia, que tuvo por objeto discutir y preparar políticas comunes para el IV Foro de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda (HLF-4) que se llevó a cabo en Busán, Corea, en noviembre del 2011

Un sistema de información de este tipo contribuirá de manera significativa a reforzar la cooperación interregional, apoyar los procesos de planificación y la rendición de cuentas a la ciudadanía, a la vez que mejorará los resultados de las intervenciones.

Plataforma de coordinación

El importante protagonismo alcanzado por la CSS en las políticas globales de desarrollo ha dado origen a una gran variedad de ámbitos en los que se viene analizando e impulsando dicho mecanismo de cooperación.

Encontramos múltiples iniciativas que vienen siendo tratadas y fomentadas por organismos multilaterales y mecanismos de cooperación e integración con el consiguiente riesgo de superposición y dispersión de recursos y esfuerzos.

Sería conveniente identificar los espacios para compartir y difundir las experiencias, buenas prácticas y la información procesada, así como la coordinación de los temas relevantes para el desarrollo y fortalecimiento de la cooperación. La plataforma que se identifique debe contar con mecanismos ágiles y efectivos de coordinación entre los actores de la cooperación para atender de manera oportuna y con rapidez las necesidades que el proceso de desarrollo exige.

En este espacio, la definición de una Agenda birregional será un efectivo instrumento para maximizar el uso de los recursos y la eficiencia y eficacia de los mismos en apoyo a las necesidades prioritarias de las regiones. Dicha Agenda, debidamente articulada y coordinada, deberá

priorizar los temas de atención e identificar las restricciones y potencialidades de la CSS como factor coadyuvante al desarrollo.

Es indudable que el avance y fortalecimiento de la CSS dependerá en buena medida de las capacidades nacionales para implementar correctamente las actividades de identificación y desarrollo de la CSS.

Si bien se viene avanzando en la ejecución de acciones y proyectos de CSS, su desarrollo requiere el fortalecimiento de las capacidades nacionales de los países receptores de cooperación, el reforzamiento de las capacidades de gestión de sus organismos competentes y la mejora del diálogo entre los países de las regiones y, finalmente, el incremento de la eficiencia e impacto de la CSS para darle sostenibilidad.

Asimismo, se propone continuar promoviendo la creación de fondos en los puntos focales nacionales para el financiamiento de actividades de CSS, debido a que la escasez de recursos constituye uno de los obstáculos recurrentes más importantes para la concreción de las iniciativas de interés de los países cooperantes.

Rol de la organizaciones regionales y multilaterales

Los organismos regionales y multilaterales han venido auspiciando y desarrollando múltiples actividades para fomentar y fortalecer la CSS. Se precisa alentar la coordinación birregional ante dichos organismos y exhortarlos a que continúen e intensifiquen sus esfuerzos para que esta modalidad de cooperación tenga un papel destacado en sus programas de desarrollo institucional.

Cabe señalar que América Latina cuenta con organizaciones de cooperación e investigación de prestigio internacional con capacidad técnica y operativa para promover acciones de CSS con eficacia y eficiencia, ventajas que deben ser aprovechadas para la ejecución de los programas que los países acuerden.

En tal sentido, será de mucha utilidad conocer, compartir y difundir sus experiencias, estableciendo mecanismos de coordinación que permitan aprovechar la valiosa experiencia acumulada en el tema de cooperación.

Más allá de esa importante tarea resultará beneficioso que las organizaciones regionales y multilaterales refuercen sus iniciativas orientadas a promover mecanismos innovadores para contribuir a lograr

mayor repercusión de la CSS, al fomento de vínculos entre empresas y al establecimiento de relaciones de colaboración entre el sector público y privado.

Es importante también que la información sobre las capacidades, mecanismos e instrumentos de dichas entidades para financiar actividades de CSS sea recopilada, sistematizada y difundida a nivel de los países de ambas regiones, como herramienta que coadyuve a la realización de actividades prioritarias.

Esta iniciativa es de singular importancia teniendo en cuenta que el financiamiento de la CSS es un tema de mayor complejidad en el escenario internacional actual, afectado por el impacto de la crisis económica y financiera que aqueja a los países en desarrollo.

Promoción de reuniones sobre CSS

El rol destacado que desempeña la CSS en el actual escenario de la cooperación internacional subraya la importancia que esta modalidad se desarrolle bajo una perspectiva propia, distinta a la tradicional cooperación Norte-Sur. Bajo esta premisa surge la necesidad de prestar especial atención al estudio permanente de metodologías, mecanismos e instrumentos para perfeccionar la CSS y aprovechar sus fortalezas y oportunidades.

En ese sentido, se debe continuar promoviendo reuniones a nivel de los puntos focales para profundizar en la problemática de la cooperación, sus desafíos y su aporte como mecanismo valioso para compartir y reforzar la capacidades de los países, contribuir a su desarrollo económico y social y establecer vínculos importantes entre los sectores académicos, empresariales y otros actores relevantes de ambas regiones.

Promoción de alianzas

Los organismos multilaterales han venido alentando la participación de todos los asociados al desarrollo en la realización de programas de cooperación, a través de plataformas de diálogo entre los sectores público y privado y las entidades de la sociedad civil, a fin de crear sinergias y compartir conocimientos y experiencias para garantizar resultados concretos a favor de la inclusión social y una mejor calidad de vida de los pueblos. Un buen ejemplo de ello lo representa una reciente iniciativa de las Naciones Unidas, el llamado CAPMATCH, que es una

plataforma en línea cuyo propósito es mejorar el empate entre la demanda y la oferta de capacidades civiles especializadas en los países que salen de situaciones de conflicto. En este caso es especialmente importante que se puedan aprovechar la capacidad existente en el Sur global y los países que han experimentado situaciones de conflicto y/o procesos de desarrollo de su propia capacidad desde niveles bajos. Los países afectados por conflictos han destacado que consideran esa experiencia directa especialmente valiosa al enfrentarse a sus propios desafíos en materia de creación de capacidad civil⁹.

La sociedad civil, el sector empresarial, la comunidad científica, entre otras, se han mostrado como importantes innovadores en la investigación, desarrollo e intercambios Sur-Sur y su aporte al desarrollo y al fortalecimiento de la cooperación ha sido evidente.

Comprobamos también que existen nuevas oportunidades para movilizar recursos más allá de los esquemas aplicados en el pasado en los que los esfuerzos de la CSS estaban dirigidos fundamentalmente por organismos gubernamentales e intergubernamentales y tenían muchas veces un tinte político o ideológico. Actores no estatales, como el sector empresarial, y organizaciones no gubernamentales han venido colaborando con mayor interés en el financiamiento de acciones de relevancia en el tema de la cooperación.

Habida cuenta de esta tendencia se deben intensificar los esfuerzos para que en el desarrollo y fortalecimiento de la CSS participen activamente agentes no tradicionales a través de la creación y promoción de alianzas entre los sectores público y no público.

El Perú y la CSS

Además de ser recipiente de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación tradicional, el Perú ya hace algunos años ha empezado a desarrollar programas en este campo, sobre todo en América Central, en donde ha empezado a desarrollar una serie de proyectos en los cuales tenemos ventajas comparativas como agroindustria, medicina forense, tecnología pesquera, minería, estadística y censos, oceanografía, medio ambiente, técnica aduanera, protección del consumidor, etc.

Hay muchas instituciones peruanas que están en capacidad de brindar esta cooperación y el Perú, a través de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), está trabajando activamente para compilar y formalizar este tipo de cooperación. Inclusive, publicó un catálogo

preliminar donde se esbozaban las áreas en donde se podía ofrecer cooperación. Este catálogo está siendo refinado y perfeccionado, además de ser traducido al inglés y al francés, para que pueda servir de referencia para todos aquellos países que estén en necesidad de recibir cooperación del Perú. Ahora requiere concretar un fondo nacional que permita financiar estas actividades y así el Perú se podría concretar en un importante cooperante en la región.

El caso de Honduras

Este es un reciente caso que ejemplifica con mucha precisión —desde su esbozo inicial hasta su conclusión— cómo se puede aprovechar de la mejor manera la CSS en brindar resultados tangibles y concretos.

El 14 de febrero del 2012, se produjo un incendio en el centro penitenciario Granja Penal de Comayagua, Honduras, que ocasionó 361 víctimas en la población penitenciaria, que en su mayoría perecieron calcinadas. La magnitud del siniestro generó un colapso de las instalaciones sanitarias, lo que no permitió una oportuna atención e identificación de las víctimas. Ante esta lamentable situación, el Gobierno hondureño solicitó a la comunidad internacional el envío urgente de médicos forenses para identificar a las víctimas.

La Cancillería del Perú, en coordinación con la Fiscalía de la Nación, dispuso que cuatro especialistas del Equipo de Identificación de Víctimas de Desastres (IVD) del Perú del Instituto de Medicina Legal, viajaran con suma urgencia a Honduras a brindar la asistencia solicitada. Todos los contactos con el Gobierno hondureño se realizaron a través de la Embajada del Perú en Tegucigalpa, que jugó un rol importante en la exitosa concreción de esta cooperación, y el financiamiento de las primeras misiones estuvo cubierto por la Organización Internacional de Migraciones (OIM). El Equipo Forense estuvo integrado por doctores peruanos especialistas en antropología, odontología y medicina forense. Un mayor detalle sobre esta operación se encuentra descrita en el Anexo 1 de este documento.

Conclusiones

No queda duda de que se requiere de un marco alternativo de colaboración para el beneficio de los sectores más pobres para contrapesar, y complementar, el contenido de la cooperación proveniente del norte.

La CSS es una de esas iniciativas. Sin embargo, después de más de 50 años de creada, este mecanismo de cooperación debe evolucionar hacia una agenda de desarrollo más relevante y actualizada a los retos actuales del mundo globalizado.

Se requiere incorporar más asuntos críticos y sensibles como la protección del medio ambiente y la mitigación del cambio climático, la equidad de género, los derechos humanos, la efectividad de la ayuda y presentar acciones más prácticas y concretas para ser adoptadas e implementadas por los países en desarrollo. También se necesita abordar el tema de la disponibilidad de los recursos financieros para asegurar que sus esfuerzos no se queden en buenas intenciones.

Más importante aún es que debe desarrollarse un marco claro para involucrar y proteger a los socios más débiles que, por su propia naturaleza, pueden estar en una situación de desventaja frente a los países o economías más grandes.

El Sur necesita participar en la agenda global como un socio igual al Norte y debe otorgarse a sí mismo la responsabilidad de desarrollar tal condición.

En este contexto, se debe resaltar el hecho de que se vienen desplegando esfuerzos para lograr este objetivo, pero se necesita hacer mucho más como, por ejemplo, construir capacidades humanas y administrativas para controlar los recursos a fin de poder estar en capacidad de lograr un progreso significativo.

Notas

- 1 "The reality of AID", La CSS: un desafío al sistema de la ayuda, The Philippines 2010.
- 2 "La cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectivas en una relación emergente", U. Joy-Ogwu, Nueva Sociedad Nro. 60, mayo-junio 1982, pp. 27-38.
- 3 Alan Beattie, BRICS: *The changing faces of global power*, Financial Times, January 17, 2010 accessed at <http://www.ft.com/cms/s/0/95cea8b6-0399-11df-a601-00144feabdc0.html>
- 4 Sin embargo, según el libro "China 2020" publicado por el Banco Mundial en 1996 se pronosticaba que China se convertiría en la primera potencia económica del mundo en el 2020.
- 5 United Nations Economic and Social Council, *Background Study for the Development Cooperation Forum: Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, April 2008. The Reality of Aid

- 6 Accra Agenda for Action, accesible en <http://www.accrahf.net/WBSITE/EXTERNAL/ACCRAEXT/>
- 7 FRIDE es un *think tank* europeo para la acción global, que proporciona ideas innovadoras y análisis rigurosos sobre las principales cuestiones de las relaciones internacionales.
- 8 Taller "Aprendiendo de la CSS y Triangular: compartiendo conocimiento para el desarrollo", realizado entre el 27 y 28 de septiembre del 2011, organizado por el Gobierno de Colombia con el objeto de contar con una posición común de los países en desarrollo con miras a HLF⁴.
- 9 Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de marzo del 2012.

Anexo 1

El caso de identificación de víctimas del incendio de Comayagua, Honduras

1. Contexto.

El 14 de febrero del 2012, se produjo un incendio en el centro penitenciario Granja Penal de Comayagua, Honduras, que ocasionó 361 víctimas en la población penitenciaria, que en su mayoría perecieron calcinadas. La magnitud del siniestro generó un colapso de las instalaciones sanitarias, lo que no permitió una oportuna atención e identificación de las víctimas. Ante esta lamentable situación, el Gobierno hondureño solicitó a la comunidad internacional el envío urgente de médicos forenses para identificar a las víctimas.

2. Respuesta del Gobierno peruano.

En el marco de la tradicional e histórica relación de amistad y solidaridad con los países de la región, la Cancillería del Perú en coordinación con la Fiscalía de la Nación dispuso que de manera urgente (a 24 horas de haberse recibido el pedido) cuatro especialistas del Equipo de Identificación de Víctimas de Desastres (IVD) del Perú del Instituto de Medicina Legal, viajen a Honduras a brindar la asistencia solicitada. Todos los contactos con el Gobierno hondureño se realizaron a través de la Embajada del Perú en Tegucigalpa que jugó un rol importante en la exitosa concreción de esta cooperación. El Equipo Forense estuvo integrado por los doctores Roberto Carlos Parra Chinchilla (Jefe del Equipo), Carlos Alberto Suarez Canlla, Wendy Velesmoro Montes y Jorge Vásquez Guerrero, especialistas en antropología, odontología y medicina forense.

3. Modalidades de financiamiento.

Cabe destacar el rol de la Organización Internacional de Migraciones (OIM) para el apoyo financiero que permitió el viaje del Equipo de Identificación de Víctimas de Desastres del Perú, pues dicha entidad cubrió los gastos de transporte, alojamiento y alimentación del primer viaje del citado Equipo. Asimismo, la OIM sufragó los gastos de transporte aéreo del Equipo de Identificación de Víctimas de Desastres del Perú, en su segundo viaje a Honduras, y el Gobierno de ese país cubrió los gastos por alojamiento y alimentación.

El tercer viaje fue cubierto íntegramente por el Gobierno de Honduras.

4. Primeras acciones del Equipo Forense peruano.

El Equipo de Identificación de Víctimas de Desastres arribó a Honduras el 18 de febrero de 2012, para colaborar en la identificación de las víctimas del incendio en el Centro Penitenciario de Comayagua y debido a su rigurosa labor y en reconocimiento al trabajo desplegado recibió la solicitud de las autoridades hondureñas para permanecer por cinco días más en el área afectada, a fin de avanzar al máximo en esta delicada tarea.

El Equipo Forense peruano participó activamente en el proceso de identificación de las víctimas, mediante el uso de técnicas de investigación vinculadas a la genética, antropología, dactiloscopia, medicina, odontología, radiología y toxicología, que tienen un papel prioritario en la identificación de los restos humanos encontrados en la escena del desastre y, también, en la reconstrucción de las circunstancias de la muertes.

Cabe resaltar la estrecha coordinación del equipo forense peruano con los equipos de México y El Salvador, logrando un importante avance en el reconocimiento de los cadáveres de las víctimas del incendio. En ese contexto, el Dr. Roberto Parra, Jefe del Equipo Forense Peruano, fue nombrado coordinador de todos los equipos forenses presentes en Honduras: El Salvador, Guatemala, México, Chile y Estados Unidos, lo que demuestra la calidad de su trabajo y su liderazgo en esta tarea.

El Equipo de Identificación de Víctimas de Desastres regresó al país el 28 de febrero de 2012. Es de notar que el Gobierno hondureño, a fin de concluir con el proceso de reconocimiento de las víctimas de Comayagua, solicitó contar nuevamente con el concurso del nuestro Equipo de Identificación de Víctimas de Desastres.

5. Reconocimiento del Gobierno de Honduras.

El 29 de febrero de 2012, el Canciller hondureño, Arturo Corrales, expresó la gratitud del Gobierno de Honduras por el envío de cuatro especialistas forenses peruanos que dieron una valiosa colaboración en el proceso de identificación de las víctimas mortales del fatídico incendio acaecido en la Granja Penal de Comayagua.

6. Segunda visita del Equipo Forense peruano.

El 11 de marzo de 2012 se produjo la segunda visita del Equipo Forense peruano a Honduras, para colaborar en el proceso de identificación de las víctimas del incendio en el penal de Comayagua. Esta nueva visita generó el reiterado agradecimiento de las autoridades hondureñas por la pronta respuesta de nuestro Gobierno a su solicitud de cooperación internacional.

En esta segunda visita del Equipo Forense peruano se hizo entrega de los resultados de las muestras de ADN de 198 familiares y 28 víctimas, lo que llevó a la inmediata identificación de 12 cadáveres más. Esta visita sirvió también para que el citado Equipo realice labores de asesoría para la implementación de un laboratorio de biología molecular y de genética en Honduras.

Debido a la celeridad y el profesionalismo con la que estos resultados fueron entregados, motivó a que las autoridades hondureñas volvieran a solicitar la realización del análisis de 35 muestras más de víctimas del incendio, comprometiéndose el Equipo Forense a entregar los resultados de estas muestras el 29 de marzo de 2012.

Debe destacarse, que el IVD colaboró con la construcción de una base de datos genética para la propia población de Honduras.

7. Visita de expertos hondureños a Lima.

El 26 de marzo de 2012, la Jefa de Genética de Honduras, Dra. Jessica Pinto, llegó a Lima para capacitarse en el procesamiento de muestras óseas. Asimismo, recibió la donación que el Ministerio Público del Perú realizó a Honduras, consistente en un software íntegramente desarrollado en el Perú para la gestión de información y sistematización forense.

8. Tercera visita del Equipo Forense peruano.

El 10 de junio, tres especialistas del Equipo Forense peruano viajaron a Honduras con la finalidad de implementar un sistema integrado de gestión y sistematización de datos forenses a partir de la tecnología informática.

9. Promoviendo la Cooperación Sur – Sur.

El envío del mencionado Equipo Forense, de reconocido prestigio internacional, se inscribe en el marco de las actividades de política exterior del Gobierno peruano que promueve la modalidad de CSS, con el objeto de hacer frente a problemas comunes de nuestra región, compartiendo experiencias y capacidades con países en niveles de desarrollo similares o menores pero que pueden beneficiarse de los aportes del Perú. Este es un caso exitoso de CSS que, llegado el momento, se podría replicar fácilmente en cualquier otro país que pudiera verse enfrentado a accidentes de esta naturaleza.

¿Fue la Guerra del Pacífico una guerra inglesa contra el Perú, con Chile como instrumento? Reflexiones sobre el sistema internacional y el origen del conflicto*

Glauco Seoane Byrne

Primer Secretario en el Servicio Diplomático. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford. Ha sido profesor de Relaciones Internacionales en el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences-Po) y en la PUCP.

Entre otros autores que han vinculado la Guerra del Pacífico al funcionamiento del sistema internacional, Pablo Macera ha postulado que el imperialismo británico obtuvo con Chile una victoria¹. Esto en la medida que se garantizó a las firmas comerciales británicas el acceso al enclave salitrero de Tarapacá y Atacama. En sentido inverso, la derrota peruana significó el fracaso del proyecto nacional impulsado por una burguesía emergente, la de los llamados “hijos del país”, enriquecida por el auge del guano y representada por el Partido Civil. Tal proyecto, impulsado en los años setenta del siglo XIX, habría pretendido equilibrar, a través de un control directo del fisco peruano sobre la industria del salitre, una balanza de pagos que lo hacía groseramente dependiente del endeudamiento externo. Chile en cambio, a pesar de la crisis vivida en esos años, habría ya entonces desarrollado una disciplina fiscal y una burguesía nacional armoniosamente vinculada con el capitalismo británico.

* Extracto del ensayo inédito “Revisando una historiografía hostil: Sobre el origen de la Guerra del Pacífico, la industria del salitre y el papel de la casa Gibbs de Londres”, de próxima publicación.

Considerando el resultado del conflicto, diversas fuentes han sugerido que el Imperio Británico jugó un papel favorable a Chile. Es célebre en tal sentido la afirmación de James Blaine, secretario de Estado de los Estados Unidos de América, sobre que el conflicto en cuestión fue “una guerra inglesa contra el Perú, con Chile como su instrumento”². Recientemente Michael Reid ha afirmado que Chile ganó gracias al apoyo británico³. William J. Dennis calificó a la guerra como el producto de los “cerebros maestros” de los capitalistas británicos y chilenos⁴. Claude Michel Cluny, por su parte, considera fuera de toda duda que el capitalismo transnacional, representado por los accionistas anglo-chilenos de la Compañía de Salitre y Ferrocarril de Antofagasta, constituyó un “cuarto poder”, apenas oculto, que desempeñó un papel en muchos sentidos determinante en la génesis, aceptación y amplificación del conflicto⁵.

La tesis es frecuente en la historiografía peruana. Carlos Contreras y Marcos Cueto, por ejemplo, explican que Gran Bretaña apoyó a Chile debido a que su causa se identificaba más con las libertades de empresa y de comercio que su imperio defendía⁶. En alcance a ello, Enrique Amayo⁷ ha acusado el establecimiento de una “alianza-en-la-práctica” o “alianza informal” entre Chile y el Imperio Británico. Puntualmente, la política salitrera peruana – que en 1873 creó el estanco del salitre y en 1875 expropió casi dos terceras partes de las oficinas salitreras de Tarapacá, enfrentando luego severas limitaciones para honrar la deuda asumida – habría sido considerada como un freno a la expansión de los intereses británicos.

Así, la alianza en cuestión habría respondido a una opinión favorable de diversos actores británicos respecto de Chile, derivada del rechazo al estatismo peruano y de la “conexión anglo-chilena” establecida por una importante comunidad inglesa radicada principalmente en Valparaíso, centro de las operaciones mercantiles británicas en el Pacífico-Sur⁸. En concreto, tal alianza descrita habría operado a través de la observancia de la neutralidad oficial británica, impidiendo al Perú acceder a financiamiento o adquirir armamento durante la guerra.

El análisis de los hechos exigiría, no obstante, distinguir entre el descrédito internacional del Perú, las simpatías de la opinión pública londinense, los diversos intereses de los particulares británicos directamente concernidos y, finalmente, la conducta observada por el *Foreign Office*.

La *City* y la prensa londinense habrían, en efecto, reforzado una corriente de opinión favorable a Chile. Pero a ello habría contribuido

principalmente la suspensión unilateral, anunciada por el Perú en 1876, del pago de una de las más grandes deudas externas de la época⁹. El auge del guano llegaba a su fin y evidenciaba la prosperidad fallaz descrita por Jorge Basadre. En contraste, Chile podía ser percibido como un socio privilegiado del llamado “imperio informal” británico.

De tal estructura, de acuerdo con la formulación clásica de Ronald Gallagher y John Robinson, podía esperarse el establecimiento de una hegemonía política indirecta – en las regiones periféricas o dependientes – actuando *de facto*, a través de élites asequibles, para promover sus intereses comerciales¹⁰. Los alcances de tal hegemonía son sin embargo discutidos respecto de América Latina. Así, D.C.M. Platt sostiene que en la región sería más preciso hablar de un “imperialismo comercial”. En este, determinados actores europeos habrían tenido un control del mercado o logrado ganancias excesivas a través de mecanismos como el crédito financiero, la influencia de los comerciantes y el beneficio de los monopolios. En tal escenario la nacionalidad de los actores habría sido incluso irrelevante, de cara a las fuerzas del mercado. Y las relaciones establecidas habrían tenido que ser – al menos en apariencia – de mutuo beneficio¹¹.

Natalia Sobrevilla, adhiriendo a la tesis de Platt, postula que a partir del auge del guano los agentes financieros ingleses habrían establecido en el siglo XIX una relación desigual con el Perú. Pero esta no implicaba una estrategia general de dominación, capaz de derivar en un esfuerzo especial del gobierno británico por controlar los factores productivos peruanos.

A ello habría contribuido el que los tenedores de bonos de deuda peruana fuera un grupo heterogéneo, conformado por pequeños inversionistas y grandes especuladores, estos últimos dedicados a comprar valores depreciados para reclamar su valor nominal. Entre estos ciertamente había un sector abierto a la posibilidad de un conflicto bélico, por estimarlo una manera de movilizar una situación estancada por los incumplimientos peruanos. Tales actores evidentemente pudieron recurrir a su gobierno. Pero por regla general, el *Foreign Office* no contemplaba como parte de su política la realización de presiones a gobiernos extranjeros para el pago de deudas privadas¹².

Jorge Basadre, sin perjuicio de reconocer la falta de evidencia sobre una intervención oficial británica, destaca que el capital inglés sí ayudó a Chile durante la guerra. Recuerda que, iniciada la confrontación, en atención a los intereses del Comité Londinense de Tenedores de Bonos Peruanos, el *Foreign Office* protestó formalmente ante la posibilidad de

que la casa Dreyfus de París concediera un nuevo empréstito al Perú. Y apunta Basadre, con razón, que la capacidad para financiar la guerra resultó fundamental en su desarrollo y resultado¹³. Pero el hecho denota, antes que una voluntad conspirativa, la normal preocupación de los acreedores del Perú por el sobreapalancamiento del recurso guanero que garantizaba sus bonos.

Pues en efecto, planteado el conflicto, el referido Comité solicitó a su Cancillería que velara por sus acreencias. En respuesta, Lord Salisbury, Secretario de Asuntos Exteriores de la Reina Victoria, instruyó a su Legación en Santiago la defensa de los derechos concernidos. Indicando un margen de autonomía, en agosto de 1879 había arribado a dicha ciudad un representante del Comité, con la misión de promover sus intereses directamente ante el gobierno del Presidente Aníbal Pinto. Es un hecho que, una vez en control de Tarapacá, Chile no tardó en restaurar un régimen de propiedad privada, restituir las salitreras a los tenedores de títulos de expropiación emitidos por el gobierno peruano, y reconocer las deudas garantizadas con el guano y el salitre conquistados. Con ello Chile pudo reanudar las exportaciones salitreras y financiar el resto de la guerra, gracias a los impuestos recaudados y a un renovado crédito internacional¹⁴.

Los sucesos referidos ciertamente reflejan entendimientos anglo-chilenos contrarios a los intereses peruanos. No resultarían sin embargo suficientes para probar la existencia de una alianza, definida como la unión de dos Estados para atacar o defenderse de un enemigo común. Tampoco indican alguna inobservancia de la corona británica respecto de su declarada neutralidad durante la guerra. Autores como Rory Miller¹⁵, Heraclio Bonilla¹⁶ o la citada Sobrevilla adhieren en tal sentido a la investigación llevada a cabo por el escocés V.G. Kiernan en los archivos del *Foreign Office*¹⁷. Esta concluye que la cancillería británica se condujo “siempre en calma y con corrección, normalmente en alerta, siendo en ocasiones notablemente buena en el dominio de la inactividad”. John Mayo añade que habría sido incluso negligente en la defensa de sus intereses¹⁸. Y F. Taylor Peck afirma que tales intereses eran relativamente menores como para justificar una intervención¹⁹. Diversos historiadores han señalado, además, que el resultado de la guerra era imprevisible en 1879.

Amayo no obstante afirma que el Perú confrontó con su política salitrera a la casa Antony Gibbs and Sons de Londres, el más importante agente inglés implicado entonces en la industria del salitre²⁰. En efecto, la firma venía operando tanto en Tarapacá como en Atacama. Era socia y administradora de la Compañía del Salitre y Ferrocarril de Antofa-

gasta, la empresa chilena cuya controversia con el fisco boliviano por el impuesto de los diez centavos terminaría por desencadenar la guerra.

Sobre el particular se ha dicho ya que, en el marco del imperialismo comercial, las firmas mercantiles no habrían estado ligadas ni dependido de la política exterior británica. En adición a ello, es de considerar que la casa en cuestión fue favorecida por la política salitrera peruana, obteniendo una sobrevaluación de las oficinas que le fueron expropiadas en Tarapacá y la oportunidad de constituirse en consignatario exclusivo del monopolio peruano. La firma londinense se manifestaba en 1879 por tanto preocupada por las pérdidas que el conflicto le ocasionaría, sea cual fuese la parte ganadora²¹. En consecuencia, desplegaba esfuerzos conducentes al establecimiento de un cartel salitrero transnacional, que concertara la producción combinada de los monopolios salitrero y guanero del Perú con la de la Compañía de Antofagasta. La conducta observada por el principal actor británico implicado en la industria del salitre fue en tal sentido consistente con la tesis de Cain y Hopkins²², según la cual los intereses de los acreedores del Perú, al menos antes del estallido de la guerra, habrían podido balancear aquellos de los inversionistas británicos en Chile²³.

Con respecto a los intereses estratégicos del Imperio Británico, Cain y Hopkins consideran los alcances disuasivos de las flotas de Francia y Estados Unidos monitoreando el conflicto²⁴. Esto a la luz de las intervenciones de ambas potencias a favor del Perú durante la guerra. Son de recordar la fallida mediación a bordo del USS Lakawanna, que buscó preservar la integridad territorial peruana, y el requerimiento del Almirante Dupetit Thouars de detener los desmanes producidos con ocasión de la ocupación chilena de Lima.

De acuerdo con Enrique Cavieres, la política oficial británica, de “benevolente neutralidad”, no habría dejado de preocuparse por los manifiestos deseos de dichas potencias por beneficiarse también de las buenas relaciones con gobiernos locales amistosos, en los términos de “coacción extraeconómica” definidos por Immanuel Wallerstein²⁵. Sin embargo, siguiendo a Platt, en esos años – primeros de la llamada Paz Armada – podía esperarse una intervención del Imperio Británico únicamente en caso de violación del derecho internacional en perjuicio de los intereses nacionales, o cuando las vidas o las propiedades de sus nacionales estuviesen en riesgo²⁶. Emilio Rosario sugiere que la expropiación de oficinas salitreras o la moratoria de la deuda externa suponen la ocurrencia de los supuestos de intervención²⁷, pero sin aportar evidencia de que el *Foreign Office* haya observado la conducta peruana en tal sentido.

Lo expuesto no descarta la posibilidad de planes y expectativas de diversos actores chilenos sobre un eventual apoyo del Imperio Británico una vez iniciada la guerra. Las teorías conspirativas siempre podrán insistir en la incidencia de intrigas secretas y conductas maliciosas, de prueba diabólica por definición. Pero la secuencia de hechos registrada resultaría incongruente con la planificación de una supuesta intervención británica propiciando la Guerra del Pacífico usando a Chile como instrumento. Esto sin perjuicio de que imperialismos rivales hayan luego – a río revuelto – buscado avanzar sus posiciones en el Pacífico Sur y en el negocio del salitre. En tal escenario, el desarrollo de los acontecimientos habría favorecido a la conexión anglo-chilena, en perjuicio de expectativas estadounidenses y francesas por defecto parciales al Perú.

Descartada una intervención abierta, la cuestión sobre el origen de la guerra plantea no obstante la necesidad de analizar de condicionantes estructurales que cobraron actualidad con la emergencia del salitre como recurso de primer orden. La vigencia de un modelo de crecimiento económico sustentado en la exportación de materias primas habría terminado por poner a dos viejos rivales – el Perú y Chile – en un curso de colisión, esta vez determinante para el establecimiento de un nuevo balance de poder.

Configurando el escenario, Matthew Brown apunta que en los años setenta se produjo un auge del comercio entre el Reino Unido y América Latina, consecuencia del llamado *mid-Victorian boom* (1842-1973), que en el balance final estuvo caracterizado por un acelerado crecimiento económico. La región se había incorporado plenamente a la economía atlántica en la posición (subordinada) de exportador de materias primas²⁸. Alan Knight añade a ello que, gracias al auge del guano, el Perú podía superar el caos caudillista para impulsar el proyecto civilista, mientras que Chile aún disfrutaba de la bonanza producida por la exportación de cobre y cereales²⁹. Considera que, para entonces, ambos países habían demostrado que la estabilidad política – aunque aún precaria – podía combinarse con el llamado desarrollo hacia fuera³⁰.

Eduardo Zimmermann, planteando que la facilidad de recaudar recursos fue en esos años directamente proporcional a la preponderancia de la integración al comercio internacional, apunta que las rentas de aduana fueron la principal fuente de financiamiento de los aparatos militares latinoamericanos. Esto habría al mismo tiempo permitido mantener una carga fiscal interna baja, atenuando las posibles causas de conflicto con los sectores propietarios³¹.

En tal contexto, de acuerdo con Robert Burr, en los años setenta las naciones sudamericanas habían logrado una cierta institucionalidad, cuyo grado de integración al capitalismo mundial permitía diferenciar a las potencias mayores de las menores. Esto implicando un proceso de replicación del sistema europeo, orientado al establecimiento de equilibrios de poder parciales a los intereses de las potencias mundiales. En un orden internacional en el que los imperios europeos habían dejado de ser considerados una amenaza a la independencia – en el caso del Pacífico Sur, claramente en 1866 luego de la guerra con España – las nuevas repúblicas podían concentrarse en la acumulación de poder en sus respectivas regiones³². Con ello, en palabras de Cluny, un espíritu separatista y de conquista no tardaría en despertarse³³.

Desde perspectivas distintas pero complementarias, autores como Luis Ortega³⁴ o Carmen McEvoy³⁵ han planteado que el sistema económico vigente, al promover un desarrollo dual, había producido en Chile una fragmentación y un malestar social que se habría buscado trasladar hacia un frente externo. Esto con el objeto de recuperar los valores portalianos y la unidad nacional perdidos, consolidando un discurso sobre la excepcionalidad chilena que haría posible conservar la preeminencia de la oligarquía sin necesidad de reformar la estructura fiscal. Se sostenía así una movilización bélica que, gracias al salitre, profundizaría su vinculación con el sistema capitalista.

Un fenómeno similar habría podido observarse en el Perú, donde el gobierno se encontraba desbordado por la crisis, las divisiones internas y el descontento popular, igualmente atribuibles al modelo de desarrollo hacia afuera. Al respecto es de considerar que el ciclo expansivo del capitalismo no estuvo exento de subperíodos de contracción y depresión originados en contingencias externas³⁶. Explicitando el marxismo subyacente, Luis Vitale acusa al imperialismo de agudizar las contradicciones entre los pueblos con el fin de ahondar su balcanización y bloquear el proceso de identidad y unidad latinoamericana, actuando al efecto a través de las burguesías nacionales³⁷.

En relación con ello, Emilio Rosario postula que los ex consignatarios del guano peruano, organizados políticamente en el Partido Civil y financieramente en la banca limeña, al verse anticipados en negocio salitrero por inversionistas extranjeros habrían retomado sus prácticas mercantilistas, afectando los intereses chilenos establecidos en la provincia de Tarapacá y cimentando el escenario de 1879³⁸. Huelga decir que los capitalistas chilenos afectados habrían reaccionado recurriendo a su propio gobierno.

Las estructuras sociales y económicas condicionadas por la *Pax Britannica* habrían inducido así, de manera típica, una competencia entre dos países periféricos, conducidos por élites dependientes de su acceso al capital extranjero. Esto sin dotarlos de mecanismos adecuados para prevenir conflictos o solucionar pacíficamente sus controversias. Por el contrario, la volatilidad de sus respectivas bonanzas y las crisis fiscales suscitadas, habrían estimulado las ambiciones nacionales y las percepciones sobre la necesidad de asegurar a cualquier costo los recursos naturales llamados a financiarlos. En tal orden de ideas, de acuerdo con Aljovín y Cavieres, se nacionalizaron conflictos cuya naturaleza correspondía – en principio – al ámbito de lo privado³⁹.

El sistema internacional habría pues llevado a los Estados a seguir estrategias de desarrollo cuya viabilidad, en el contexto dado, resultaba atada a cálculos geopolíticos – funcionales, por definición, a sus respectivos intereses nacionales – en los que la guerra podía resultar una consecuencia previsible. Pues el contexto era el de una recesión mundial que hacía primordial maximizar las rentas ofrecidas por la promisoriosa industria del salitre. Tanto el Perú como Chile enfrentaban el colapso exportador de los años setenta, manifestado respectivamente en el declive del guano y el cobre, sus principales fuentes de divisas.

Concluyendo, el análisis efectuado no permite sostener la acusación de Blaine, respecto a que Chile haya sido un instrumento de los ingleses para hacerle la guerra al Perú. El conflicto respondió a una serie desafortunada de eventos que en última instancia respondieron a decisiones de las potencias beligerantes. No obstante, subyacen a él estructuras consolidadas por el modelo de desarrollo por exportación de materias primas fomentado por la hegemonía británica, en las que tanto el Perú como Chile ocupaban posiciones de dependencia que condicionaron sus decisiones. A la luz de los acontecimientos, dichas posiciones se manifestaron finalmente asimétricas, permitiendo, gracias al control del salitre y a la mayor cohesión interna relativa chilena, la consolidación de una potencia subregional, militar y económicamente afín a los intereses británicos en el Pacífico Sur. El resultado de la Guerra del Pacífico fue en tal sentido favorable a los intereses británicos y chilenos, aunque su racionalidad haya luego implicado un altísimo costo, en términos políticos y militares, para las relaciones subregionales concernidas.

Notas

1 Pablo Macera, 'Entre las tensiones internacionales y la militarización política', Basadre (et al), *Reflexiones*, p. 507.

¿Fue la Guerra del Pacífico una guerra inglesa contra el Perú, con Chile?

- 2 *The New York Herald*, 30 de enero de 1882; reproducido en Enrique Amayo, *La política británica en la Guerra del Pacífico*, Lima, 1988, Anexo G.
- 3 Michael Reid, *Forgotten continent: The battle for Latin American Soul*, London, 2007, p. 68.
- 4 Citado por John Mayo, 'La Compañía de Salitres de Antofagasta y la Guerra del Pacífico', *Historia*, Vol. 14, 1979, p. 101.
- 5 Claude Michel Cluny, Atacama. *Ensayo sobre la Guerra del Pacífico, 1879-1883*, México, 2008, pp. 135, 137-139 y 144.
- 6 Carlos Contreras y Marcos Cueto, *Historia del Perú Contemporáneo*, Lima, 2007, p. 163.
- 7 Amayo, Op.cit., p. 8.
- 8 Sobre la conexión anglo-chilena, ver Harold Blakemore, *British nitrates and Chilean politics, 1886-1896: Balmaceda and North*, London, 1974, p. 15.
- 9 John Mayo, 'Britain and Chile, 1851-1881: Anatomy of a Relation', *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.23, No.1, 1981, pp. 95.
- 10 Ronald Gallagher y John Robinson, 'The Imperialism of Free Trade', *The Economic History Review*, New Series, Vol.6, No.1, 1953, pp.1-15. Cfr. Knight, 'Rethinking', pp. 28-33.
- 11 Citado por Natalia Sobrevilla, 'Entre el Contrato Gibbs y el Contrato Grace: la participación británica en la economía peruana (1842-1890)', *Histórica*, Vol. XXVII, No.2, Lima, 2003, p. 386.
- 12 *Ibíd.*, pp.398 y ss.
- 13 Jorge Basadre, *Una antología sobre la Guerra del Pacífico (1879-1883)*, Tacna, 1976, pp. 36-37.
- 14 Thomas O'Brien, 'Chilean Elites and Foreign Investors: Chilean Nitrate Policy, 1880-82', *Journal of Latin American Studies*, Vol.11, No.1, 1979, p. 108.
- 15 Rory Miller, *Britain and Latin America in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, London, 1983, pp. 64-65.
- 16 Heraclio Bonilla, 'La Dimensión Internacional de la Guerra del Pacífico', Basadre (et al), *Reflexiones en torno a la Guerra de 1879*, Lima, 1979, p. 421.
- 17 V.G. Kiernan, 'Foreign interests in the War of the Pacific', *The Hispanic American Historical Review*, Vol.35, No.1, 1955, pp. 14-36
- 18 Mayo, Op.cit., p. 97.
- 19 F. Taylor Peck, 'Power Politics and the Consolidation of National Policies, 1870-1900', Harold Davis (et al), *Latin American Diplomatic History. An Introduction*, Baton Rouge, 1977, p. 128.
- 20 Amayo, Op.cit., pp. 155-156.
- 21 Carta de Antony Gibbs and Sons a William Gibbs Co. Valparaíso, Londres, 15 de mayo de 1879, London Metropolitan Archive, MS 11.120. Para un análisis más detallado del papel jugado por la casa Gibbs en torno al inicio del conflicto, ver próxima publicación del autor.
- 22 Op.cit., pp.243.

The Foreign Relations of Peru with Great Britain and the United States in the Mid-Nineteenth Century. Early Contacts and Conflicts*

Rosa Garibaldi, Ph. D

Ministra en el Servicio Diplomático. Doctora por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Ph. D. de Temple University, Estados Unidos. Historiadora.

When Ramón Castilla became president of Peru in 1845, he established order and stability after 20 years of internal disorder and foreign disregard, and set out on the road to command respect on the part of powerful nations.

During a nearly twenty year span, from 1845 to 1862, under elected president Ramón Castilla, Peru became the leader of Hispanic American defense against all forms of aggression from abroad and the power that mobilized the other republics toward confederation and cooperation. Castilla organized, for the first time –together with his eminent foreign minister, the jurist José Gregorio Paz Soldán,– a foreign affairs ministry capable of developing a foreign policy that inspired respect and a foreign service with the capacity to implement efficiently such policies abroad and defend his great project of hemispheric defense. The July 3, 1846 decree, which incorporated the diplomatic ranks set up by the Congress of Vienna of 1815, became the first law on diplomatic organization not only of Peru but of the Americas. No other nation in the western hemisphere, not even the United States, achieved such an early diplomatic organization.^[1]

Central to Castilla's policy of hemispheric defense was the defense of the rich guano deposits on the islands off Peru's coast. The exploitation

* Speech delivered by Rosa Garibaldi at the Institute for the Study of the Americas, University of London, November 11, 2011.

- 23 Cabe sin embargo mencionar que, una vez estallado el conflicto, la firma tuvo conocimiento de que el Perú buscaba adquirir un acorazado en Constantinopla e informó al respecto al ministro chileno en Londres, Alberto Blest Gana, a fin de evitar que el Imperio Turco viole la neutralidad debida (Carta de Antony Gibbs and Sons a William Gibbs Co. de Valparaíso. Londres, 15 de mayo de 1879, MS 11.120). En la misma línea, Mc Evoy apunta que una de las banderas chilenas con que el monitor Huáscar entró a la rada de Valparaíso luego de ser capturado en el combate de Angamos fue obsequiada por la administración de la CSFA, es decir por la filial de la casa Gibbs en dicho Puerto (*Armas de persuasión masiva. Retórica y ritual en la Guerra del Pacífico*, Santiago, 2010, p. 25). Evidentemente, una vez planteada la confrontación, la firma inglesa optó por jugar la carta chilena. Pero como se verá en la sección final del presente estudio, antes de eso, procuró aproximar los intereses peruanos y chilenos directamente concernidos por el negocio salitrero.
- 24 Op.cit., p. 244.
- 25 Enrique Cavierres, *Comercio chileno y comerciantes ingleses. 1820-1880*, 2ª Ed., Santiago, 1999, p. 24.
- 26 Citado por P.J. Cain y A.G. Hopkins, *British Imperialism 1688-2000*, 2nd Ed., Harlow, 2002, p. 269.
- 27 Emilio Rosario, 'Bancos, elites y Estado. El estanco y la estatización salitrera (1875-1879)', Chaupis, J. y Rosario, E. *La Guerra del Pacífico. Aportes para repensar su historia*, Vol. I, Lima, 2007, p. 55.
- 28 Matthew Brown, 'Introduction', Brown (Ed.), *Informal Empire in Latin America. Culture, Commerce and Capital*, London, 2008, p. 10.
- 29 Alan Knight, 'Britain and Latin America', Andrew Porter (Ed.), *The Oxford History of the British Empire*, 5 Vols., Oxford, 1999, Vol. III, p. 135.
- 30 Knight, 'Rethinking British Informal Empire in Latin America (Especially Argentina)', *Bulletin of Latin American Research*, Vol.27, 2008, p. 40.
- 31 Eduardo Zimmermann, 'Transformaciones del Estado', Unesco (Comp.), *Historia General de América Latina*, 10 Vols., París, 2008, Vol. VII, pp. 186-187.
- 32 Robert Burr, *By reason or force. Chile and the balancing of power in South America, 1830-1905*, Berkeley, 1967, p. 9.
- 33 Cluny, Op.cit., p. 55.
- 34 Luis Ortega, 'Chilean Entrepreneurs and the Origins of the War of the Pacific', *Journal of Latin American Studies*, Vol. 16, No. 2, 1984, p. 337.
- 35 Mc Evoy, *Guerreros civilizadores*, p. 411.
- 36 Enrique Cavierres, *Comercio chileno y comerciantes ingleses. 1820-1880*, 2ª Ed., Santiago, 1999, pp. 72-73.
- 37 Luis Vitale, *Interpretación Marxista de la Historia de Chile, Vol. IV, Ascenso y declinación de la burguesía chilena (1861-1891)*, Santiago, 1993, p. 88.
- 38 Rosario, Op.cit., pp. 34 y ss.
- 39 Cristobal Aljovín y Eduardo Cavierres, 'Reflexiones para un análisis histórico de Chile-Perú en el siglo XIX y la Guerra del Pacífico', Cavierres y Aljovín (Comp.), *Chile-Perú; Perú-Chile en el siglo XIX. La formación del Estado, la economía y la sociedad*, Valparaíso, 2005, p. 16.

of this miraculous fertilizer –which preserved its nitrogen content due to the lack of rain on the Peruvian coast and islands– was absolutely vital for Peru’s financial stability.

Fortified with his newly organized foreign service, José Gregorio Paz Soldán proceeded to host the 1847-1848 American Congress. Delegates from Peru, Bolivia, Chile, Ecuador and Colombia signed into compliance the 1848 Confederation Treaty, which created a league of nations based on the political alliance which Castilla needed to repel aggressions from abroad, a pact of non-aggression between the member states and a commitment to solve peacefully the differences arising among the member states. The continental effort to maintain intact the independence of Peru and of the other signing states was primarily directed at the United States, Great Britain and Spain, the nations with which Hispanic America would have the bitterest confrontations in the mid XIX century.^[2]

Great Britain and the United States had appointed consular agents in Peru immediately after Peru’s declaration of independence in 1821. Great Britain formally recognized the independence both of Peru and of Chile in 1831. Relations between the United States and Peru began formally in 1827, upon the arrival of the Chargé d’affaires James Cooley with instructions to exercise pressure for the establishment of a system of free trade.

Peru appointed its first diplomatic mission –Juan García del Río, previously Peru’s first foreign affairs minister, and Diego Paroissien– to Great Britain in 1822. The primary aim was to obtain a loan of 1,200,000 sterling pounds, badly needed by the young republic in its first intents at governance. The first Peruvian minister to the United States –Joaquín José de Osma– was appointed in 1846 more than 20 years after Peru’s independence. In the ceremony to present his credentials to president James K. Polk he spoke in French, the diplomatic language of the era.

A source of early difficulties with Great Britain and the United States was the aggressive intervention in Peruvian politics of their consuls, chargé d’affaires and ministers. Though the common aim was to impose a system of free trade, the tactics varied. The British, aware of the opposition to foreigners of the Peruvian elite as well as the endemic political instability of the country, chose to extend their political support to foreign *caudillos*, who had the capacity to impose the system of free trade on the obstinate Peruvian elite. Thus they backed Andrés de Santa Cruz convinced that, once in power, he would install a stable

institutional state apt for massive British investments in exports and finances, transforming Peru into an advance post of the British economy which was in the process of world expansion.

British intervention reached its peak with the support extended by Bedford Hinton Wilson, British Chargé d’affaires and consul general, to the Peruvian-Bolivian Confederation, backed by his colleagues Hugo Wilson and Thomas Crompton, consuls in Arica and Arequipa. In the revolution which led to the government of the Directorio in 1843, Manuel Ignacio Vivanco relied on his British allies. Nevertheless when they realized their efforts to establish a system of free trade had failed, they rapidly withdrew from Peruvian politics.

The scope and persistence of the British were largely surpassed by their rivals, U.S. diplomats. True followers of the policy of *Manifest Destiny*, they were much more aggressive. Contrary to what is historically held, the United States was Peru’s most important commercial partner after independence and, consequently, placed its most aggressive diplomatic agents in Peru. The competition of the United States agro-industrial exports with Peru’s agricultural production led its protectionist elite, traders and farmers to unite in order to face the fierce rivalry.

U.S. agents played a key role in this rivalry. The first United States Chargé d’affaires James Cooley arrived in Peru in 1826 with instructions to improve his country’s deteriorating commerce and to exert his influence so that Peru adopt a system of free trade. From 1827 to 1837 the energetic and imaginative Chargé d’affaires Samuel Larned led this struggle. He held that the Peruvian commercial policy represented a “*declaration of commercial war*” that had to be restrained by impeding “*any Peruvian recovery, natural or induced*”, inasmuch as “*each party bases its survival on the exclusion of the other*”.

To achieve their aim U.S. diplomats applied every imaginable method, including subsidies, political influences, the distribution of literature duly translated and even threats. The American consuls clandestinely printed a great portion of the liberal propaganda of the era, distributed when the Peruvian congress discussed tariffs.

In 1840 U.S. diplomats abandoned all intents to change Peruvian commercial policy and dedicated their time to extend diplomatic backing to the claims of American citizens against the Peruvian government, thus opening the way for the following era of British commercial supremacy in Peru, once the system of free trade was established in the era of guano.^[3]

The problem of consuls who overlapped largely their field of action and jurisdiction was based on the belief, widely held in Europe, that anarchy was rampant in all the Latin American republics and that abuses were continually perpetuated against foreigners. Thus, the European nations instructed their consular agents to exercise a virtual tutelage over their citizens, often carried out with an arrogance incompatible with sovereignty.

In early 1846 William Pitt Adams, British consul general, presided a *court of investigation* resembling in all aspects an English jury, held in the offices of the Foreign Exchange, to try conflicts between British subjects, and even pass judgment. It was a violation of the Peruvian judiciary as well as a dangerous legal precedent. When Peruvian foreign minister José Gregorio Paz Soldán demanded an explanation, Pitt Adams replied that he had presided the court of investigation because one of his obligations as British consul general was to foment the solution of conflicts arising amongst British citizens. President Ramón Castilla immediately acted. On February 26 he enacted Decree 952, which stated that “*the government does not permit and will never permit that individuals or foreign subjects meet in public places to judge or decide on contentious matters, violating the laws of the Republic and acting against the principles established in International Law. The government does not recognize as valid and obligatory other judgments passed in the territory of the Republic but those passed by the judges and courts established by the laws of the Republic.*”

The fact that all the diplomatic corps in Lima protested was proof enough of the low esteem in which Peru was held at the beginning of Castilla’s presidency. On May 20, 1854, the Peruvian government reaffirmed in article 18 of the *Reglamento de Tribunales* its determination to assure the compliance of its laws by foreign citizens: “it was an attribute of the Supreme Court to be informed of the contentious matters of the members of the diplomatic corps and resident consuls in the Republic and of the infringements of International Law”.^[4]

Another notorious case in which consular agents exceeded their functions occurred during the civil war of 1853. On October 21 Samuel Oakford, United States consul in Tumbes, granted asylum to Domingo Elías, leading figure in Ramón Castilla’s revolutionary uprising against the government, and published letters in *El Comercio* against president José Rufino Echenique, denouncing wrongdoings in the business dealings of the so called consolidation bonds. He was first imprisoned and then granted asylum by the Embassy of France. Finally, having failed to organize an armed expedition in Ecuador, he managed

to cross the border and enter Tumbes where he and nine of his followers were granted asylum at the United States consulate. When Antonio Benavides, the governor of the province of Piura with jurisdiction over Tumbes, demanded that Elías and his followers be handed over, Oakford refused, agreeing only to deliver their ammunition. When the chief of police finally ordered a forceful entry into the house, Elías’ followers were captured but not before Elías managed to escape with the help of consul Oakford who invoked the right of asylum.

The United States minister John Randolph Clay firmly defended Oakford’s proceedings and demanded that both the chief of police as well as governor Benavides publicly formulate excuses for their forceful entry into his house and for their abusive treatment of Oakford. Foreign affairs minister Paz Soldán refused the demand, replying that according to International Law the right to grant asylum corresponded only to diplomatic agents. Paz Soldán was at odds to understand how Oakford, whose house had been assaulted by the rebels could become abruptly a protector of the assaulters. He had even allowed Elías and his men to use his house as a fortress from which they fired upon the police. As proof that the consuls did not retain the right of asylum, Paz Soldán cited two consular conventions signed by the United States, one with the emperor of France, in 1853, and the other with the Republic of New Granada in 1850. Both affirmed that consular offices could not be used to grant asylum, The result of the controversy was undoubtedly bitter for United States. Minister John Randolph Clay, Secretary of State William Marcy firmly disauthorized him, asserting that Paz Soldán was right and condemned the action of his consul in Tumbes as contrary to International Law. Furthermore, he ordered Clay to inform the Peruvian foreign affairs ministry that the United States government had disapproved the conduct of its consul. Clay was particularly irritated by the fact that Paz Soldán had all the correspondence related to the asylum conflict published in *El Peruano*, including the letter of disapproval which secretary of State Marcy had sent him.^[5]

Another matter of serious controversy between the Peruvian government and the United States government was the U.S. diplomatic backing of claims against the Peruvian government. These generally involved the debt that Peru had accumulated on the basis of claims by U.S. citizens, backed by their legation in Lima, related to situations that had occurred during the initial years of the republic, such as the capture or detention of their vessels or harm done to their merchandise or other properties. Some claims were just; some largely exaggerated and many were submitted without recurring to Peruvian courts of law or when the claims were still in process. A convention signed with Peru

in 1846 had included some of those claims and accorded yearly payments. Thus to solve the situation, Castilla passed a law on April 17, 1846 affirming that the Peruvian government would only accept the diplomatic backing of a claim presented by foreign nationals if these had previously appealed to a Peruvian court of law to request justice and the claim had been refused or retarded.^[6]

Such a law was particularly important in 1846. The political and economic disturbances in the years 1843-1844, prior to Castilla's presidency, had induced the heads of the diplomatic missions of New Granada, the United States, France, Great Britain, Belgium and Brasil to affirm, in a *Protocol of a Conference signed by the Diplomatic Corps in Lima, in the Legation of New Granada, June 20, 1844*, that inasmuch as Peru was immersed in such a state of political anarchy that it was no longer possible to recognize in either of the two parties in conflict the exercise of total sovereignty, the Peruvian nation "...will be responsible for the damages and injuries in the past or in the future that the citizens or subjects of the nations that they represent, have experienced or will experience; and that in consequence they will present claims ... to all or any of the parties in conflict."^[7]

Not only did the United States minister Albert Gallatin Jewett but also the British consul general William Pitt Adams protested against this law.

In Jewett's case, his aggressive protest stating he would not comply with the law until he received instructions from the State Department—added to a series of previous offensive remarks in correspondence addressed to the Peruvian foreign minister José Gregorio Paz Soldán—led to his removal from Peru in March 1847, at the request of Paz Soldán.

In Pitt Adam's case, Paz Soldán made it clear that consular agents lacked the right—which only agents with diplomatic rank held—to protest against diplomatic declarations.

In his reply, which Pitt Adams transmitted to Paz Soldán, Lord Palmerston warned, without any reference to the April 17 law, that even though politics was the particular domain of diplomats and commercial matters that of consuls, both could take over the functions of the other in the absence of the appropriate agent. He added that if the British consuls were not permitted to exercise those functions, the British government would have no other alternative but to order the commander of the British fleet in the Pacific to impose this principle. And

when Paz Soldán demanded explanations, Lord Palmerston's response was even more explicit: the instructions sent to a British commander to address a claim to a foreign government also included the measures to be applied if the claim was not accepted. Thus it was advisable that matters not reach such extreme point but rather remain in the hands of the diplomats or consular agents.^[8]

Castilla was certainly not discouraged by this behavior, typical of powerful nations when he became president. His struggle and that of his foreign ministers to impose Peruvian policy on claims was lengthy and often frustrating because it involved a right that powerful nations took decades to accept. The April 17 law did not do away with diplomatic backing of private claims but it enabled Peru to defend itself with legal arguments on the basis of an existing law.

The first challenge Castilla faced on becoming president was to solve the harsh relations between Peru and Great Britain and obtain reparations after the British seized the Peruvian fleet at the Peruvian seaport of Islay and bombed the Peruvian port of Arica in reprisal for the detention of a British vessel by the revolutionary forces of Ramón Castilla in 1844; also, because the governor of that port, colonel José Arancibia had not received, within the time table set by the British, the permission from general José Félix Iguain, prefect of Tacna, to allow the entrance of the British ship *Cormoran* in need of service. The Chargé d'affaires Pitt Adams and the British consuls in Arica and Arequipa, Hugo Wilson and Thomas Crompton, were on board during the bombing. As a tragic climax to the cruel event, permission from Iguain arrived a few minutes later. It was an irrational act that the United States Chargé d'affaires James C. Pickett described as arbitrary and violent.

On assuming the presidency, Ramón Castilla was forced to sign a humiliating treaty under pressure exerted by the British fleet, which included the removal of coronel José Arancibia from his post as governor of Arica as well as depriving general Félix Iguain of his rank of general and of any possibility of access to any political or military post. Manuel Iturregui, the Peruvian minister sent to London, had as aim the annulment of that treaty. In spite of the bitter controversy, relations had to be maintained inasmuch as London was a key diplomatic post for the defense of the Peruvian guano trade. A British firm Anthony Gibbs & Sons had obtained the exclusive right to sell the fertilizer in Europe.

The humiliating episode with the British strengthened Castilla's determination to assure Peru's defensive capacity with a modern naval

squadron. As a result of the embargo by the British in the port of Islay, the four Peruvian vessels of its squadron suffered great damage. Three months after the embargo, the British Chargé d'affaires offered to return the vessels but the Peruvian government declined not only because of their severe deterioration but primarily because Peru had the right to demand a fair price as well as satisfactions for the insult.

In December 1847, William Pitt Adams' reappearance in Peru, after an absence of two years, caused considerable turmoil. The British government imposed his reception as consul general with a letter from Lord Palmerston, British secretary of State for foreign affairs, to the Peruvian foreign affairs minister warning that the Queen expected Pitt Adams to be received with the honors due to his rank. Castilla was profoundly irritated by the impertinent letter and by the fact that Pitt Adams requested a meeting with President Castilla in a letter sent from the war vessel *Samson*. Castilla also had to put up with a further humiliation: Peru's Council of ministers was directly notified by Pitt Adams that if the Peruvian government did not accede to receiving him within 12 hours the frigate *Constance* and the war vessel *Samson* would shell the port of Callao. Inasmuch as it was totally useless to attempt to maintain an attitude of dignity, the Peruvian government acceded and Pitt Adams met President Castilla.^[9]

Soon, another serious situation arose with Great Britain: the danger posed by a military expedition organized in 1846 by former Ecuador president Juan José Flores in Europe, with the support of both the Spanish and British governments, to install a monarchy in Ecuador^[10] It had spurred Castilla to convoke in November 1846 the American Congress in Lima. Flores bought two vessels for his expedition from the British General Steam Navigation Company and immediately ordered their transformation into war vessels. Recruitment of officers and crew took place in Ireland and Spain. The military objective was Ecuador, but the aim was also to reinstate Peru into the Spanish empire. The British government was more than willing to have a friendly Flores installed as regent in a Spanish monarchical government and ready to back British interests in Spanish America. Moreover, Flores had promised to hand over to Great Britain the strategic Galapagos islands off the Ecuadorian coast. Peruvian diplomat Manuel Iturregui, working in concert with his Latin American colleagues in London, was instrumental in the downfall of the expedition. But the determining factor that caused Lord Palmerston to back down was the threat that hostility towards Great Britain due to its backing of the expedition would disrupt the important British commerce with Latin America. Thirty British firms made this quite clear to Lord Palmerston. The

aggressive attitude of Lord Palmerston was in accordance with the European imperialism of the times.^[11]

Iturregui did not achieve the annulment of the humiliating treaty signed in 1844. The bitter confrontation with Lord Palmerston regarding the British backing of the Flores expedition certainly did not create the appropriate atmosphere required for diplomatic negotiations for that annulment and for indemnities for the embargo of the Peruvian fleet. His successor Joaquín José de Osma was at least successful in establishing a cordial relationship between Peru and Great Britain.. De Osma's personality—asperity of style, slightly incisive – undoubtedly helped him to get along with the phlegmatic Lord Palmerston, who came to treat De Osma with “the greatest affability”.^[12] Though Peruvian foreign minister Felipe Pardo in his message to Congress in 1849 did not lose hope that a satisfactory arrangement could be reached, President Castilla did not share his view. In his message to Congress in 1850, he stated: “...the British government had not complied with a just solution such as the United States and the Chilean governments had done in cases much less serious”.^[13]

Castilla's dream for continental hemispheric defense was not to become a reality in 1848. Chile became the staunchest opponent to the Confederation Treaty of 1848, arguing that it was unrealistic to suppose that even the might of the united Latin American nations could dissuade aggression by powerful nations. Once the danger of the Flores expedition had passed, the other Latin American states also lost interest. Chile did not take into account the economic reprisals contained in the treaty which represented a serious threat and danger to the booming commerce of both the United States and Great Britain in Hispanic America.

Peru's early relations with the United States were closely linked with its proclaimed and official aim of trying to achieve for its agricultural interests direct access to the Peruvian guano deposits. It was an aim continually voiced by United States presidents and secretaries of State, in an effort to do away with the consignment system that Peru established for the sale of guano and which resulted in high prices for the fertilizer.^[14] It had become a United States foreign policy objective. This policy was confronted by an equally determined Ramón Castilla, inflexible in his defense of his country's sovereignty over its guano deposits. Not possessing a navy strong enough to protect the guano islands, the Peruvian government had to resort to diplomacy and solid legal arguments to repel attempts at aggression.

In the summer of 1852, the great jurist and secretary of State Daniel Webster affirmed the right of U.S. citizens to have direct access to the guano islands of Lobos, alleging that they had fished and hunted sea lions there 50 years before the Peruvian government had claimed them. The captain of a merchant ship, James C. Jewett, acting on behalf of a powerful New York merchant, Alfred G. Benson, had addressed an inquiry to Webster on Peruvian ownership of the islands, an inquiry maliciously aimed at provoking a denial. Webster obliged and gave speculators the green light in a memorable letter that was to be published in three continents. Webster went even further: he promised the protection of the U.S. naval force for the vessels sailing to the islands.

Webster was certainly predisposed to cave in to the pressures of agricultural interests being himself a user of Peruvian guano at his Marshfield estate. There were also extenuating circumstances to explain his behavior. The famous statesman was in a particularly vulnerable state, elderly, of frail health, barely recovered from a coach accident—he was to die in early fall—and profoundly depressed by being passed over for his last chance at the presidential nomination of his Whig party.

Fighting against time, the Peruvian Chargé d'affaires in Washington, Juan Ignacio de Osma, tried to convince Webster with solid historical and legal arguments that Peru had held jurisdiction over the islands since independence, as had Spain during the colonial period and even the Incas in the pre-hispanic era. Webster did not take into account that Great Britain had already recognized Peruvian sovereignty over the islands. The Peruvian chief of mission Francisco de Rivero had convinced the British secretary of foreign affairs in spite of the fierce pressure of British commercial firms. Nor did Webster take into account the information the United States minister in Lima, John Randolph Clay, sent periodically asserting Peru's unquestionable dominion.

Once he heard the alarming news, Clay became Peru's staunchest ally. In his correspondence with Webster, Clay presented all the historical and legal proof of Peru's jurisdiction that the Peruvian foreign minister Joaquín José de Osma—and, afterwards, his successor Manuel Ignacio Tirado—handed over to him. Clay firmly confronted his secretary of State, insisting that the only viable road was negotiation. Any other means would be incompatible with the dignity and honor of the United States. He warned that Peru was determined to defend its rights no matter how disproportionate the struggle. Hostility toward the United States was on the rise with serious damage to U.S. commerce and business interests. Jeopardizing his own career, Clay committed himself

to the defense of the Peruvian position. In a frenzy of activity, he kept up a continuing correspondence with the State Department and with the Peruvian Foreign Affairs ministry.

With official assurance that the United States Pacific fleet would protect all U.S. vessels engaged in the guano trade, soon more than sixty ships, including one fully armed, set sail for the guano islands. The danger of an armed clash with the government forces on the islands was imminent.

The Peruvian government strengthened its defense position by sending the Peruvian foreign affairs minister, Joaquín José de Osma^[15] as special envoy to Washington. His negotiations with the State Department were arduous and complicated. He undertook a devastating rebuttal of Webster's arguments, enclosing copies of decrees that backed the Peruvian stand. An agreement was finally reached: the arriving vessels were to be chartered by agents of the Peruvian government to load and deliver the guano to foreign ports.

Though the State Department, as a result of Juan Ignacio de Osma's efforts, had finally cancelled the instructions to the U.S. Pacific fleet for the protection of the vessels en route to the islands, the order to the commander of the fleet did not reach him in time. It was then that John Randolph Clay rushed to the islands and distributed printed pamphlets to the captains of the arriving vessels confirming the illegality of loading guano and the need to head for the port of Callao to be legally chartered by the consignees of the Peruvian government to transport the guano to ports abroad.^[16]

The end result: secretary of State Edward Everett in a communication to Joaquín José de Osma dated November 16, recognized Peruvian sovereignty over the islands and acknowledged that an injustice had been committed against Peru due to "*a transitory lack of information.*" Everett transmitted President Fillmore's congratulations to Clay. Soon afterwards Clay was promoted to the rank of minister plenipotentiary. From the government of Peru Clay received expressions of profound gratitude, an asset that assured him a position of privilege in Ramón Castilla's Peru.^[17]

Prior to his death in October 1852, Daniel Webster addressed a letter to president Millard Fillmore recognizing that the Island of Lobos episode had been his worst mistake during his two terms as secretary of State. He accepted full responsibility for his erroneous policy and expressed his sincere regret.^[18] The fact that the United States, prior

to 1855, did not have a well organized State Department contributed undoubtedly to the errors in the case of Peruvian jurisdiction over the guano islands made by Webster, classified as one of the ten most prestigious secretaries of State in the history of the United States. A movement to remodel the diplomatic and consular services came to a head on March 1, 1855 when the United States Congress finally passed a law organizing both the diplomatic and consular services.^[19]

By 1856, the threat of aggression no longer came from Europe but rather from the United States, with its recognition of the government that the yankee filibuster, William Walker, had set up in Nicaragua, with the obvious aim to extend it to all of Central America, and with the expansionist declarations of top government officials.

In 1856, Peruvian president Ramón Castilla focused not only on joint military aid to Central America against the U.S. backed filibusters, but foremost on the revival of the hemispheric defense pact that had failed in 1848. Once again, it was Chile who opposed Castilla's project for the same reasons it had espoused in 1848: its ineffectiveness in the face of greater foreign might. Thus, even though a Continental Treaty was signed by Chile, Peru and Ecuador in 1856, it fell short of Castilla's ideal which was a united military alliance against the aggressions of powerful nations. However, it created a military alliance against the filibustering expeditions. Obviously, the United States government interpreted the treaty as a challenge to its hemispheric policy and did their utmost to oppose it, alleging that there was no longer any need for such a treaty since the filibuster Walker had been defeated and executed in Honduras.^[20]

But Castilla persisted in his hemispheric defense goal. He launched his diplomatic service on a continental campaign to attain adherences to the Continental Treaty. No other Hispanic American nation had ever attempted or would ever attempt a continental effort of such dimensions. The Continental Treaty became Castilla's main foreign policy objective until he left the presidency in 1862. Peruvian ministers were appointed as special envoys to all of the Latin American nations. Most adhered to the 1856 Continental Treaty. Obviously, all the Central American nations adhered. Castilla's envoy to Central America Pedro Gálvez, in addition to handing over a Peruvian loan of US\$ 500,000 for the military campaign, cooperated with Costa Rica in the organization of the united Central American military efforts that defeated Walker.

The Peruvian aid to Mexico was of particular importance. After the initial and threatening invasion of Mexico by France, Great Britain

and Spain, to collect the exorbitant sums of money they claimed as reparation for damages to their citizens, France stayed on to conquer Mexico. In the approaching conflict, which eventually resulted in the installation of Maximilian of Austria as monarch of Mexico, Peru was the only nation that strongly supported México not only with ample monetary donations but also with a diplomatic mission, headed by Manuel Nicolás Corpancho. whose aid to the cause of the legal president Benito Juárez when the French invaders entered Mexico City was so extraordinary that the 4th volume of the Mexican Historical Diplomatic Archives is entitled *La Misión de Corpancho*.

The story of Peru's defense of its guano wealth took an unforeseen twist in 1858 in a dispute so serious that it led to the rupture of diplomatic relations with the United States. The rebel forces of Peruvian general Manuel Ignacio Vivanco had taken over a section of southern Peru and the Lobos islands and had started granting landing rights to foreigners. Two north American vessels, the *Lizzie Thompson* and the *Georgiana*, were captured by the Peruvian government for illegal guano trade. The United States backed the claim placed by the owners of the vessels and maintained that jurisdiction over the area where the capture had taken place could not be alleged because the Peruvian central government had not been in control. Rather, the area had been in possession of one of the two belligerents in a civil war, the *de facto* government of Vivanco which the captains of the vessels had dealt with. The Peruvian government categorically denied that the Vivanco rebels possessed the status of a *de facto* government. The core of the Peruvian allegation was powerful: the United States, with its southern territory in open rebellion, should have been the last to sanction a conduct which could ultimately be harmful to it. For Peru there was only one way out: arbitration. President Ramón Castilla refused the proposal of United States minister John Randolph Clay: a discrete payment of compensation to the ship owners with no mention of issues or principles. When Clay presented an ultimatum, which was also refused, the confrontation concluded with the official rupture of diplomatic relations in October of 1860.

The harshness of the United States government with Peru in the case of the vessels *Lizzie Thompson* and *Georgiana* was not surprising. In the four years prior to the American civil war the functions of secretary of State were taken over by President James Buchanan, firm exponent of the *Manifest Destiny* of the United States to be the dominant power of the hemisphere. Secretary of State Lewis Cass was relegated to matters of lesser importance.^[21]

Federico Barreda, the “confidential agent” Castilla appointed to Washington was instrumental in convincing the United States secretary of State William Seward of Peru’s rights and, above all, that if the United States’ government could not sanction the jurisdiction of the southern rebellious states over the territory they had taken over, they could not sanction a similar situation in the case of Peru where a rebel group had taken over territory. He exposed powerful arguments in his memorandum to Seward entitled *Remarks on the Peruvian question in relation to the internal affairs of the Union*.^[22]

The diplomatic relations between Peru and the United States were reestablished with the appointment of Christopher Robinson as United States minister to Peru and, three months later, at the end of October 1861, with the appointment of Federico Barreda as United States minister to the United States. Barreda presented his credentials to President Abraham Lincoln, on March 3, 1862.

Lincoln, elected president in 1860, changed radically the United States position in regard to the Hispanic American nations inasmuch as his primary concern was to avoid the recognition of the independence of the southern Confederate states by Great Britain and France. It became necessary to convince the Hispanic American states that their welfare was closely linked to the victory of the government of the Union. Thus, United States ministers were rapidly appointed to most of the Latin American nations.^[23]

Finally, the Peruvian proposal for arbitration was accepted. The arbitrator chosen by the United States, Leopold I, King of Belgium, decided that Peru was right but would make no official declaration in order to spare the United States government the embarrassment of a negative decision. The affair ended when the United States government quietly withdrew its claim.^[24]

In spite of Castilla’s efforts, his continental defense strategy did not become a reality during his lifetime. By 1862, the conditions that had determined the signature of the Continental Treaty had changed drastically. In 1856, when the treaty was signed, the danger sprang from the filibustering expeditions backed by the United States. But in 1862, powerful European nations were planning to take over and reestablish monarchies.

Ramón Castilla had assumed the presidency in 1845 with an aim. After 20 years of internal turmoil and foreign disregard, he was determined to surpass the low esteem in which Peru was then held abroad

and command respect for his country on the part of powerful nations. When he left the presidency in 1862, numerous articles in prestigious newspapers such as the *New York Times* and *The Times of London*, praising Peru’s foreign policy under president Ramón Castilla, including his hemispheric defense strategy, were sufficient proof that he had been successful. An editorial in the *New York Daily Times*^[25], on January 31, 1857, using as background the revolution led by Manuel Ignacio Vivanco against Castilla’s government, praised Castilla and diminished the possibilities that Vivanco could oust him, inasmuch as there was no sound reason for his overthrow. The article went on to explain that Castilla was a revolutionary leader. Sprung from the people, he had raised himself to the highest office by his courage, perseverance and industry. His integrity and economical habits were remarkable. Castilla’s capacity as a general –by means of which the political disputes in South American republics were chiefly settled– were considered unequaled, and his energy and determination stood out in bold relief against the national listlessness of his countrymen. There could be no question that the credit of Peru never stood higher than it did under his administration. He had achieved an extraordinary situation for Peru’s economy. He had established a stability which enhanced the credit of Peru. Unfortunately Peru’s immense revenue from the guano islands held out the most dazzling prospects to the avaricious. Hence, the frequency of revolutions damaged the credit of a nation “that should stand higher than any of the Spanish-American Republics”.

The articles in the press undoubtedly contributed to a radical change in the perception of Peru abroad, favoring its relations with the United States and Great Britain channeled through the State Department and the Foreign Office.

The praise in the press abroad extended to the Peruvian hemispheric defense policy seems fully justified by the historical and legal transcendence of the 1848 Confederation Treaty and the 1856 Continental Treaty, evidenced by their influence on the direction of the American and international cooperation and defense of the 20th century. The legal principles contained in both treaties found their way into the charter of the Organization of American States and became a precedent for the Pact of the League of Nations and for the United Nations Charter.

Notes

[1] Perú, *Memoria que el Ministro de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos del Perú presenta a la Lejislatura Ordinaria de 1847*, (Lima: Imprenta

- del Comercio, 1847), pp. 9, 11; Garibaldi, *La Política Exterior del Perú en la era de Ramón Castilla, Defensa hemisférica y defensa de la jurisdicción nacional*, (Lima: Fondo Editorial Fundación Academia Diplomática del Perú, 2003), pp. 24-26; José Pareja Paz Soldán, *Las leyes del Servicio Diplomático*, Revista del Foro, Año XXIX, números 7-9 (julio-setiembre, 1942): 483-489; Luis Eugenio Albertino, *Derecho Diplomático y sus aplicaciones a las repúblicas sudamericanas* (Lima: Academia Diplomática del Perú, 1977): pp. 326-329.
- [2] Alberto Ulloa Sotomayor, *Congresos Americanos de Lima*, 2 tomos, (Archivo Diplomático Peruano, Lima: 1938) 1: LXII, LXIII.
- [3] Paul Gootenberg, *Between Silver and guano, Commercial Policy and the State in Post Independence Peru*, (Princeton University Press, 1989), pp. 19-21, 23; Juan Miguel Bákula, *Perú, entre la realidad y la utopía*, (Lima: Fondo de Cultura Económica, Fundación Academia Diplomática del Perú, 2002), 1: 96, 97. Peru's consignee system for the sale of guano abroad was an exception in the free trade policy it established.
- [4] Memoria (1847), annex 3; Albertini, *Derecho Diplomático*, pp. 353-355; Garibaldi, *La Política exterior del Perú*, pp. 61, 62. [http://us.mc1403.mail.yahoo.com/mc/welcome?tm=1349435883 -_ftnref5_](http://us.mc1403.mail.yahoo.com/mc/welcome?tm=1349435883-_ftnref5_)
- [5] Juan D., Oviedo, editor, *Colección de leyes, decretos y órdenes publicados en el Perú. Desde su independencia el año de 1821 hasta el 31 diciembre de 1859*, (Lima: Ministerio de Gobierno, Culto y Obras Públicas), 7: 147; Ricardo Aranda, *Colección de los tratados, convenciones, capitulaciones, armisticios, y otros actos diplomáticos y políticos celebrados desde la independencia hasta el día*, Publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores, 14 tomos, (Lima: Imprenta del Estado, 1890-1911), 7: 168-171, 177-180; John Bassett Moore, *International Law as embodied in diplomatic discussions, treaties, and other International agreements, International awards, the decisions of municipal courts and the writings of jurists, and especially in documents published and unpublished, issued by presidents and secretaries of state of the United States, the opinions of attorney-generals and the decisions of courts, federal and state*, (Washington, D.C. Govt. Printing Office, 1906), pp. 831-835; Garibaldi, *La Política Exterior del Perú*, pp. 52, 61, 62.
- [6] Garibaldi, *La Política Exterior del Perú*, p. 52.
- [7] Garibaldi, *La Política Exterior del Perú*, 52; Bákula, *Perú* 1: 174.
- [8] Moore, *Digest*, p. 492, Aranda, *Colección de los tratados*, 7 39-43; Kenneth E. Shewmaker, "Diplomatic History" 1, 4 (F all 1977): 321-340; Memoria (1847) pp. 4, 5.
- [9] Garibaldi, *La Política Exterior del Perú*, pp. 44-47; Juan de Arona, *Páginas Diplomáticas del Perú*, (Lima: Imprenta de la Escuela de Ingenieros, 1891), pp. 189-205; Bákula, *Perú* 1: 173, Pedro Ugarteche y Evaristo San Cristobal, edit., *Mensajes de los presidentes del Perú*, (Lima: Librería e Imprenta Gil, S.A., 1943), 1: 229.
- [10] The American Congress was held in Lima in 1847 and 1848.
- [11] These were years when Great Britain was trying to establish a colonial empire in Central America. A solution was found to the fierce US-British rivalry in the region. With total disregard for the territorial sovereignty of the central American nations, the United States and Great Britain signed in 1850 the Clayton-Bulwer treaty which established a shared influence in the region, totally ignoring the central American nations, owners of the territory, and close cooperation for the construction of an inter oceanic canal.
- Ralph W. Haskins, "Juan Jose Flores and the proposed expedition against Ecuador 1846-1847", *The Hispanic American Historical Review* XXVII, 3 (August 1947): 467-495; Ulloa, *Congresos Americanos*, 1: VIII-XLIX; Mark Von Aken, *King of the Night, Juan Jose Flores and Ecuador 1824-1864*, (Berkeley:University of California Press, 1989), pp. 218-240; Arona, *Páginas Diplomáticas*, p. 207; Aranda, *Colección de Tratados*, V: 61-100; Robert N. Burr, *By Reason or Force, Chile and the Balancing of power in South America, 1830-1905*, (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1965), p. 76; Garibaldi, *La Política Exterior del Perú*, p. 11.
- [12] Arona, *Páginas Diplomáticas*, pp. 204, 205; Garibaldi, *La Política Exterior del Perú*, p. 47.
- [13] "Mensaje (1850), en Pedro Ugarteche y Evaristo San Cristobal, edit., *Mensajes de los Presidentes*, (Lima: Librería e Imprenta, S.A., 1943), 1: 229; Garibaldi, *La Política Exterior del Perú*, p. 47.
- [14] Guano was the first commercial fertilizer that obtained great popularity in the United States, after its use had been amply implemented in Great Britain. The extensive propaganda on the fertilizer in agricultural magazines such as *The American Farmer and American Agriculturist* promoted an authentic revolution in agriculture in the 1840's and 1850's; Garibaldi, *La Política Exterior del Perú*, pp. 68, 69.
- [15] Joaquín José de Osma was the elder brother of Juan Ignacio de Osma.
- [16] Schewmaker, *Untaught Diplomacy*, pp. 321, 327, 333-337; Jimmy M. Skaggs, *The Great Guano Rush, Entrepreneurs and American Overseas Expansion*, (New York, St. Martin's Press, 1994), pp. 13, 17, 22-24, 27, 29; Roy F. Nichols, *Advance Agents of American Destiny*, (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1956), pp. 164, 165, 168; Aranda, *Colección de tratados*, 7: 99-117; Garibaldi, *La Política Exterior del Perú*, pp. 72-91.
- [17] Aranda, *Colección de tratados*, 7:117-119; George Irvin Oeste, *John Randolph Clay. America's first career diplomat*, (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1966), p. 397; Shewmaker, *Untaught diplomacy*, p. 322; Garibaldi, *La Política Exterior del Perú*, pp. 72-95.
- [18] Shewmaker, Kenneth R. Stevens, edit., *The Papers of Daniel Webster, Diplomatic Papers, 1850-1852*, (University Press of New England, 1983-1987), 2: 774; Garibaldi, *La Política Exterior del Perú*, p. 92.
- [19] Graham H. Stuart, *The Department of State; A History of its Organization, Procedures and Personnel*, (New York, The MacMillan Company 1949), p. 115, 117; Shewmaker, *Untaught Diplomacy*, pp. 334, 339, 340; Garibaldi, *La Política Exterior del Perú*, pp. 97-99.
- [20] Alberto Ulloa, *Congresos Americanos*, 1: 581-586, 591-593, 595-600, 605, LXXXVII-LXXXVIII, XC, XCIV; Burr, *By Reason or Force*, p. 86; Gustave Nuernberger, "The Continental Treaties of 1856: An American Union exclusive of the United States", *The Hispanic American Historical Review* 20, 1 (February 1940), p. 45.
- [21] Lewis Einstein, "Lewis Cass, Secretary of State, March 7, 1857 to December 12, 1860" in Samuel Flagg Bemis, *The American Secretaries of State and their diplomacy*, New York: Pageant Book Compant, 1958, 6: 297.
- [22] Walter La Feber, *A new empire, an interpretation of American expansionism, 1890-1898*, (Ithaca: New York, Cornell University Press, 1963). pp. 25-28; Garibaldi, *La Política Exterior del Perú*, pp. 108-123.
- [23] La Feber, *A new empire*, pp. 24, 26, 407; Garibaldi, *La Política exterior del Perú*, pp. 124-126.
- [24] Louis Clinton Nolan, "The relations of the United States and Peru with respect to Claims, 1822-1870", *The Hispanic American Historical Review*, 17, 1 (February 1937): 50; Moore, *Digest*, p. 840; Garibaldi, *La Política Exterior del Perú*, pp. 126, 127.

[25] The first name of *The New York Times* in the XIX Century was *The New York Daily Times*, first published on September 18, 1851.

Bibliography

- Albertino, Luis Eugenio, *Derecho Diplomático y sus aplicaciones a las repúblicas sudamericanas*, Lima: Academia Diplomática del Perú, 1977.
- Aranda, Ricardo, *Colección de los tratados convenciones, capitulaciones, armisticios, y otros actos diplomáticos y políticos celebrados desde la independencia hasta el día*, Publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores, 14 tomos, Lima: Imprenta del Estado, 1890-1911.
- Arona, Juan de, *Páginas Diplomáticas del Perú*, Lima: Imprenta de la Escuela de Ingenieros, 1891.
- Bákula, Juan Miguel, *Perú, entre la realidad y la utopía, 180 Años de política exterior*, 2 tomos, Lima: Fondo de Cultura Económica, Fundación Academia Diplomática del Perú, 2002.
- Burr, Robert N. *By Reason or Force, Chile and the Balancing of power in South America, 1830-1905*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1965.
- Einstein, Lewis, ("Lewis Cass, Secretary of State, March 7, 1857 to December 12, 1860") in Samuel Flagg Bemis, *The American Secretaries of State and their diplomacy*, 18 vol., New York: Pageant Book Company, 1958.
- Garibaldi, Rosa, Speech at the Institute for the Study of the Americas, University of London, November 11, 2011.
- Garibaldi, Rosa, *La Política Exterior del Perú en la Era de Ramón Castilla, Defensa hemisférica, y defensa de la jurisdicción nacional*, Fondo Editorial Fundación Academia Diplomática del Perú, 2003.
- Gootenberg, Paul, *Between Silver and guano, Commercial Policy and the State in Post Independence Peru*, Princeton University Press, 1989.
- Haskins, Ralph W., "Juan Jose Flores and the proposed expedition against Ecuador 1846-1847", *The Hispanic American Historical Review* XXVII, 3 (August 1947).
- La Feber, Walter, *A new empire, an interpretation of American expansionism, 1890-1898*, Ithaca: New York, Cornell University Press, 1963.
- Moore, John Bassett, *A Digest of International Law as embodied in diplomatic discussions, treaties, and other International agreements, International awards, the decisions of municipal courts and the writings of jurists, and especially in documents published and unpublished, issued by presidents and secretaries of state of the United States, the opinions of attorney-generals and the decisions of courts, federal and state*, Washington, D.C. Govt. Printing Office, 1906.
- Nichols, Roy F., *Advance Agents of American Destiny*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1956.
- Nuermberger, Gustave, "The Continental Treaties of 1856: An American Union exclusive of the United States", *The Hispanic American Historical Review* 20,1 (February 1940).
- Oviedo, Juan D. editor, *Colección de leyes, decretos y órdenes publicados en el Perú. Desde su independencia el año de 1821 hasta el 31 diciembre de 1859*, 16 tomos, Ministerio de Gobierno, Culto y Obras Públicas, Lima; Felipe Bailly, 1861-1872.

- Pareja Paz Soldán, José, "Las leyes del Servicio Diplomático", *Revista del Foro*, Año XXIX, números 7-9 (julio-setiembre, 1942).
- Peru, *Memoria que el Ministro de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos del Perú presenta a la Lejislatura Ordinaria de 1847*, Lima: Imprenta del Comercio, 1847.
- Shewmaker, Kenneth E., "Untaught Diplomacy: Daniel Webster and the Lobos Islands controversy", *Diplomatic History* 1, 4 (Fall 1977).
- Shewmaker, Kenneth R. Stevens, edit., *The Papers of Daniel Webster, Diplomatic Papers, 1850-1852*, University Press of New England, 1983-1987.
- Skaggs, Jimmy M., *The Great Guano Rush, Entrepreneurs and American Overseas Expansion*, New York, St.Martin's Press, 1994.
- Stuart, Graham H., *The Department of State; A History of its Organization, Procedures and Personnel*, New York, The MacMillan Company, 1949.
- Ulloa Sotomayor, Alberto, *Congresos Americanos de Lima*, Archivo Histórico Diplomático, 2 tomos, Lima: 1938.
- Von Aken, Mark, *King of the Night, Juan Jose Flores and Ecuador 1824-1864*, Berkeley: University of California Press, 1989.
- Ugarteche, Pedro y Evaristo San Cristobal, edit., *Mensajes de los presidentes del Perú*, Lima: Librería e Imprenta Gil, S.A., 1943.

El concepto de la Razón de Estado*

Humberto Umeres

Embajador en el Servicio Diplomático. Abogado. Licenciado en Relaciones Internacionales de la Academia Diplomática del Perú. Doctor Honoris Causa de la Universidad Sur-Oeste de la Federación de Rusia.

Meinecke, el gran representante del Historicismo alemán, define así el concepto fundamental que vamos a tratar en esta parte del escrito:

“Razón de Estado es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente mas que si (“si es que no”, en lugar de “mas que si”, sería mejor traducción) le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y las metas de este crecimiento”¹.

Este es un concepto general de la Razón de Estado y designa el principio fundamental que guía la racionalidad de las acciones de un estadista en función de la existencia y salud del Estado, es decir de sus elementos constitutivos, y mueve en esa dirección todo el funcionamiento de sus instituciones, su ordenamiento legal y su administración.

Hemos llamado a Maquiavelo realista político por varias razones que están contenidas en este ensayo. Se puede decir que toda la obra de Maquiavelo trata de las cose di stato, construyendo una teoría política comprensiva y coherente que gira sin cesar en torno a los conjuntos políticos complejos que son los Estados y a sus mejores formas de gobierno. No debe llamar la atención, entonces, que, aparte de las aproxi-

maciones que originalmente se encuentran en la antigüedad sobre este concepto esencial, sus antecedentes más inmediatos estén contenidos en la obra de Maquiavelo, especialmente en sus disquisiciones sobre la justificación de las acciones que sirven al mantenimiento y engrandecimiento del Estado, por encima de consideraciones morales o jurídicas, en caso de necesidad.

Maquiavelo no crea el término Razón de Estado. Lo hace Botero, en el siglo XVI, con la publicación de su obra *Della Ragione di Statu*, la cual fue resultado de sus estudios sobre la teoría política de Maquiavelo.

Polin también afirma que los antecedentes de la Razón de Estado se encuentran en Maquiavelo, cuando escribe que “...*estos temas diferentes –especificidad de la política, concepción del Estado, orden necesario de los asuntos humanos, conflicto entre el orden de la política y el orden de la moral y de la religión–, cuya asociación constituye la argumentación propia de la Razón de Estado, se encuentran reunidos, antes de su elaboración posterior, en el pensamiento de Maquiavelo, y ellos constituyen prácticamente los temas esenciales de su doctrina política. El realismo maquiavélico también podría ser, en este caso, el otro nombre de la Razón de Estado.*”²

Del mismo criterio es Meinecke. Primero, afirma él que en la Antigüedad el carácter terrenal de los valores de los antiguos griegos les permitía contemplar el juego de la Razón de Estado con una cierta serenidad y como la consecuencia de fuerzas irreprimibles de carácter natural y, segundo, que es “*por eso, una necesidad histórica, que el hombre con quien comienza en el Occidente moderno la historia de la Razón de Estado y del que ha recibido su nombre el maquiavelismo, fuera un pagano que no conocía el miedo del infierno, y que pudo, de esta suerte, dedicarse con serenidad clásica a reflexionar sobre la esencia de la Razón de Estado.*”³

Y no pudo ser de otra manera, porque Maquiavelo asiste al surgimiento del Estado moderno y cuando nace el Estado lo hace con su Razón de Estado. No puede esperarse que una organización política imperfecta o un semi-Estado, que sirve a intereses particulares y no a los fines últimos del organismo político, tenga una Razón de Estado. “*Para que subsista (un Estado) tiene que ser organizado, y tan pronto como es organizado se convierte en algo independiente, supraindividual... El soberano se convierte en el servidor de su propio poder. Los fines de este último comienzan a limitar el arbitrio personal: es la hora en que nace la Razón de Estado.*”⁴

* Extracto del Capítulo “El realista político y los recursos del poder” del libro *Maquiavelo y el poder*, publicación de la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, Lima, 2012.

Toda la obra teórica de Maquiavelo, homogénea y coherente, conduce a la afirmación de que es él quien, después de haber desprendido la política de la teología, retoma el concepto de los antiguos griegos para explicar su presencia en el transcurso y realización de la política hasta el día de hoy.

“Debéis, pues, saber que hay dos modos de combatir: uno con las leyes; el otro con la fuerza; el primero es propio de los hombres, el segundo de las bestias; pero, puesto que el primero muchas veces no basta, conviene recurrir al segundo. Por lo tanto es necesario que un príncipe sepa actuar según convenga, como bestia y como hombre.” (P. XVIII). Agrega más adelante que “...hay que tener bien en cuenta que el príncipe... a menudo se ve forzado para conservar el Estado a obrar contra la fe, contra la caridad, contra la humanidad, contra la religión. Por eso tiene que contar con un ánimo dispuesto a... no alejarse del bien, si es posible, pero sabiendo entrar en el mal si es necesario.” (P. XVIII).

De la cita precedente, podemos colegir que el conflicto es inherente a la política, que no es normativa y que deja permanentemente abierta la posibilidad del recurso al mal cuando es necesario. La necesidad del recurso al mal es propia de la política, en cuyo mundo la búsqueda de un bien absoluto es un imposible y en los hechos no ha causado sino anarquía. El “mal”, sobre el que se han escrito tantos libros, no en el sentido del pecado cristiano sino en el de una acción necesaria determinada por los requerimientos del mantenimiento y la salud del Estado. Sobre el mal, Goethe hace decir a Mefistófeles en el Fausto: “*Parte soy de esa fuerza que quiere siempre el mal y el bien siempre produce.*”⁵ En la política, la acción que destruye para construir.

El derecho como el poder es un arma. Si lucha el príncipe con el arma del derecho entonces juega el rol de los hombres; si lo hace con el de la violencia, entonces asume el rol de los animales. Cuando Maquiavelo, en el capítulo que hemos citado, menciona que Aquiles y otros príncipes han tenido como maestro al centauro Quirón nos dice que tiene que saberse vincular la naturaleza del hombre y la del animal cuando están en juego los mayores bienes del Estado, su existencia, su mantenimiento, su salud política y el bienestar común. Una sola naturaleza no tiene existencia. Aquí reside una “*verità effettuale de le condizioni umane*” que Maquiavelo reconoce como la razón en la realidad.

Maquiavelo no construye ciencia política para el común de los hombres. Lo hace para los estadistas. “*Si usted objeta los métodos políticos recomendados porque le parecen moralmente detestables, si usted se rehúsa a embarcarse en ellos porque son, para usar la calificación de Ritter erschreckend, horrorizantes, Maquiavelo no tiene respuesta, no argu-*

menta. En tal caso usted está perfectamente capacitado para conducir una vida moralmente buena, ser un ciudadano privado (o un monje), buscar algún rincón propio. Pero en tal caso usted no debe hacerse responsable de las vidas de otros, ni esperar buena fortuna; en un sentido material usted debe esperar ser ignorado o destruido... En otras palabras, usted puede elegir salirse del mundo público, pero en ese caso él no tiene nada que decirle a usted, pues es al mundo público y a sus hombres a los que él se dirige.” (El subrayado es nuestro)⁶.

Hay, evidentemente, dos códigos éticos diferentes. “*No es el bien particular, sino el bien común lo que engrandece los pueblos, y al bien común únicamente atienden las repúblicas*”, nos dice Maquiavelo (D. II. Cap. II). Entiende incluso, como lo hemos expresado antes, que el bienestar del individuo es un subproducto del bienestar del Estado, así como la salud de uno de nuestros órganos es un subproducto de la salud de todo nuestro organismo.

“Esto resulta suficientemente claro. Hay dos mundos, el de la moralidad personal y el de la organización pública. Hay dos códigos éticos, ambos fundamentales; no dos campos ‘autónomos’, uno de ‘ética’, otro de ‘política’, sino dos, para él, alternativas exhaustivas entre dos sistemas de valores conflictivos entre sí. Si un hombre escoge el ‘primer buen camino’ debe, presumiblemente, abandonar toda esperanza de Roma o Atenas, de una sociedad noble y gloriosa en la que los seres humanos puedan tener éxito y crecer fuertes, orgullosos, sabios y productivos; ciertamente, deben abandonar toda esperanza de una vida tolerable sobre la tierra; pues los hombres no pueden vivir fuera de la sociedad; no sobrevivirán colectivamente si son conducidos por hombres que (como Soderine) son influidos por la primera, la moralidad ‘privada’; no serán capaces de llevar a cabo sus mínimas metas como hombres; terminarán en un estado de degradación moral, no política.”

Escoger el camino de la “*moralidad personal*” sería la causa del descenso en el ciclo del ascenso y caída de los Estados, al que nos hemos referido cuando citamos el Libro V de la Historia de Florencia. Que las cosas de la tierra están en perpetuo movimiento y que no cesan de subir y bajar es una premisa substancial de la teoría política de Maquiavelo, expresada también en sus Discursos (L.I., Capítulos VI y XXVI, por ejemplo). Y obviamente es así “*porque hay tanta diferencia de cómo se vive a cómo se debe vivir, que quien deja lo que se hace por lo que se debería hacer, aprende más bien su ruina que su salvación: porque un hombre que quiera en todo hacer profesión de bueno fracasará necesariamente entre tantos que no lo son.*” (P. XV). Es, entonces, la condición humana, el decurso de la historia causal, las cosas de este mundo, lo que obliga a recurrir al mal cuando es necesario. Por eso no

es posible tener todas aquellas cualidades consideradas como buenas ni observarlas plenamente porque “...las cosas de este mundo no lo consenten...” (P. XV).

Maquiavelo regresa una y otra vez a esta necesidad en el orden de las cosas humanas, “*porque sucede en el orden natural de los acontecimientos que siempre que se pretende huir de un inconveniente se cae en otro; pero la prudencia consiste en saber conocer la naturaleza de los inconvenientes y tomar por bueno el menos malo.*” (P. XXI. El subrayado es nuestro).

Como el Estado es un orden político que tiene como sus fines específicos su supervivencia, mantenimiento, seguridad, bienestar y libertad (como se lee en los Discursos L. I. Cap. XVI), la decisión política de “*tomar por bueno el menos malo*” supone que debe tenerse en cuenta la relación entre medio y fin. Es decir que no se puede medir el valor de los fines independientemente de los medios. “*Para Maquiavelo, es la acción política tomada en su conjunto lo que cuenta, conjunto que comprende indisolublemente los fines buscados, los medios empleados y los resultados alcanzados.*”⁸⁷

Se trata de medios que violentan la ley y que se expresan en procedimientos de urgencia excepcional adaptados a una situación única. Más específicamente, “... dentro del fin él no ve solamente la meta propuesta, sino el resultado efectivamente alcanzado, la obra efectivamente realizada. Él junta, entonces, al primado del fin sobre los medios, la necesidad de la eficacia... Poco importa, en política, la calidad de la intención si ella no es seguida de un resultado. Aquí se juzga más que por la obra por el éxito.” Cuando alguien, entonces, utiliza la palabra “maquiavélico” para “insultar” a otra persona no sabe lo que dice o porque no ha leído a Maquiavelo o porque ha elegido la “moralidad personal” a la que se refiere Berlin, en cuyo caso “no debe hacerse responsable de la vida de otros”, código ético que no tiene nada que ver con la ética política o la Razón de Estado, que es tarea de los estadistas.

Es la necesidad, la urgencia excepcional la que otorga legitimidad a la Razón de Estado. El valor de la ley, en situaciones normales, ha sido siempre importante para Maquiavelo.

Al describir el origen mismo de las leyes, Maquiavelo dice en sus Discursos, L. I. Cap. II, que la concentración de las personas que trajo consigo la constitución de las primeras organizaciones políticas dio lugar a que se conociera “*la diferencia entre lo bueno y honrado, y lo malo y vicioso...* (produciéndose) *en los hombres dos sentimientos, el odio y la*

compasión... (las) *ofensas podían repetirse, (y) a fin de evitar dicho mal, acudieron a hacer leyes y ordenar castigos para quienes las infringieran, naciendo el conocimiento de la justicia, y con él que en la elección de jefe no se escogiera ya al más fuerte, sino al más justo y sensato*”.

Cuando aún no se ha creado un Estado o éste ha sido corroído por la corrupción, surge “*un hombre prudente, honrado y poderoso, capaz de imponer leyes que aquieten las pasiones... o que las frenen de modo que no puedan causar daño, entonces es cuando una ciudad puede decirse libre y ese Estado puede considerarse firme y duradero, ya que, por estar fundado sobre buenas leyes y buena organización (ordini), no tiene necesidad de un hombre de virtù para mantenerse...*” (HdF., L. IV, Cap. I).

Insiste una y otra vez en la importancia de las leyes. “*Pues, no creo que pueda haber en un Estado un ejemplo peor que dar una ley y no observarla; pero lo más malo es cuando es el propio legislador quien no la observa.*” (D. I. Cap. XLV)¹⁰.

No obstante, se ha expandido a través de la historia un uso restrictivo de los conceptos que manejaba Maquiavelo y que son los antecedentes de lo que después Botero llamó Razón de Estado. Se habla de la justificación de la utilización de métodos y medios por sobre otras consideraciones relevantes de valores morales o de leyes, es decir de un cálculo racional de los medios para alcanzar determinados fines vinculados con la conservación del Estado, sin restricciones de naturaleza alguna. Esto es lo que se ha dado en llamar “maquiavelismo”, en términos peyorativos.

Se olvida los conceptos fundamentales de la *necessità* y de la *virtud* que maneja Maquiavelo y no se logra entender por qué todos los Estados han actuado y actúan en caso de necesidad en función de su Razón de Estado. Por eso, Münkler se preguntaba si Maquiavelo fue “maquiavélico”, en el sentido en que a menudo se entiende equivocadamente esta calificación.

Pero, antes de ingresar a su respuesta, citemos al mismo Maquiavelo sobre este particular:

Más aún, “... *en un Estado bien regido no debe ocurrir cosa que haga indispensable acudir a remedios extraordinarios, porque aun cuando éstos produjeran buen resultado, el ejemplo será peligroso.*” (D. I, Cáp. XXXIV).

Los remedios extraordinarios, entonces, son más usados por necesidad cuando se funda o reconstruye un Estado, cuando ha sido degenerado por la corrupción, por ejemplo, que en una república ya constituida con instituciones fuertes y leyes racionales. Pero como una república crea poder y como éste tiende a la expansión, entonces el concepto esencial de la Razón de Estado nos confronta con nuevos campos de acción en la política internacional, tal como lo veremos después.

¿Cómo se responde Münkler a la pregunta que se hizo de si Maquiavelo fue “maquiavélico”? Rotundamente contesta que no, si por “maquiavélico” se entiende cualquier cosa que no sea el empleo por necesidad de todos los medios “cuando se trata de la defensa y estabilidad del Estado”¹¹.

Como lo dijimos, se puede constatar que Maquiavelo crea toda una teoría política que gira en torno al poder y, sin embargo, no lo define. Meinecke, que es uno de los grandes pensadores que le desarrollan, hace algunas precisiones en torno a la relación que existe entre la ética y el poder, que tal vez sea ilustrativo reseñar aquí para precisar mejor el concepto de la Razón de Estado, que, como hemos visto, en caso de necesidad traspasa las leyes generales éticas y las normas jurídicas vigentes. En primer lugar, entiende la Razón de Estado como un puente entre *cratos* (ser, causalidad y necesidad) y *ethos* (deber ser, idea, y libertad). Ambos constituyen una dualidad y “entre el obrar movido por el afán de poder y el obrar llevado por la responsabilidad ética, existe, en las alturas de la vida política, un puente, a saber la Razón de Estado...”¹².

“Ser”, “causalidad” y “necesidad” no son sino otras designaciones para la “necesidad” de Maquiavelo. Pero, sigue desarrollando la Razón de Estado cuando vincula al fin, en los términos de Maquiavelo, con un medio que él llama el poder. “*El bien del Estado y de la comunidad nacional encerrada en él, son, se dice, el valor y la finalidad, y el poder, la afirmación y la extensión del poder, el medio indispensable que hay que procurarse incondicionalmente para ello.*”¹³ El fin es altamente ético pero el medio para alcanzarlo es el poder, *cratos*, naturaleza en oposición a espíritu, violencia elemental; un medio indispensable para el fin del bien común, de la salud física, moral y espiritual de la comunidad¹⁴.

Meinecke desarrolla, no corrige, los antecedentes de la categoría de la Razón de Estado elaborados por Maquiavelo, especialmente en cuanto a la naturaleza del poder. ¿Y qué es el poder? “*La apetencia de poder es un impulso propio del hombre, común quizá a todos los animales, un impulso que se extiende hasta que encuentra barreras que lo detienen... La pleonexia es, junto al hambre y al amor, el impulso más potente...*”

*ha despertado a la vida histórica al género humano. Sin las bárbaras concentraciones de poder... no se hubiera llegado, en efecto, a la fundación de Estados... ni a la educación del hombre para grandes cometidos supraindividuales... Cratos y ethos edifican de consuno el Estado y hacen la historia.*¹⁵”

Extraordinaria comprensión del poder y también de sus tendencias, la *hybris* y el abuso del poder cuando deja de ser medio y se convierte en un fin en sí mismo, como en el caso de la Alemania nazi: “*El poder que actúa ciegamente se aniquila a sí mismo; al contrario, si quiere mantenerse y desarrollarse tiene que seguir ciertas reglas y normas. Es decir, que la prudencia y la fuerza tienen que combinarse en el ejercicio del poder.*” (El subrayado es nuestro)¹⁶. Así entiende el gran representante del Historicismo alemán el poder que “es de esencia al Estado, y sin el (que) no puede cumplir su cometido de garantizar el derecho y proteger y fomentar la comunidad nacional... poder **que no es malo en sí... y en ese sentido, indiferente al bien y al mal.**”¹⁷ (El subrayado es nuestro).

La técnica y los recursos del poder

Ya hemos señalado que Maquiavelo no define el poder, pero en toda su obra lo que hace es tratar del problema del poder y de tematizarlo. Trata de los procedimientos y medios para adquirir poder, conservarlo y aumentarlo y los somete a la prueba del éxito en la acción política. Discurre sobre los recursos del poder y en qué situaciones deben emplearse. Y dentro del todo coherente de su concepción, ni los procedimientos ni los recursos son concebibles sin estar vinculados con el poder. Tal vez no ha existido otra persona en la historia de la humanidad que haya elaborado de esta manera todas las condiciones empíricas para el ejercicio del poder.

La fuente de su inspiración y la premisa fundamental de la ciencia política que nos dejó de legado fue su inmensa pasión por el Estado: “*Yo tengo que hablar del Estado y tengo que discutirlo o hacer un voto de silencio*”, le decía a su amigo Francesco Vettori, en una carta del 09.04.1513¹⁸. Varios años después, catorce exactamente, el 16.04.1527, volvía a escribir a Vettori: “*Yo quiero a mi patria natal más que a mi propia alma*”¹⁹.

Las “bárbaras concentraciones de poder”, como decía Meinecke, habían dado lugar a la fundación de los Estados. El poder resultó inmanente a la política y su desenvolvimiento se daba en el Estado. Hobbes y Weber tuvieron una concepción sociológica del poder, ampliándolo pero sin

dejar al Estado despojado de él. El poder sigue siendo una “inmanencia objetiva” para la política y para el Estado, aunque éste actúe ahora en un contexto diferente. El Estado sigue siendo espíritu objetivo, en los términos de Hegel: “*En la medida en que el Estado es espíritu objetivo, el individuo mismo posee objetividad, verdad y eticidad como miembro del Estado mismo*”²⁰. Así se adelantaba él a un debate que hoy vivimos entre argumentaciones que provienen de varias direcciones. Me permitiré aquí una digresión. Habíamos dicho antes que muchos países en desarrollo son semi-Estados y que si no son Estados tampoco habrán de tener Razón de Estado. La ausencia de Razones de Estado dificultaría entonces un proceso de integración. Sin individualidades conscientes de sus opciones de desarrollo como todo organismo, como todo Estado, no se puede llegar a una unidad mayor. No hay elementos no hay síntesis. No hay Estados no hay integración. Decimos que el Estado está al servicio del ciudadano. Pero, ¿cuál es la Razón de Estado que resulta de la relación de un Estado que no existe plenamente con un ciudadano que tampoco puede existir sin un Estado?

La técnica del poder para Maquiavelo

Cuando hablamos de la técnica del poder queremos comprender al conjunto de los procedimientos de los que se sirve la política como ciencia o como arte. Sabemos bien que para Maquiavelo la máxima del obrar político es salvaguardar la existencia y la salud política del Estado. Todas sus recomendaciones que constituyen el campo de la técnica del poder, que vamos a mencionar aquí, se orientan para él a la consecución de esos grandes objetivos, lo cual “...*debe tenerlo en cuenta todo ciudadano que se encuentre en el caso de aconsejar a su patria, porque cuando hay que resolver acerca de su salvación, no cabe detenerse por consideraciones de justicia o de injusticia, de humanidad o de crueldad, de gloria o de ignominia. Ante todo y sobre todo, lo indispensable es salvar su existencia y su libertad.*” (D. III. Cap. XLI. Los subrayados son nuestros).

Un procedimiento que toca lo que después empezó a llamarse Razón de Estado es recurrir al mal cuando es necesario, como ya lo hemos visto. Maquiavelo nos dice al respecto que “*el príncipe... a menudo se ve forzado para conservar el Estado a obrar contra la fe, contra la caridad, contra la humanidad, contra la religión. Por eso tiene que contar con un ánimo dispuesto a... no alejarse del bien, si es posible, pero sabiendo entrar en el mal si es necesario.*” (P. XVIII. Los subrayados son nuestros).

En cualquier caso, “*quien deja lo que se hace por lo que se debería hacer, aprende mas bien su ruina que su salvación: porque un hombre que quiera en todo hacer profesión de bueno fracasará necesariamente entre tantos que no los son.*” (P. XV).

En términos generales, Maquiavelo recomienda para actuar en el terreno de la política, como ya lo vimos, desprenderse de la moral abstracta, al afirmar que “...*un príncipe que quiera mantener su Estado se ve a menudo forzado a no ser bueno;...*” (P. XIX). Ubicado en el terreno de la lógica política, entiende el poder como un instrumento que utiliza el estadista para actuar en función de la salud del Estado, incluso recurriendo al mal, como lo hace un médico cuando tiene que realizar una delicada operación para salvar la vida de su paciente.

En términos generales la bondad de toda política se juzga por sus resultados. Y dentro del marco de esta generalidad, los detractores de Maquiavelo han llegado a la conclusión de que en cualquier caso el fin justifica los medios en su teoría política. No obstante, Maquiavelo habla de la necesidad del uso de procedimientos extraordinarios cuando el fin es la fundación, conservación o engrandecimiento del Estado: “*Ningún hombre sabio censurará el empleo de algún procedimiento extraordinario para fundar un reino u organizar una república; pero conviene al fundador que, cuando el hecho le acuse, el resultado le excuse; y si éste es bueno, como sucedió en el caso de Rómulo, siempre se le absolverá. Digna de censura es la violencia que destruye, no la violencia que reconstruye.*” D.I. Cáp. IX. Los subrayados son nuestros).

Entonces, el concepto de que el fin justifica los medios ha sido simplificado hasta el punto de ser convertido en una banalidad. Se le ha entendido mal y criticado peor. La crítica incluso ha reducido toda la teoría política de Maquiavelo al enunciado de este procedimiento de la técnica del poder. Y hasta el común de las gentes que nada tienen que ver con la política participa de ella. Empero, recordemos a Berlin cuando dice que Maquiavelo no se dirige al común de los hombres sino a los estadistas: “*Si usted objeta los métodos políticos recomendados porque le parecen moralmente detestables... usted no debe hacerse responsable de las vidas de otros, ni esperar buena fortuna, en un sentido material usted debe esperar ser ignorado o destruido.*”²¹

Para manejar los procedimientos de la técnica del poder, el estadista tiene que tener instinto de poder e inteligencia política. El empleo de la crueldad es uno de esos procedimientos y aquí hay que observar también determinadas reglas:

“Bien usadas pueden llamarse a aquellas crueldades que (si del mal es lícito hablar bien) **se hacen de golpe** por la necesidad de afianzarse en el poder, y sobre las que **luego no se insiste**, sino que por el contrario se convierten, en lo posible, en una gran utilidad para los súbditos.” (P. VIII. Los subrayados son nuestros).

Si el éxito para la utilidad pública se puede conseguir a través de la astucia en lugar de la violencia mucho mejor. Maquiavelo, refiriéndose en términos elogiosos al personaje de su obra La Vida de Castruccio Castracani de Lucca, afirma que “*nunca buscó vencer a través de la violencia, así lo dijo, no es el modo como se triunfa, sino el triunfo el que trae fama.*”²²

El empleo de la crueldad es relativo al estado de organización del Estado. Primero, el poder se expresa obligando a los ciudadanos a la obediencia y aquí encuentra Maquiavelo una interesante relación entre poder y razón: “... un príncipe no debe preocuparse de la fama de cruel si con ello mantiene a sus súbditos unidos y leales; porque, con poquísimos castigos ejemplares, será más compasivo que aquéllos que, por excesiva clemencia, dejan prosperar los desórdenes de los que resultan asesinatos y rapiñas; porque éstas suelen perjudicar a toda una comunidad, mientras las ejecuciones ordenadas por el príncipe perjudican tan a los menos.” (P. XVII). Pero, en un Estado ya estable y ordenado el estadista debe mantener la amistad de su pueblo. Debe, entonces, “... quien llegue a ser príncipe con el favor del pueblo, mantenerlo amigo, cosa fácil, ya que el pueblo pide no ser oprimido.” (P. IX). En este mismo sentido, agrega, más adelante: “Concluiré tan diciendo que a un príncipe le conviene contar con la amistad de su pueblo, de lo contrario no tendrá remedio alguno en la adversidad.” (P. IX).

Pero, aquí surge una duda. Maquiavelo se pregunta si es mejor ser amado que temido o viceversa. Y se responde que “convendría ser lo uno y lo otro; pero, como es difícil combinar ambas cosas, es mucho más seguro ser temido que amado cuando se haya de prescindir de una de las dos.” (P. XVII). Y es que el mundo ético de la organización pública (Meinecke) o la ética de la responsabilidad (Weber), diferente de aquél de la moralidad personal, obliga al estadista a evitar la erosión del Estado, que es para Maquiavelo un valor moral.

Por ello es más seguro “ser temido que amado” porque “...el temor se mantiene gracias al miedo al castigo que no nos abandona jamás. Debe, no obstante, el príncipe hacerse temer de manera que si no se gana el amor, evite el odio;...” (P. XVII).

Una cuestión referida a la técnica del poder se refiere al cumplimiento o no de la palabra empeñada y, en caso negativo, bajo qué circunstancias. En el Cap. XVIII del Príncipe afirma que “...un señor prudente no puede, ni debe, mantener la palabra dada cuando tal cumplimiento se vuelva en contra suya y **hayan desaparecido los motivos que le obligaron a darla**. Y si los hombres fuesen todos buenos, este precepto no lo sería, pero como son malos y no mantienen lo que te prometen, tú tampoco tienes por qué mantenérselo a ellos.” (El subrayado es nuestro). Un antecedente de la doctrina jurídica de derecho internacional público *rebus sic stantibus*, de acuerdo a la cual un tratado no es obligatorio cuando han desaparecido las circunstancias que existieron en el momento de su conclusión.

Se ha criticado también bastante este precepto. Pero, la moral abstracta no es un tema para Maquiavelo. Para él se trata del arte de lo posible en la política, en función de la salud y el engrandecimiento del Estado, donde no hay normatividad alguna sino una permanente lucha por el poder. Se ha afirmado que si Maquiavelo es un artesano del poder, entonces ha creado una teoría estética de la política.

El prestigio y la apariencia son también instrumentados por el poder: “Pero hay que saber disfrazar bien tal naturaleza y ser un gran simulador y disimulador;...” (P. XVIII). Tiene que evitar tener mala reputación, pero, sobre todo, tiene que rechazar aquello que le impediría salvar a su Estado: “Y yo sé que todos admitirán que sería muy encomiable que en un príncipe se reunieran, de todas las cualidades mencionadas, aquéllas que se consideran como buenas; pero puesto que no se pueden tener todas ni observarlas plenamente, ya que **las cosas de este mundo no lo consienten**, tiene que ser tan prudente que sepa evitar la infamia de aquellos vicios que le arrebatarían el Estado ... Y aún más, que no se preocupe de caer en la infamia de aquellos vicios sin los cuales difícilmente podría salvar el Estado...” (P. XV. El subrayado es nuestro).

El verdadero rostro del poder es asumido por los estadistas: “Estando pues el príncipe obligado a saber comportarse a veces como una bestia, de entre ellas ha de elegir a la zorra y al león; porque el león no sabe defenderse de las trampas ni la zorra de los lobos.” (P. XVIII).

Aquí terminamos los procedimientos que comprende la técnica del poder para Maquiavelo, sobre los cuales, a pesar de lo que se piensa, no ha escrito mucho. Sus críticos creen, sin embargo, que toda su teoría política puede reducirse a lo que ha dicho al respecto y que cuestionando

estos preceptos pueden poner en duda todo el conjunto de su filosofía política.

Los recursos del poder para Maquiavelo

Los recursos del poder son los componentes del poder del Estado, los elementos que fundamentan ese poder.

La Constitución y las instituciones

Recordemos que para fundar o regenerar un Estado corroído por la corrupción se requiere de un hombre dotado de virtud, de pleonexia, que sepa someter sus intereses personales a los de la comunidad política que organiza, de un héroe capaz de crear un poder político estable con instituciones sólidas. Las instituciones fuertes y estables son, entonces, un recurso poderoso del Estado y sin ellas éste no podría consolidarse ni subsistir como tal. Para un estadista que quiera fundar o regenerar un Estado corroído por la corrupción no es suficiente actuar con prudencia sino organizarle dotándole de instituciones duraderas. “**No consiste, pues, la salud de una república o de un reino en tener un príncipe que prudentemente gobierne mientras viva, sino en uno que organice de suerte que esta organización subsista aun después de muerto el fundador.**” (D. I. Cap. XI. El subrayado es nuestro).

Organizado o regenerado el Estado, se prescinde del hombre con virtud, y con el gobierno de varios en una república se afirma la libertad con las instituciones fuertes que el primero ha creado. “*Es cosa fácil comprender de dónde nace la afición de los pueblos a las instituciones libres, porque se ve, por experiencia, que cuando hay libertad aumentan el poder y la riqueza de los ciudadanos.*” (D. II. Cap. II).

Maquiavelo señala que “...algunos de los que han escrito de las repúblicas distinguen tres clases de gobierno que llaman monárquico, aristocrático y democrático y sostienen que los legisladores de un Estado deben preferir el que juzguen más a propósito.” (D. I. Cap. II). En el curso de este mismo capítulo, llega a la conclusión de que estas tres clases de gobierno son inestables e imperfectas porque no están ordenadas con una Constitución que responda al bien común sino a intereses privados, cayendo en sus formas degenerativas correspondientes: tiranía, oligarquía y olocracia. Como para Maquiavelo, a final de cuentas, la conservación y la estabilidad del Estado son los fines últimos de su concepción teórica, entonces su consejo es evitar la recurrente caída de esas tres formas de gobierno en sus formas degenerativas y el mismo incesante cambio entre ellas: “*Digo, pues, que todas estas formas de*

gobierno son perjudiciales; las tres primeras que calificamos de buenas por su escasa duración, y las otras tres por la malignidad de su índole.” (D. I. Cap. II).

Entonces, para alcanzar duración y estabilidad política, Maquiavelo recomienda evitar estas formas de gobierno mencionadas “...estableciendo un régimen mixto que de todas participe, el cual será más firme y estable;...” (D. I. Cap. II).

Un “*régimen mixto que de todas participe*” se da en una república, como en la antigua Roma, en donde los Cónsules representaban la monarquía, el Senado la aristocracia y los Tribunos de la plebe la democracia. A partir de aquí, Maquiavelo desecha las seis formas de gobierno de los grandes filósofos políticos clásicos: Platón, Aristóteles y Polibio. Adopta una tipología más simple y prefiere tratar de dos formas de gobierno: la república o el principado. Una ruptura silenciosa con la tradición clásica. Empieza El Príncipe señalando claramente que “*Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, han sido y son o repúblicas o principados.*” (P. I.). Y para expresar su angustia como punto de partida para sus reflexiones en torno al Estado, afirma que Florencia nunca ha sido ni república ni principado²³.

Siendo la estabilidad del Estado un primado en la teoría política de Maquiavelo, olvida las demás formas de gobierno porque a ella solamente atienden las repúblicas o los principados:

“...no hay ningún Estado cuyo ordenamiento sea estable, que no sea o un verdadero principado o una república. La razón por la que todos los gobiernos que se encuentran entre ambos son imperfectos es clara: porque el principado tiene una vía de resolución, que es la de descender hacia una república, de la misma manera que la república no tiene más vía de solución que la de ascender al principado. Los Estados intermedios poseen los dos caminos, pudiendo ascender al principado o descender hacia la república, y de ahí nace su inestabilidad.”

“...en todas las ciudades en las que se da gran igualdad entre los ciudadanos, no se puede instituir un principado a no ser con las máximas dificultades y, en las que existe una gran desigualdad entre los ciudadanos, no se puede instituir una república.”²⁴

Aquí se percibe claramente que los consejos de Maquiavelo son de naturaleza revolucionaria cuando se trata de fundar o regenerar un Estado y conservadora para el caso del gobierno de una república, donde existe igualdad entre los ciudadanos. De allí que para la primera tarea

se requiera de un gran hombre con extraordinaria voluntad de poder y para la segunda se prescindiera de él para dar lugar al trabajo de muchos.

Maquiavelo, entonces, se inclina por una república como la mejor forma de gobierno porque es la que más perdura en el ciclo del ascenso y caída de las potencias. Una república donde los intereses particulares se someten al bien común de la población y a los imperativos de la salud del organismo político en su conjunto que es el Estado: “*No es el bien particular, sino el bien común lo que engrandece los pueblos, y al bien común únicamente atienden las repúblicas.*” (D. II. Cap. II).

Como la república atiende al bien común, aumenta el poder del Estado y la tendencia a que éste lo ejerza en el exterior. Las repúblicas, nos dice Maquiavelo, tienden a “*aumentar... su poder*” (D. II. Cap. II). En consecuencia, una república también debe tener una Constitución que no prepare al Estado para su defensa sino también para conservar lo que conquista, cuando por necesidad tiene que hacerlo.

Siendo la constitución mixta la mejor “*... la excelente organización romana, tan buena para los asuntos interiores como para los exteriores, ni la imitamos en nuestros tiempos ni siquiera nos cuidamos de ella, juzgándola unos fabulosa, otros imposible, otros inoportuna e inútil y, viviendo en esta ignorancia, somos presa de cualquiera que quiere dominar nuestra patria.*” (D. II. Cap. IV). Sobre la Constitución y la política exterior me detengo más en la parte que corresponde al poder en la teoría de las relaciones internacionales de Maquiavelo.

Las buenas leyes y las armas

Junto a las instituciones, las buenas leyes y las armas son también dos importantes recursos del poder. Están mencionadas juntas porque las leyes sin el poder fáctico no funcionan: “*los principales fundamentos que pueden tener los Estados, tanto nuevos como viejos o mixtos, son las buenas leyes y las buenas armas: y... no puede haber buenas leyes donde no hay buenas armas, y donde hay buenas armas las leyes han de ser necesariamente buenas...*” (P. XII). Con respecto al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas es bastante claro: “*Concluyo, pues, que sin tener ejércitos propios ningún principado está seguro; más aún, está a merced de la fortuna, al no tener virtud que con fe lo defienda en las adversidades.*” (P. XIII).

Si tenemos en cuenta que las repúblicas, es decir que “*los pueblos libres tienen dos pasiones: la de engrandecerse y la de conservar su libertad*” (D. I. Cap. XXIX), en otros términos, que “*...las repúblicas propenden a*

debilitar y enervar los otros Estados para aumentar ellas su poder;...” (D. II. Cap. II) “*...es preciso organizarla como lo estuvo Roma, aunque esta organización se preste a tumultos y perturbaciones del orden público; porque sin gran número de hombres bien armados, ninguna república puede ensanchar sus límites y, si los ensancha, conservar las conquistas.*” (D. I. Cap. VI). Lo demoníaco del poder se ve en su propia lógica: a mejor organización con una Constitución republicana, buenas instituciones y buenas leyes, mayor libertad y riqueza, es decir más poder, y a más poder interno mayor la tendencia a que éste se proyecte hacia el exterior.

Maquiavelo rechaza por su imposibilidad práctica una organización “*con elementos de defensa necesarios para que nadie crea poder dominarla por sorpresa; pero no tan grandes que inspiren justificado temor a los vecinos...*” **Esta política disuasiva de defensa, para el gran renacentista, no atiende a las leyes de la política**, porque “*... las cosas humanas están en perpetuo movimiento y no pueden permanecer inmutables, su inestabilidad las lleva a subir o bajar, y a muchos actos induce no la razón, sino la necesidad...*” (D. I. Cap. VI). En consecuencia, “*...es indispensable, al constituir una república, pensar en el partido más honroso y ordenarla de modo que, si la necesidad le obliga a hacer conquistas, pueda conservar lo conquistado.*” (D. I. Cap. VI). Es aún más lapidaria la sentencia de Maquiavelo cuando dice: “*Llamo príncipes débiles a los incapaces para guerrear.*” (D. I. Cap. XIX). Nosotros entendemos como príncipes no a los gobernantes sino a los mismos Estados.

Como se desprende de las siguientes citas tomadas de sus Discursos, Libro II. Cap. X, tampoco el dinero es suficiente para salvaguardar la seguridad del Estado, manteniendo débil a las Fuerzas Armadas: “*Sostengo, pues, que no es el oro, como vulgarmente se dice, el nervio de la guerra, sino los buenos soldados, porque el oro no es suficiente para tener bien organizado ejército y éste sí lo es para encontrar oro.*” O al revés, “*...el dinero, sin ejército, en vez de contener, alienta al enemigo codicioso.*” La misma idea formulada de otra manera: “*... respondió Solón que...la guerra se hacía con hierro y con oro, y alguno con más hierro que él, podía quitarle el oro.*”

Son interminables las ideas que un lector puede encontrar si las busca en las obras de Maquiavelo. En sus Discursos, dice en el Libro II, Capítulo XIX, lo siguiente:

“No adquieren fuerza los que se empobrecen con la guerra, aunque sean victoriosos, ni aquellos a quienes las conquistas cuestan más de lo que

*éstas producen...” Un punto de partida central que seguro habrá leído Robert Gilpin para escribir su libro *War and Change in World Politics*, un brillante neorrealista que explica la naturaleza de los cambios en la política internacional señalando que estos implican “cambios en la distribución de los beneficios previstos y de los costos impuestos sobre los miembros individuales del sistema.”²⁵ El tercero de sus presupuestos, por ejemplo, dice: “Un Estado buscará cambiar el sistema internacional a través de la expansión territorial, política y económica hasta que los costos marginales de un cambio posterior sean iguales o más grandes que los beneficios marginales.”²⁶*

La libertad y la riqueza

Sabemos que Maquiavelo considera que los regímenes que, de acuerdo a la concepción antigua, constituyen el ciclo político de las formas de gobierno son imperfectos y crean inestabilidad y que, por esta razón, recomienda un régimen mixto o republicano. En un régimen republicano florece la libertad y con ella la riqueza. “*Es cosa fácil comprender de dónde nace la afición de los pueblos a las instituciones libres, porque se ve, por experiencia, que cuando hay libertad aumentan el poder y la riqueza de los ciudadanos.*” (D. II. Cáp. II). Un régimen republicano no garantiza la libertad, sino también la preeminencia del bien común sobre los intereses de unos cuantos y, con ello, la riqueza y la prosperidad del organismo político, es decir del Estado y de sus elementos constitutivos, uno de los cuales es la población. “*No es el bien particular, sino el bien común lo que engrandece los pueblos, y al bien común únicamente atienden las republicas.*” (D. II. Cáp. II). Más adelante, en el mismo capítulo, dice Maquiavelo: “*Las riquezas que proceden de la agricultura y de la industria se multiplican, porque cada cual se aplica a aumentar las suyas, pudiendo gozar de ellas libremente, y conforme crecen las de los particulares aumentan la del Estado.*”

La religión y la educación

Una acción conducida de acuerdo a principios religiosos y no a criterios de eficiencia está condenada desde el inicio al fracaso. Para Maquiavelo, si el cristianismo anuncia o no una verdad eterna le es totalmente indiferente. Asigna a la religión un rol totalmente funcional en cuanto puede ser un instrumento para la motivación política. La religión sirve al poder de este mundo y, de esta manera, es degradada a una simple función de la política. Cuando hablamos de la revolución copernicana en la política decíamos que antes de Maquiavelo la política era un planeta de la teología. Después de él, la teología se convirtió en un planeta de la política.

No es casualidad que en los países desarrollados la religión se haya independizado de su centro de poder religioso. Lutero, Calvino, Enrique VIII, etc. condujeron ese proceso de independencia. Enrique VIII tuvo motivaciones personales pero los efectos de su ruptura con el papado fueron los mismos. En otros casos, fueron gobiernos revolucionarios los que condujeron esos procesos de independencia espiritual, si se les puede llamar así, como en la Unión Soviética y en la República Popular de China. En muchos países en vías de desarrollo esa independencia aún no ha tenido lugar. En resumen, diremos que en los países más fuertes el poder del Estado no sirve a la religión revelada, habiendo sido reducida ella a instrumento de la voluntad de poder del Estado.

Que la religión debe ser un instrumento de la política, y no al revés, se desprende de toda la argumentación teórica de Maquiavelo. Dice al respecto, entre otros, lo siguiente:

*“Los gobernantes de una república o de un reino tienen que mantener, por ello, los fundamentos de la religión que profese su pueblo; entonces, les será fácil conservar el Estado en el temor de dios y, con ello, bueno y unido. Ellos deben apoyar y fomentar todo lo que favorezca la religión, **aun cuando la consideren falsa.**”* (D. I. Cáp. XII. El subrayado es nuestro)²⁷.

¿Y qué tiene que ver la religión con la educación? ¿Por qué el hombre de hoy es diferente de aquél de la Grecia clásica, por ejemplo? Maquiavelo nos responde a estas preguntas de la siguiente manera:

“Meditando en qué consiste que los pueblos antiguos fueran más amantes de la libertad que los actuales, creo procede del mismo motivo que hace ahora a los hombres menos fuertes, cual es la diferencia de educación, fundada en la diferencia de religión. Enseñando la nuestra la verdad y el verdadero camino, hace que se tengan en poco las honras de este mundo; pero los gentiles, estimándolas y considerándolas como el verdadero bien, aspiraban a ellas con mayor vigor y energía.” (D. II. Cáp. II).

Y más adelante, agrega:

*“Además, la religión pagana deificaba a los hombres llenos de gloria mundana, como los generales de los ejércitos y los jefes de las repúblicas, y **la nuestra ha santificado más a los hombres humildes y contemplativos que a los de enérgica actividad.** Además, **coloca el supremo bien en la humildad, en la abnegación, en el desprecio de las cosas humanas,** mientras la pagana lo ponía en la grandeza del ánimo, en la robustez del cuerpo y en cuanto podía contribuir a*

hacer los hombres fortísimos. La fortaleza de alma que nuestra religión exige es para sufrir pacientemente los infortunios, no para acometer grandes acciones". (D. II. Cáp. II. Los subrayados son nuestros)

Los hombres no se hacen humildes sino que pueden ser así fácilmente manipulados, diríamos nosotros, tanto con propósitos de política interna como en cuanto a las relaciones exteriores del Estado, innumerables veces, a costa de la dignidad que debe serle inherente:

"Esta nueva manera de vivir parece que ha hecho más débiles a los pueblos y más fácil convertirlos en presa de los desalmados, que con mayor seguridad pueden manejarlos al ver a casi todos los hombres más dispuestos, para alcanzar el paraíso, a sufrir las injurias que a vengarlas." (D. II. Cáp. II).

Que también se refiere a las relaciones exteriores queda claro cuando sigue diciendo en el mismo párrafo:

Es culpable *"la cobardía de los hombres que han interpretado la religión cristiana conforme a la pereza y no a la virtud; pues si consideramos que aquélla permite la gloria y la defensa de la patria, deduciremos que quiere que la amemos, que la honremos y que nos preparemos a ser capaces de defenderla.*

"Estas falsas interpretaciones y la educación que de ellas nace, hacen que no haya ahora tantas repúblicas como antiguamente, ni en el pueblo tanto amor a la libertad como entonces." (D. II. Cap. II. El subrayado es nuestro).

Notas

- 1 F. Meinecke, Op. Cit., pág. 3.
- 2 R. Polin, "Le concept de Raison d'Etat avant la lettre d'après Machiavel"; en Schnur, Roman (edit), Staatsräson. Studien zur Geschichte eines politischen Begriffs, 1975, pág. 31.
- 3 F. Meinecke, Op. Cit., pág. 31.
- 4 Ibid., pág. 11.
- 5 J. W. Goethe, Fausto, Buenos Aires, 1970, pág. 129.
- 6 I. Berlin, "The Originality of Maquiavelli"; en H. Hardy (edit.), Against the Current. Essays in the History of Ideas, Isaiah Berlin, 1982, pág. 57.
- 7 Ibid., pág. 58.

- 8 R. Polin, Op. Cit., pág. 34.
- 9 Loc. Cit..
- 10 He preferido aquí citar la traducción alemana de los Discursos del Dr. Rudolf Zorn: Niccolò Machiavelli. Discorsi. Gedanken über Politik und Staatsführung, Stuttgart, 1977, pág. 120.
- 11 H. Münkler, Op. Cit., 1983, pág. 329.
- 12 F. Meinecke, Op. Cit. pág. 7.
- 13 Ibid., pág. 4.
- 14 Ibid., pág. 8.
- 15 Ibid., pág. 6.
- 16 Ibid., pág. 12.
- 17 Ibid., pág. 12.
- 18 A. Gilbert (edit.), The Letters of Machiavelli, 1988, pág. 104.
- 19 Ibid., pág. 249.
- 20 G.W.F. Hegel, Fundamentos de la Filosofía del Derecho, Madrid, 1993, pág. 679.
- 21 I. Berlin, Op. Cit., pág. 57.
- 22 N. Maquiavelo, Das Leben Castruccio Castracanis aus Lucca, 1998, pág. 34.
- 23 N. Maquiavelo, "Discurso sobre los Asuntos de Florencia después de la Muerte de Lorenzo de Médicis el Joven", en el mismo Escritos Políticos Breves, Madrid: Tecnos, 2006, pág. 142.
- 24 Ibid, pág. 148.
- 25 R. Gilping, War and Change in World Politics, 1983, pág. 10.
- 26 Loc. Cit.
- 27 He preferido tomar esta cita de la traducción alemana de Rudolf Zorn, ya mencionada.



Actividades institucionales

ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

Abril – junio 2012

El 1° de abril asumió como Directora de la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, la Embajadora Liliana de Olarte de Torres-Muga.

El 3 de abril tuvo lugar la inauguración de una nueva aula para el primer año de estudios. La ceremonia fue presidida por el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, Embajador José Luis Pérez Sánchez-Cerro y bendecida por el Presbítero de la Parroquia San Felipe Apóstol, Reverendo Padre Dietrich Büllberg.

El 10 de abril se llevó a cabo una charla a cargo del Embajador Javier Pérez de Cuéllar quien compartió experiencias con los alumnos reunidos en el Aula Magna, recordando la época en que fue Profesor de la institución.

El 17 de abril se suscribió el Acuerdo de Colaboración Institucional entre la Embajada de Brasil y el Ministerio de Relaciones Exteriores, destinado a promover la enseñanza del idioma portugués y la cultura brasileña, a través de un curso virtual desde la Plataforma de Educación a Distancia de la Academia Diplomática dirigido a funcionarios de la Cancillería.

El 19 de abril don Marcelino Oreja, ex Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, dictó una conferencia intitulada: “Reflexiones del Proceso de Construcción Europeo”. La Directora de la Academia Diplomática, Embajadora Liliana de Olarte, destacó la sobresaliente trayectoria del Dr. Oreja como diplomático, jurista, académico, parlamentario y escritor y su rol eficaz en el proceso de integración de Europa.

El 23 de abril tuvo lugar la Clase Magistral de Inauguración del Año Lectivo 2012, a cargo del señor Ministro de Relaciones Exteriores, don Rafael Roncagliolo Orbegoso, sobre: “El Perfil del Diplomático Peruano”.

El 25 de abril se dictó la Conferencia “Medio Ambiente y Desarrollo Económico: el aporte del Derecho”, a cargo del doctor Javier Junceda Moreno, Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Internacional de Cataluña, con la participación del doctor José Pinto-Bazurco.

El 26 de abril tuvo lugar la Clase Inaugural del curso de portugués “Relaciones Brasil-Perú en el siglo XXI”, a cargo del Embajador de Brasil en el Perú. Durante su exposición, el Embajador Lazary Teixeira hizo un breve recuento de la formación histórica de la República Federativa de Brasil y resaltó hechos comunes con el Perú.

El 3 de mayo, la Academia Diplomática y la Embajada de Rumania en el Perú, en el marco de la celebración del Día de Europa, auspiciaron la conferencia “Nicolae Titulescu, Canciller de Rumania, Pensamiento y Acción” a cargo del doctor Juan Mariátegui, así como un conversatorio sobre “Relaciones Peruano-Rumanas” a cargo del Embajador Ernesto Pinto-Bazurco Rittler.

El 9 de mayo una delegación del Asia-Pacific College of Diplomacy de la Australian National University ofreció un simposio a los alumnos de la Academia Diplomática, con el objetivo de desarrollar futuros programas de cooperación entre ambas instituciones. La delegación estuvo presidida por la doctora Pauline Kerr, Miembro Emérita del Asia-Pacific College of Diplomacy y la doctora Andra Haese, Directora Ejecutiva.

El 16 de mayo se desarrolló un Seminario sobre “Operaciones de Paz de Naciones Unidas y las relaciones internacionales. Una mirada desde el realismo político”, a cargo de la doctora Amparo Llanos.

El 24 de mayo el Embajador José Luis Pérez Sánchez-Cerro, Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, ofreció una conferencia sobre “Los Derechos Humanos y su Desafío en el Siglo XXI”.

El 30 de mayo se realizó el Taller “La presencia del Perú en la Antártica”, a cargo del Embajador Nicolás Roncagliolo Higuera, Director General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El 1º de junio, alumnos de la Academia Diplomática del Perú participaron del seminario internacional “Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea: una asociación de múltiples beneficios” en el Auditorio de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

El 4 de junio se inauguró el curso “Relaciones Internacionales y Política Exterior del Perú”, dirigido a los Oficiales participantes del XXIV Curso Básico de Operaciones Sicológicas de la Escuela de Operaciones Sicológicas del Ejército Peruano, que se prolongó hasta el 12 de junio.

El 5 de junio, la Academia Diplomática y el Foro Nacional Internacional organizaron la presentación del libro *Cooperación para el Desarrollo en Tiempos de Crisis*, del señor José Antonio Alonso. Los comentarios estuvieron a cargo de los doctores Francisco Sagasti y Keith Bezanson y la clausura a cargo del Embajador José Luis Pérez Sánchez-Cerro.

Entre el 14 y el 16 de junio la Academia Diplomática participó en CADE Universitario 2012 en la Escuela Naval del Perú, evento organizado por IPAE Acción Empresarial. En ese marco, el 15 de junio la Directora de la Academia Diplomática ofreció la conferencia “Diplomacia Proactiva en un Mundo Global” y participó asimismo en un conversatorio con líderes empresariales hablando sobre el tema: “Lecciones aprendidas en mi trayectoria profesional y los valores que sustentan el éxito y satisfacción personal”.

Entre el 18 de junio y el 6 de agosto, la Academia Diplomática organizó, con el apoyo de la Fundación, el “Primer Curso de Protocolo y Ceremonial del Estado” dirigido al público en general.

El 21 de junio tuvo lugar un conversatorio sobre “La Haya y el futuro de las relaciones peruano-chilenas” a cargo del Embajador Luis Marchand Stens, dirigido a los alumnos.

El 26 de junio se llevó a cabo la primera charla informativa sobre el Proceso de Admisión 2013 a la Academia Diplomática, a cargo de la Embajadora Liliana de Olarte de Torres-Muga, Directora, y de la Ministra María Antonia Masana, Directora Adjunta de esta Casa de Estudios.

El 27 de junio se ofreció a los alumnos la conferencia: “Between China and the United States: Dealing with the Dominant Pacific Powers, an Australian View”, a cargo del profesor James Cotton.

El 27 de junio el Consejero Luis Escalante Schuler, Subdirector de Estudios, participó en la charla sobre diplomacia dirigida a los alumnos del Colegio María Reina Marianistas.

Publicaciones 2012

En mayo apareció la revista *Política Internacional* N° 103 –enero-marzo 2012– como número monográfico de cara a la Cumbre Río+20 sobre el medioambiente. Esta publicación de la Academia Diplomática fue distribuida entre los participantes del encuentro mundial de mandatarios que se celebró en Río de Janeiro.

Pautas para los colaboradores

- 1- *Política Internacional* es una publicación trimestral de la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuellar, abierta a la colaboración nacional y extranjera y con énfasis en la investigación y análisis de las relaciones internacionales. El contenido de las colaboraciones publicadas será de responsabilidad exclusiva de sus autores.
- 2- Las colaboraciones, consistentes en textos o reseñas originales e inéditos, deberán versar sobre la temática internacional, procurando mantener un estilo académico y objetivo. Las colaboraciones estarán escritas preferentemente en español pero también podrán serlo en francés, inglés o portugués. El Consejo Editorial podrá decidir si acepta la publicación de una colaboración no inédita o ajena a la temática indicada, así como escrita en otro idioma que los indicados.
- 3- Las colaboraciones no excederán las 7000 palabras de extensión y estarán escritas en formato MS Word, tipo de letra Arial 11, con interlínea a espacio y medio. Se entregarán en soporte electrónico (disco compacto o archivo adjunto a correo electrónico) con su respectiva impresión en papel A4; no se admitirán textos sin digitar. El Editor evaluará la pertinencia de aceptar colaboraciones de mayor extensión.
- 4- Para el estilo y la ortografía, las colaboraciones estarán sujetas a las normas fijadas por la RAE para las ediciones académicas. Asimismo, el cuerpo del texto no podrá presentar variaciones en el tamaño de letras, sangrados innecesarios, cuadros, cajas o numeración de páginas; se usarán cursivas en lugar de subrayados; se evitará en lo posible el uso de negritas y de abreviaturas; las referencias a otras obras del (o los) autor del escrito deberán aparecer en tercera persona. Las referencias bibliográficas se consignarán al final del documento bajo el encabezamiento –NOTAS– y se ceñirán a los criterios tradicionales de presentación (artículos, ensayos, reseñas, libros, documentos y semejantes).
- 5- Las citas textuales menores a 4 líneas se consignarán en el cuerpo del texto, sin cursivas y empleándose comillas (“ ”) en lugar de paréntesis angulares (< >). Los signos de puntuación irán después de las comillas, paréntesis o llamadas a nota. En las citas con una extensión mayor se usará el sangrado, con dos retornos antes y después de la cita. Se deberá indicar necesariamente el origen y fuente de cada cita (autor, año, número de página, etc.). Las referencias procedentes de Internet deberán incluir, además del título y el autor, de haberlos, la dirección Web y la fecha en que fue consultada la información consignada.

- 6- Las palabras de otras lenguas deberán escribirse en cursivas pero sin comillas ni negritas, ni estarán subrayadas. Las voces y expresiones latinas usadas en español y que figuren así en el DRAE, no se destacarán con marca alguna.
- 7- El material complementario de apoyo visual –ilustraciones, fotos, mapas, croquis, esquemas, dibujos, cuadros y semejantes– será numerado correlativamente en el archivo electrónico y contará con su respectiva leyenda. Se procurará insertar dicho material al final del escrito; para ello, en el cuerpo del texto se consignará una nota indicando el referente para cada caso. El material complementario, cuando no sea de propiedad del autor, deberá contar con la autorización escrita de la persona o empresa titular de los derechos legales (*copyright*) o, en su defecto, de una constancia escrita del autor indicando que autoriza y se responsabiliza por la reproducción de dicho material. Según el tipo de material complementario (fotografía, cuadro estadístico) será necesario remitir originales, o el escaneo de estos en una resolución mínima de 300 dpi.
- 8- Las colaboraciones estarán encabezadas únicamente con el título de la colaboración y el (los) nombre(s) y apellido(s) del (de los) autor(es). Todo el título irá en mayúsculas y estará centrado (“justificado”) en la página. En el renglón siguiente figurarán el (los) nombre(s) y apellido(s) del (los) autor(es), alineados al margen derecho. Los subtítulos dentro del texto se espaciarán en renglones apartados del cuerpo anterior y posterior, sin cursivas ni negritas ni subrayados.
- 9- Las reseñas no excederán las 3000 palabras de extensión y se regirán por lo indicado en el punto -4- supra. Encabezarán la reseña el título en cursiva de la obra criticada, seguido del (los) nombre(s) y apellido(s) del autor, todos en mayúsculas. Luego se consignará, centrados, la ciudad, la editorial y el año, así como el número de páginas, en abreviatura (pp.), de la obra reseñada. Figurará igualmente el(los) nombre(s) y apellido(s) del crítico pudiendo añadirse, en renglón debajo, alguna referencia explícita y concisa (título, institución a la que pertenece o semejante) acerca del comentarista.
- 10- En relación con los puntos -3- al -9-, la revista se reserva el derecho de efectuar las correcciones de edición que considere necesarias. De igual forma, no estará obligada a explicar el rechazo de cualquier colaboración que le sea presentada.
- 11- Se remitirá un resumen de la trayectoria del (los) autor(es) no mayor a 4 líneas. Deberá considerarse prioritariamente referencias a la profesión, centros de educación superior, títulos y grados académicos de mayor jerarquía y ocupación actual.
- 12- El Consejo Editorial, en adición a lo indicado en el punto -2- supra y a solicitud del (de la) Director(a) de la Academia Diplomática y/o del Editor, podrá evaluar y calificar independientemente las colaboraciones que se sometan a la revista, o las que esta solicite.
- 13- *Política Internacional* entregará a todo colaborador 5 ejemplares del número de la revista en que aparezca su escrito, y le remitirá gratuitamente los números sucesivos correspondientes a los dos años siguientes a dicha publicación.
- 14- Las colaboraciones y toda correspondencia relativa a la revista *Política Internacional* se enviarán a: Editor, Revista Política Internacional. Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar – Av. Faustino Sánchez Carrión 335, San Isidro, Lima 27 – Perú; o por vía electrónica a: publicaciones@adp.edu.pe o postmaster@adp.edu.pe.

