

# POLÍTICA INTERNACIONAL

Nº 108

Abril - junio 2013

La tensión de los paradigmas: La irrupción del factor ambiental  
en las relaciones internacionales  
Carlos Buller

La política exterior de Rusia y sus intereses en América Latina  
Olga Lukasevich

El Perú: entre la ucronía histórica y el destino manifiesto  
Zósimo Roberto Morillo Herrada

La migración internacional: Derechos, avances y desafíos  
Marco Núñez Melgar

La superación de la crisis en la Zona Euro y la disyuntiva entre  
la austeridad o el crecimiento  
Paul Paredes Portella

Ciencia, tecnología e innovación: conceptos para el desarrollo  
Joaquín Zapata Huamán

La evolución de la Libre Determinación de los Pueblos  
José Yépez Castro

Propuestas para mejorar el Servicio Consular del Perú a través  
del desarrollo de estrategias de gobierno electrónico  
Sergio Zapata Huamán

**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

Subdirector de Estudios: Ministro Consejero Luis Escalante Schuler

Subdirector de Planes y Programas: Consejero Arturo Arciniega Calderón

**FUNDACIÓN ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ**  
**Consejo de Administración:**

Presidenta: Embajadora Liliana de Olarte de Torres-Muga

**REVISTA POLÍTICA INTERNACIONAL:**  
**Consejo Editorial:**  
(por designarse)

Editor: Embajador Harry Belevan-McBride

Diseño y diagramación: Elka Saldarriaga García

Depósito Legal: Reg. 92-1545

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 108

Abril-junio 2013

Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar

Av. José Faustino Sánchez Carrión 335, San Isidro - Lima - Perú  
Teléfono: (51-1) 204-3500  
www.adp.edu.pe  
postmaster@adp.edu.pe

# Contenido

La tensión de los paradigmas: La irrupción del factor ambiental en las relaciones internacionales <b>Carlos Buller</b>	7
La política exterior de Rusia y sus intereses en América Latina <b>Olga Lukasevich</b>	23
El Perú: entre la ucronía histórica y el destino manifiesto (Reflexiones sobre la filosofía de la historia de Haya de la Torre en la era de la globalización) <b>Zósimo Roberto Morillo Herrada</b>	48
La migración internacional: Derechos, avances y desafíos <b>Marco Núñez Melgar</b>	99
La superación de la crisis en la Zona Euro y la disyuntiva entre la austeridad o el crecimiento <b>Paul Paredes Portella</b>	115
Ciencia, tecnología e innovación: conceptos para el desarrollo <b>Joaquín Zapata Huamán</b>	135
La evolución de la Libre Determinación de los Pueblos <b>José Yépez Castro</b>	158
Propuestas para mejorar el Servicio Consular del Perú a través del desarrollo de estrategias de gobierno electrónico <b>Sergio Zapata Huamán</b>	173

## Actividades institucionales

# La tensión de los paradigmas: La irrupción del factor ambiental en las relaciones internacionales

**C**arlos Buller

Ministro en el Servicio Diplomático y doctor en Historia de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París, Francia. Autor de *Vinos, aguardiente y mercado. Auge y declive de la economía del vino en los valles de Arequipa (1770-1853)*. Ha sido también profesor de la Academia Diplomática y Subdirector de Asuntos Ambientales Globales de la Cancillería.

---

## RESUMEN

A partir de la constatación del progresivo y peligroso calentamiento planetario, los asuntos ambientales emergen como uno de los temas prioritarios de la agenda de las relaciones internacionales, en el contexto de una transformación de las estructuras que dan forma y conducen la existencia de nuestra civilización. Esta irrupción de lo ambiental en una arena que es por naturaleza política implica una adaptación del sistema internacional, pero también la de los agentes que se abren paso en este terreno con agendas y prioridades alternativas. Esta situación hace prever una tensión entre los viejos y los nuevos paradigmas, que se desarrollará teniendo como telón de fondo una problemática que podría convertirse en una amenaza real para la humanidad.

## Introducción

**L**a estructura que sirve de marco a las relaciones internacionales ha evolucionado de manera extraordinaria desde el fin de la Guerra Fría: se ha producido un dramático reacomodo estratégico y geopolítico desde un orden bipolar hacia una estructura multiforme y compleja. Al mismo tiempo, se viene desarrollando un proceso que se caracteriza por la aparición de diversos vectores de transformación que ejercen su impronta en distintos espacios y niveles. Por un lado, se trata de nue-

vos protagonistas que surgen en la escena, que utilizan nuevos medios y persiguen fines distintos a los de los Estados, imponiendo agendas y formas de relacionamiento diferentes, favorecidos por el extraordinario desarrollo de las tecnologías de la información y la globalización. Por otro, se trata de una evolución de la agenda misma, en la que se observa un substancial reordenamiento de las prioridades y una diversificación sin precedentes hacia asuntos que en su mayor parte requieren de conocimientos técnicos especializados, situación que representa un desafío para las capacidades y recursos, no sólo de los países, sino también de los propios organismos internacionales y de los actores políticos en general.

Los asuntos ambientales constituyen uno de los capítulos que emergen en esta realidad en plena transformación. Estamos ante una problemática transversal y altamente especializada, con actores, organismos e instituciones propias, que intervienen cada vez con más fuerza en los asuntos internacionales, abriéndose paso y ganando interés y visibilidad en mayores espacios. De hecho, el expediente ambiental ha registrado una evolución acelerada, al punto que a estas alturas constituye un nuevo escenario de las relaciones internacionales, arena en la que se juegan intereses que van más allá de lo estrictamente ambiental, abarcando los ámbitos de lo político y lo económico, los asuntos sociales y de seguridad, etcétera, en una dinámica que articula lo local y lo global de una manera nunca antes vista.

Queda pues claro que una aproximación a los asuntos ambientales desde la perspectiva de las relaciones internacionales, tal y como ocurre con muchos de los nuevos temas de interés global, podría estar escapando al marco de los paradigmas clásicos de la política exterior. La idea de estas páginas es intentar esbozar un marco introductorio de lo que representa lo ambiental en la agenda internacional, consciente de que la complejidad del tema requeriría un tratamiento mucho más cuidadoso y un conocimiento técnico muy particular.

### **El problema: el cambio climático**

El surgimiento de lo ambiental como tema prioritario de la agenda internacional se produjo cuando se puso sobre la mesa un paquete de evidencias que señala que se está produciendo un extraordinario aumento de la temperatura planetaria como consecuencia de la acción humana, y que es preciso una acción de envergadura global. Estas evidencias advierten además que, de mantenerse el ritmo del proceso de calentamiento, en el transcurso de pocas décadas se podría llegar a afectar de

manera irremediable el equilibrio que permite la vida sobre la Tierra (De Blij 2012: loc. 2330).

Este proceso es lo que se conoce como cambio climático.<sup>1</sup> Cabe pues, preguntarse, cómo opera y a qué se debe. La respuesta nos proyecta al menos un par de centurias en el pasado, a los tiempos de la revolución industrial. Básicamente consistió en un cambio de la matriz energética de la economía, transformación que no ocurría en una dimensión parecida desde el neolítico. No fue sino hasta el siglo XVIII en que la economía pudo empezar a dejar de depender de la energía animal, gracias a que se logró la capacidad de integrar a los procesos productivos una serie de tecnologías de generación energética basados en la utilización de los recursos fósiles del planeta, empezando por el carbón y luego por el petróleo.<sup>2</sup> Ahora bien, para obtener energía de este tipo de recursos es necesaria su combustión, y el resultado de ello es la liberación de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en la atmósfera, cuya concentración genera un efecto invernadero. El proceso es sencillo: la luz del sol pasa a través de la atmósfera y gran parte de ella queda retenida por el CO<sub>2</sub>. Como ocurre con un automóvil expuesto al sol con las ventanas cerradas, el calor de la luz del sol queda atrapado y eleva la temperatura del ambiente. El desarrollo industrial, al quemar en forma incesante recursos energéticos fósiles, ha llenado de CO<sub>2</sub> la atmósfera del planeta, provocando en los últimos dos siglos un aumento acelerado de la temperatura global.<sup>3</sup>

No existe forma de saberlo a ciencia cierta, pero existe la preocupación de que “el crecimiento constante de gases de efecto invernadero en la atmósfera puede conducir a una perturbación lo suficientemente fuerte como para desencadenar cambios abruptos en el sistema climático” (IPCC 2007: 132). Las versiones más pesimistas estiman que esta situación se alcanzaría a fines de este siglo.<sup>4</sup> El problema es que estamos ante un fenómeno que se acelera a medida que pasa el tiempo, ya que está demostrado que el calentamiento de los últimos 50 años casi duplica el de los 100 anteriores.<sup>5</sup> Además, se retroalimenta. Observamos, por ejemplo, que el aumento de la temperatura provoca mayor evaporación, y el vapor de agua también conserva el calor; o si se quiere, que el derretimiento de los polos reduce la superficie blanca de la Tierra que devuelve los rayos del sol al espacio al reflejarlos, por lo que la capacidad planetaria para retener calor aumenta de manera directamente proporcional.

Pero no necesitamos esperar hasta entonces para sufrir las consecuencias del cambio climático. En nuestros días se puede ya constatar sinnúmero de crisis producidas por eventos ambientales extremos. Naturalmente, existen zonas más expuestas y vulnerables al cambio

climático, donde las manifestaciones son más evidentes y frecuentes, a lo que se añade el hecho de que al hablar de temperatura global nos referimos a promedios. Es por ello que en tal o cual lugar podríamos ya estar rebasando los límites de los ecosistemas locales.<sup>6</sup>

Es entonces cuando debemos prestar atención a una de las más interesantes características de esta problemática, que se refiere a la capacidad de transmisión de sus efectos entre lo local y lo global, y viceversa. En virtud a mecanismos que por ahora no se conocen del todo, los eventos climáticos locales inciden en otros o son consecuencia de estos, de manera que en este ámbito no existen realidades “ajenas”. Resulta por ello hasta cierto punto curioso la relativa pasividad con la que contemplamos los desastres naturales que se producen casi a diario en diversos puntos del planeta, cuando se trata en verdad de los síntomas de una alteración general que a la larga afectará a todos. Es como ver que en el edificio en el que vivimos muchos de los departamentos se están desmoronando y no mostrar mayor inquietud al respecto porque el propio sigue intacto.<sup>7</sup> Los ejemplos históricos que refuerzan esta realidad transversal y vertical, como se verá a continuación, son incontables. En todo caso, aún si por el momento prevalece la indiferencia, el hecho es que el equilibrio ambiental del planeta corresponde al funcionamiento de un único sistema, extremadamente complejo y mal conocido,<sup>8</sup> que da crecientes muestras de inestabilidad.

Igualmente, no se debe olvidar que las consecuencias de esta alteración no se expresan únicamente en términos ambientales. Conviene tener presente que las cada vez más frecuentes sequías y las cada vez más severas inundaciones, canículas, heladas, entre otros muchos fenómenos ligados al cambio climático, tienen la capacidad de producir emergencias locales tan importantes como las de un cataclismo, pues podrían llegar a afectar los engranajes que permiten el funcionamiento y gobierno de las sociedades, ya que destruyen infraestructura, provocan migraciones y corrientes de refugiados, entre otras crisis que pueden llegar a implicar un riesgo para la estabilidad de regiones enteras del planeta. Por todo esto, un repaso a la historia, para ver cómo las alteraciones climáticas han afectado a las sociedades en el pasado, no nos viene mal.

### **El pasado: lo ambiental en la historia**

Una exploración de la problemática ambiental en su relación con el destino de la humanidad parte de una ecuación que todos podemos comprender con claridad: la existencia de la vida en el planeta depen-

de, en primer lugar y por encima de todo, de las condiciones ambientales. No olvidemos que cuando los astrónomos buscan vida fuera de la Tierra, lo que tratan de identificar en forma prioritaria es la existencia de entornos favorables a su desarrollo. Sin un ambiente propicio, no se puede hablar de vida. En efecto, si bien se ha podido determinar su presencia en ambientes “extremos”, como son las frías y oscuras profundidades oceánicas o las ardientes arenas del desierto de Atacama, existe, en términos reales, un rango muy limitado de condiciones para la vida. Si salimos de esos rangos, todo se acaba. Y esto no es teoría, pues existen registros que nos indican que en anteriores oportunidades se han producido diversas situaciones en las que estos rangos han sido excedidos.

Se sabe de tres ocasiones de este tipo, en las que un cambio importante de las condiciones ambientales se tradujo en sendas apocalipsis de extinciones. La primera de ellas data de hace 250 millones de años, oportunidad en la que una masiva actividad volcánica en Siberia generó condiciones tan difíciles que se calcula que el 90% de las especies existentes en la Tierra desapareció. La segunda, mucho más conocida, hace 65 millones de años, cuando la caída de un meteorito en la península de Yucatán provocó una situación similar. La tercera, de hace alrededor de 70,000 años, obedece a la explosión del monte Toba, en Indonesia, un súper volcán en el Pacífico, que ocultó el sol durante años, produciendo una situación que por poco elimina a todos los homínidos, que para entonces habían alcanzado ya un desarrollo notable (Parker 2013: loc. 379).

Una alteración importante, por lo tanto, puede poner en riesgo la existencia de vida en el planeta. Pero igualmente la puede favorecer. Es así que, por ejemplo, existen evidencias de que la revolución neolítica, que representa el mayor salto cualitativo en las esferas social, económica, cultural y tecnológica de la humanidad, se llevó a cabo en forma simultánea a escala global, coincidente con un aumento de las temperaturas planetarias que llenaron de verdor el planeta e hicieron posible la presencia masiva de granos en lugares clave, precisamente, aquellos donde emergió la civilización: Mesopotamia, China, India, Mesoamérica y los Andes (Acot 2004: 109-128). Es por lo tanto posible pensar que este fundamental paso de la historia humana no se hubiera podido dar en otras circunstancias. No debe resultar sorprendente, por lo tanto, que las más antiguas civilizaciones hayan dirigido su culto y devoción religiosa a los elementos de la naturaleza, antes que a cualquier otra cosa. De hecho, no nos haría mal conservar algo de esta reverencia, al menos en términos de prudente respeto, porque la experiencia histórica nos revela que detrás de los procesos fundamentales que marcaron

el desarrollo de la civilización y el devenir de la humanidad, para bien o para mal, el factor ambiental está presente.<sup>9</sup>

Pero este determinismo de base se diluye a la hora de analizar circunstancias históricas concretas, debido a que, por un lado, se está aún muy lejos de poder comprender cabalmente el funcionamiento del sistema ambiental global como para establecer modelos, y por otro, es preciso tener presente que la variable ambiental es sólo una entre las muchas y diversas que intervienen en el curso de la historia, y que resulta, además, muy difícil de documentar.<sup>10</sup> Como consecuencia de ello, sería impropio atribuir al factor ambiental una responsabilidad directa y única en los diferentes episodios en los que su impronta es evidente.<sup>11</sup>

En algunos casos, se tejen mitos. Se dice, por ejemplo, que la lluvia malogró las cuerdas de los arcos del ejército francés en la batalla de Crecy, durante la guerra de cien años, al punto que se considera que esta contingencia fue clave en la derrota francesa, pero se omite el hecho de que la intervención de los arqueros ingleses fue decisiva en dicha ocasión ¿acaso no llovió también sobre ellos? (Acot 2004: 168-169). Del mismo modo, se suele afirmar que la intervención del “general invierno” explica las derrotas de Napoleón y de Hitler en sus respectivos intentos de conquistar Rusia (Ibídem: 167), sin tener en cuenta que la vanidad, obstinación y ambición personal de estos dos líderes autocráticos, además de una serie de errores flagrantes de imprevisión, fue, al final de cuentas, lo que expuso a sus ejércitos a los rigores del frío extremo, que se abatió con crueldad sobre huestes ya agotadas y sin posibilidades.

No obstante, constan muchas evidencias de una impronta ambiental determinante e inequívoca en la historia, con resultados y proyecciones a veces extraordinarias, como la que sustenta la teoría más creíble del poblamiento de América<sup>12</sup> y el abandono de Terranova y Groenlandia por los vikingos<sup>13</sup>; o si se quiere, la desaparición de la “armada invencible”, con la que Felipe II hubiera podido conquistar Inglaterra en los momentos más auspiciosos del imperio español y que fuera destruida por un temporal, lo mismo que las legendarias flotas de Kubilai Khan con las que pretendió conquistar Japón en el siglo XIII, barridas de las aguas por el “viento divino”. Nadie sabe hacia dónde se hubiera dirigido el curso de la historia si las cosas se hubieran desarrollado de otro modo en estas y otras ocasiones similares.

Incluso eventos aparentemente aislados podrían estar más conectados de lo que parece. Es el caso del súbito oscurecimiento del cielo de Constantinopla la víspera de su caída a manos de los turcos en 1453 –fenómeno visto como un lúgubre y desalentador augurio por los de-

fensores–, producido por la llegada de las cenizas de la explosión de un volcán en la isla de Kuwae, en Oceanía (Boucheron 2009: 9). También el de la erupción, en febrero de 1600, del volcán Huaynaputina, que no sólo causó una terrible devastación en el sur del Perú, sino también, como se ha podido comprobar recientemente, muchos otros efectos, como una de las más graves hambrunas de Rusia (Thompson 2008).

También existe la posibilidad de que no veamos con claridad los alcances de determinada situación ligada a alteraciones climáticas, como en el caso de la caída del imperio romano. Si bien nadie puede decir que esta formidable construcción histórica colapsó debido a causas climáticas, no se debe dejar a un lado que entre los siglos I y IV de nuestra era, que es cuando se produce el lento pero seguro deterioro de Roma, se registró una importante caída de la temperatura, que echó a perder cosechas de manera sucesiva en todo el espacio mediterráneo, generando inestabilidad y levantamientos por doquier (Acot 2004: 133). Asimismo, valdría la pena observar, desde una perspectiva similar, el colapso de los mayas en Mesoamérica<sup>14</sup> y el de las civilizaciones Chimú y Huari en los Andes.<sup>15</sup>

Existen muchos otros ejemplos, pero no se puede dejar de mencionar la alteración climática que se conoce como la “pequeña edad de hielo”, entre los siglos XIV y XIX. Se sabe que durante todo este período se produjo un importante descenso de la temperatura, quizás hasta de dos grados, cortando abruptamente el periodo de “óptimo cálido”, ciclo que habría estado detrás de una prosperidad general en todo el planeta. En Europa se desarrolla el urbanismo, y en China, que alcanza los cien millones de habitantes, florecen los imperios Tang y Yuan. Pero los inviernos se hicieron más fríos y los glaciares avanzaron, las cosechas se perdieron sucesivamente y vino el hambre, poco después llegaron la peste, los levantamientos y las guerras (De Bij 2012: loc. 2185-2231). Entre tanto, en China, el período coincide con la invasión de los mongoles. Los ciclos de esta alteración se asocian igualmente con una crisis similar –que algunos consideran peor–, que sacudió de punta a punta el continente euroasiático a mediados del siglo XVII (Parker 2013: loc. 508), y con las revueltas y agitaciones que atormentaron Francia en las décadas que precedieron a la Revolución Francesa (Acot 2004: 162).

El factor ambiental en la historia ha estado siempre presente y en ocasiones ha sido determinante y, si bien no queda muy claro cómo opera este determinismo, lo cierto es que influye –para bien o para mal– en el curso de los acontecimientos, pudiendo alterar tendencias de larga duración. Es decir, tenemos constancia de que en el pasado, periodos de alteración climática han generado situaciones que se desenvuelven

en un plano que se encuentra por encima de las capacidades humanas, derribando o levantando imperios, decantando conflictos, promoviendo el desarrollo o extinguiendo especies y civilizaciones.

### **El presente: I. El contexto de la globalización**

Pero existen importantes diferencias entre los ciclos históricos de alteración climática que venimos de observar, y el actual. En primer término, los aumentos o bajas de temperatura anteriores, sean estos súbitos o prolongados, fueron consecuencia de procesos naturales, sobre los cuales la actividad humana no ejerció influencia alguna. En cambio, ahora, estamos ante una alteración antropógena, es decir, generada por el hombre. No hay mayores dudas al respecto, y las pruebas son abrumadoras.<sup>16</sup>

Otra diferencia es su velocidad. Los procesos naturales son muy lentos e involucran miles de años. Recordemos que el período geológico actual, llamado Holoceno, corresponde al fin de la última glaciación, coincidente con la revolución neolítica, y que esta glaciación duró decenas de miles de años.<sup>17</sup> En esta ocasión, el ritmo del calentamiento no tiene precedentes, dejando aparte los casos en que una catástrofe mayor haya interrumpido una tendencia.<sup>18</sup>

También debemos considerar que somos conscientes de lo que ocurre. En efecto, si bien nuestra ignorancia en la materia es aún inmensa, al menos sabemos lo básico, y esto es suficiente para admitir que la situación podría amenazar la existencia de nuestra especie. Asimismo, se ha podido constatar que se trata de un fenómeno cuyas manifestaciones no se limitan a lo local, y, algo muy importante, que sus repercusiones pueden afectar las esferas de lo político, social y económico.

Finalmente, y en este punto quisiera poner énfasis. El contexto en el que se toma conocimiento del cambio climático actual no es el de una humanidad fragmentada, dispersa y desconectada. En efecto, para los contemporáneos a los eventos históricos arriba reseñados no existía manera de asumir consciencia de una afectación de alcance global, ni del riesgo que estos eventos podrían implicar a la humanidad en su conjunto. Por lo tanto, sus reacciones, si es que las hubo, se limitaron al ámbito de lo local. Gracias a la globalización, la situación actual es radicalmente distinta. Se trata de la culminación histórica de una evolución de larga duración que se inicia en Occidente, que se remonta al siglo XVI, y que se proyecta en la escala planetaria, utilizando como vectores la formación de un mercado financiero global, el desarrollo de

las tecnologías de la información, la transnacionalización de procesos productivos, la movilidad de las personas, y el intercambio de bienes y servicios, hacia la constitución de un espacio global de interacción e interdependencia, cada vez más determinante e influyente.<sup>19</sup>

Este proceso, visible desde el último tramo del siglo XX, se traduce en la creación de canales de contacto entre lo local y lo global, en la delineación de una cultura material propia, y un relacionamiento que se desarrolla bajo la lógica de una interdependencia sistémica, lo que ha obligado a la formación progresiva de estructuras políticas y de gobierno adaptadas a esta situación (McGrew 2008: 17). El nivel de conectividad e interdependencia que se está alcanzando como resultado de la globalización permite un intenso intercambio entre los diferentes procesos en los que se despliega la historia de nuestros tiempos.

La problemática del cambio climático irrumpe en la escena en estas condiciones, por lo que a diferencia de anteriores oportunidades, se puede afirmar que estamos advertidos, y que existe por lo tanto una responsabilidad respecto a las acciones que se debe adoptar, tanto a nivel de lo local como en la escala global, si bien no necesariamente para detener el proceso –pues podría ser ya demasiado tarde–, al menos sí para ganar tiempo, mitigar el impacto y adaptarse a los cambios.

### **El presente: II. La politización de los nuevos actores**

La globalización es el marco bajo el cual el factor ambiental –que como se ha visto, acompaña y hasta cierto punto condiciona el desarrollo de la humanidad–, ha irrumpido en las relaciones internacionales. Es decir, lo ha hecho en un contexto en el que las estructuras que dan forma y conducen la existencia de nuestra civilización se encuentran en plena transformación, añadiéndose a ello la urgencia que reclama la problemática del calentamiento global en tanto amenaza. Pero la evolución y transformación de las estructuras históricas complejas no es un proceso que se pueda abarcar de una sola mirada, de manera que es prudente admitir que cualquier intento en este sentido se limitará a una aproximación parcial. Lo importante, a mi modo de ver, es poner la discusión sobre la mesa y tratar de identificar las fichas con las que se ha de jugar esta partida, así como desentrañar la naturaleza del juego mismo.

No representa ninguna novedad afirmar que en este tránsito evolutivo, el paradigma clásico de las relaciones internacionales, que se remonta en línea directa a la paz de Westfalia, parece desbordarse. Este para-



digma, como se sabe, concibe al Estado y a sus intereses en el centro de una racionalidad sistémica que se articula en torno a él (Battistella 2003: 23-24). La propia teoría de las relaciones internacionales evoluciona, por encima de los principios del realismo clásico, hacia el estudio de los actores humanos y sus conductas, los mecanismos de toma de decisiones y la influencia de variables no estatales, es decir, un conjunto de preocupaciones que dan forma a corrientes de análisis como el constructivismo y el cosmopolitismo.

De hecho, al echar un ojo a la arena internacional del presente vemos que en ella interviene virtualmente todo el mundo, cada quien con su propia agenda de prioridades e intereses. Una auténtica torre de Babel. En este contexto, conforme se indicó al comenzar, lo técnico ha venido ganando espacios en una dinámica de interacción que es política por naturaleza. Cabe, pues, preguntarse si esta irrupción de lo técnico podría interpretarse como una reducción del margen en el que se mueven los actores políticos, es decir, los Estados y sus agentes. En otras palabras, la pregunta clave es: ¿se está imponiendo un paradigma ajeno a lo político en el corazón y en la esencia de las relaciones internacionales?

Un rápido vistazo a la agenda diplomática de cualquier país podría animarnos a decir que sí. En efecto, además de lo ambiental (que trae consigo un auténtico universo de temas técnicos), muchos y muy diversos asuntos especializados dominan la escena, como todo lo relacionado a la innovación y la tecnología, la cooperación interinstitucional, la agenda empresarial, la problemática social, entre otros temas que si bien son políticos, requieren un tratamiento muy particular, como la democracia, los derechos humanos, las migraciones, el acceso a la información, el terrorismo y el crimen organizado. Tal parece que en nuestros tiempos, en materia de negociaciones internacionales, no hay más remedio que admitir que a la dupla tradicional del diplomático y el soldado, es necesario aceptar la activa y decisiva presencia del actor no político, bajo la forma de técnico, periodista, o simple ciudadano.

Este nuevo actor no es, pues, un agente estatal, y tampoco se limita a los canales oficiales para entrar en el juego. En efecto, ahí están los organismos no gubernamentales, las universidades, las revistas especializadas, la prensa y la Internet, pero también la presión social y las movilizaciones. Interesa, por lo tanto y de manera particular, subrayar que lo ambiental es, como se ha dicho desde un inicio, una de las variables de una dramática transformación de las relaciones internacionales, que emerge y se consolida desde el último tramo del siglo XX, y que impone una nueva agenda y el ingreso de nuevos jugadores. Es

decir, la irrupción de lo ambiental implica la aparición de variables no políticas en el universo de lo político, que al igual que otros vectores de transformación, desbordan el marco de los paradigmas tradicionales. El sociólogo alemán Ulrich Beck grafica esta situación diciendo que es como si en un tablero de damas, en el que todas las piezas son equivalentes y se mueven igual, aparecieran de pronto piezas de ajedrez, que actúan de diferente manera y persiguen otros fines (2002: 29).

Todo esto muy cierto, y merece nuestra más dedicada atención, pero no creo que debamos ir más allá, porque una cosa es que la agenda se haya diversificado, que los actores se hayan multiplicado y que los canales de relacionamiento se hayan ampliado, y otra muy distinta afirmar que la esencia política de las relaciones internacionales se haya diluido. Todo lo contrario: lo que se observa en el terreno no es la despolitización de estos paradigmas, sino una creciente e incontenible politización de los temas y de los actores que se van incorporando a la arena internacional.

### **Perspectivas: la tensión de los paradigmas**

Así como los asuntos ambientales son característicos de la dinámica de la transformación, también son útiles para observar la progresiva politización de la agenda no política. Como hemos visto, existen evidencias claras de un acelerado cambio climático en curso y también de que este tipo de situaciones ha jugado un crucial papel en el destino de la humanidad, incluyendo amenazas de extinción. Lo razonable, en este sentido, sería esperar que la humanidad una sus esfuerzos para enfrentar esta situación y haga de esta tarea un objetivo global.

Pero vemos que esto no es necesariamente así. En efecto, al margen de reconocer el aporte fundamental e imprescindible de numerosos actores honestos y bien intencionados, es pertinente tener claro que si hablamos de una politización de lo ambiental estamos admitiendo una distorsión. La razón de ello es que la lógica de lo político navega en otro sentido, dando forma a un espacio de relaciones caracterizado por el interés propio en una dinámica de competencia y confrontación. De este modo, no debería sorprender que en el tablero del cambio climático, lejos de existir amplios consensos, existan múltiples y muy variadas posiciones, muchas de ellas abiertamente opuesta entre sí.

En este marco, se ha generado una nueva forma de confrontación Norte-Sur, que gira en torno a una problemática que involucra consideraciones de “justicia climática”, pues está claro que los países más

vulnerables al calentamiento son precisamente los más pobres, aquellos que tienen menores capacidades para enfrentar esta situación, y peor aún, los que menos han contribuido al aumento de la temperatura global.<sup>20</sup> El debate es serio. Algunos países emergentes, por ejemplo, hiper poblados y con un amplio porcentaje de sus habitantes por debajo del índice de pobreza, no siempre están dispuestos a reducir sus emisiones, porque esto podría implicar sacrificar su crecimiento económico, con un enorme costo social y político. ¿Por qué, se preguntan, deben pagar la factura de lo hecho por los países desarrollados, que han alcanzado un alto nivel de bienestar a costa del equilibrio ambiental planetario, renunciando al mismo tiempo a la posibilidad de alcanzar este desarrollo?<sup>21</sup>

No conviene ignorar que las prioridades nacionales, ya sea de naturaleza económica, política, de seguridad o de pura y simple supervivencia, se imponen a menudo en el terreno de las negociaciones en materia ambiental, por encima de las consideraciones de interés general. En consecuencia, aún a pesar del carácter intrínsecamente técnico de la problemática en cuestión, y de la preocupación de quienes conocen el problema y se esfuerzan honestamente por encontrar soluciones viables a favor de toda la humanidad, el paradigma político mantiene su ventaja. Los diferentes actores que intervienen en el terreno de estas negociaciones, ya sean países, ONGs, empresas o conglomerados industriales, actúan políticamente defendiendo sus posiciones, negociando alianzas, neutralizando a sus adversarios, desplegando estrategias y utilizando todas sus herramientas de persuasión, tal y como se hace en cualquier otro escenario clásico de negociación diplomática.<sup>22</sup>

Por el momento, pues, y a pesar de la profunda transformación que se observa en la escala de la civilización, en el muy particular ámbito de las relaciones internacionales, la lógica del interés parcial mantiene su preeminencia sobre la agenda común de la humanidad. En este sentido, la irrupción del factor ambiental en este terreno, por mucho que se trate de un asunto de interés global y existan evidencias pasadas y presentes de su extraordinaria capacidad para influir en los destinos de la humanidad, no ha ido por ahora mucho más allá de proporcionar un nuevo tablero para el mismo juego, y no implica aún un cambio de los paradigmas que modelan la dinámica de quienes entran en este juego. Todo lo contrario, al actuar políticamente, se someten a él: las piezas nuevas terminan siguiendo las pautas del juego original. No obstante, es preciso reconocer que una transformación de la envergadura de la que vivimos no se lleva a cabo en unas cuantas décadas, y se puede por lo tanto afirmar que recién estamos en el umbral de esta evolución.

Que aún no hayan evolucionado los paradigmas políticos que conducen las relaciones internacionales no quiere decir que estos sean eternos e inmutables, especialmente si es claramente visible que cambios de este tipo se encuentran en pleno desarrollo en distintos planos de la civilización. En este marco, es probable que el futuro de las negociaciones en materia ambiental se lleve a cabo en medio de esta tensión de paradigmas, donde lo viejo aún conserva su vigencia, pero se ve forzado a adaptarse y a admitir la presencia de actores que antes postergaba, en tanto que lo nuevo no termina de llegar. No creo que nadie esté en condiciones de prever en qué sentido se decantará esta tensión, pero lo que sí se puede anticipar es que ante una situación que representa una amenaza de alcance global, la presión será cada vez más fuerte, especialmente en términos de la legitimidad de los actores, sean estatales o no.

## Notas

- 1 A lo largo de la historia se han producido un sinnúmero de “cambios climáticos”. No obstante, en el contexto del debate contemporáneo el término se refiere, en primera instancia, al proceso actual. Esto es válido incluso en documentos oficiales.
- 2 La revolución industrial es, obviamente, mucho más que esto. Supone, además del cambio tecnológico y la irrupción de la ciencia y la innovación como claves del desarrollo económico, el capitalismo, un nuevo sistema de relaciones sociales y políticas, una división internacional del trabajo, etcétera (véase por ejemplo Escudero 2005: pp. 155-161).
- 3 Este es un esquema simplificado. De hecho, el CO<sub>2</sub> no es único responsable del calentamiento global. El Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) señala que “las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso mundiales han aumentado, sensiblemente, como resultado de las actividades humanas desde 1750 (...) El aumento global de la concentración de dióxido de carbono se debe fundamentalmente al uso de combustibles fósiles y a los cambios del uso del suelo, mientras que el del metano y óxido nitroso se deben principalmente a la agricultura” (IPCC 2007: 2).
- 4 Según el informe del IPCC la tendencia prevista del calentamiento, en el corto plazo, es de 0.1 °C por década (en ausencia de factores no controlados, como la actividad volcánica o la solar), pero se admite que podría llegar a 0.2 °C. En el largo plazo, los pronósticos varían a tal punto que para 2099 se estima un calentamiento en un margen que va desde 1.8 a 4 °C hasta, en algún escenario, 6.4 °C (Ibidem: 71-72).
- 5 “La tendencia lineal del calentamiento de los últimos 50 años (0.13 °C [0.10 °C a 0.16 °C] por decenio) casi duplica la de los últimos 100 años. El aumento total de la temperatura de 1850-1899 hasta 2001-2005 es de 0.76 °C [0.57 a 0.95 °C]” (IPCC 2007: 5).
- 6 Como se podrá imaginar, hacer estos cálculos y ponerse de acuerdo en promedios de este tipo es una tarea extremadamente difícil. La temperatura varía entre el día y la noche, se altera por la presencia o no de nubes, y es muy variable de región a región. A esto se debe añadir la diferencia de criterios en el levantamiento de información, lo que a medida que nos adentramos en el pasado puede llegar a convertirse en un asunto inmanejable. Por ejemplo, de acuerdo a reportes de la NASA, la temperatura global habría aumentado entre 1900 y

- 1940 cerca de 0.4 °C. Después, se habría enfriado 0.2 °C hasta 1960, a partir de cuando se vuelve a elevar 4 en 0.7 °C hacia 2011. No obstante, existen registros que señalan que en ciertas zonas de Australia, entre 1966 y 2009 el calentamiento habría llegado a 2.3 °C (Eggleton 2013: loc. 328, 357 y 363).
- 7 Ejemplos: en 2003, una ola de calor mató en Europa a alrededor de 70,000 personas; en 2005, el huracán Katrina devastó en EEUU un área del tamaño de Gran Bretaña, causando la muerte de 2,000 personas y pérdidas por encima de los 80 mil millones de dólares; en 2011, alrededor de 106 millones de personas fueron adversamente afectadas por inundaciones, unos 60 millones por sequías y 40 millones por tormentas (Parker 2013: loc. 405).
  - 8 Para el reconocido especialista francés Pascal Acot es vigente lo que, ya en 1810, Alexander von Humboldt señalaba respecto a que “la repartición de calor sobre el planeta pertenece a ese tipo de fenómeno cuyas circunstancias generales conocemos hace mucho tiempo, pero que no se sabrán determinar rigurosamente o someterlas a cálculos exactos sino bajo la condición de que la teoría pueda incorporar en la data de la experiencia y la observación la corrección de diversos elementos que utiliza”. Acot añade que “Los objetos de la naturaleza nunca están aislados. Pensar en esta complejidad es el precio a pagar para comprender la unidad del mundo por encima de la diversidad de sus fenómenos” (2004: 227-228).
  - 9 Partimos de una hipótesis errada, a mi juicio, cuando se describe el desarrollo de la civilización a partir de la capacidad del hombre para controlar los ciclos de la naturaleza. Poder manipular algunos recursos mediante la agricultura y la domesticación de animales, o incluso alterar el ADN de ciertas especies, no justifica semejante soberbia.
  - 10 Existen dos tipos de fuentes para una historia del clima: los “archivos naturales” y los registros documentales. Entre los primeros se encuentran la glaciología, que estudia las capas de hielo; la palinología, que investiga los rastros del polen; la dendrología, que busca en los anillos que se forman en los troncos de los árboles; y la espeleología, que estudia las cavernas. Los fuentes documentales son las de naturaleza propiamente histórica: registros meteorológicos, las narraciones, data estadística, etcétera (Parker 2013: loc. 427).
  - 11 Pascal Acot (2004: 156) hace suya la conclusión de Emmanuel Le Roy Ladurie, pionero de la historia del clima: “[se debe] evitar el esquematismo, el mecanicismo y el determinismo climático en la historia (...) [pues] no es porque las variaciones climáticas y los fenómenos humanos están *correlacionados* que tenemos el derecho de ligarlos por vínculos de *causalidad*” (subrayado en el original).
  - 12 A lo largo de los últimos diez millones de años se han producido largas glaciaciones interrumpidas por cortos períodos interglaciares. Su impronta sobre nuestra especie ha sido clara: el avance de los glaciares de norte a sur obligaba a los primates a huir hacia las regiones de África y el Sudeste Asiático, mientras que los tiempos cálidos permitían migraciones hacia el norte (De Bij 2012: 2073).
  - 13 Cabe recordar que anteriormente el clima favoreció la expansión de los vikingos hacia el Oeste: “El optimum cálido entre los siglos IX y XIV hizo posible una colonización durable de Groenlandia y el descubrimiento que ahora sabemos que se trataba de América del Norte. Como veremos, es igualmente verosímil que el clima sea responsable de la desaparición, hacia fines del siglo XIV, de los colonos vikingos de Groenlandia” (Acot 2004: 139).
  - 14 La idea de que el colapso maya, a fines del primer milenio de nuestra era es atribuible a un prolongado período de sequías es bastante extendida, pero una vez más el factor ambiental es uno entre muchos factores. Para Joseph Tainter, la compleja estructura de los mayas se vino abajo debido a la presiones de diverso tipo que hicieron imposible la existencia del conjunto. En este marco “...el empujón final lo dieron las invasiones, el deterioro ambiental, el abandono de los campesinos, conflictos internos o la combinación de todos estos factores” (2009: 175).
  - 15 Se sugiere que a inicios del segundo milenio se produjeron levantamientos tectónicos en el territorio chimú, alterando su agricultura, situación que sirve de fondo a una coyuntura de revueltas, guerras, agotamiento de suelos, etcétera (Tainter 2009: 46, citando a Michael Moseley). Huari habría colapsado por causa de revueltas campesinas (Ibidem: 67).
  - 16 Abrumadoras pero no incuestionables. De hecho, los argumentos de los escépticos, algunos de los cuales llegan a plantear que no existe tal efecto invernadero como consecuencia de la liberación de CO<sub>2</sub>, no son desdeñables. Sin embargo, aún cuando se llegase a probar que la acción humana no sea la responsable del calentamiento global, estaríamos ante una conclusión irrelevante respecto al fondo del asunto, pues independientemente de sus causas, el calentamiento se está produciendo y constituye una amenaza. En cambio, la importancia de estos cuestionamientos adquiere mayor importancia a la hora de acordar medidas de mitigación, pues si se llega a la conclusión, por ejemplo, de que la liberación de CO<sub>2</sub> no está generando el efecto invernadero, nadie se preocuparía por controlar estas emisiones.
  - 17 Se calcula que esta última glaciación duró unos cien mil años (De Bij 2012: loc. 2029). También es pertinente recordar que algunos consideran, a partir de la sugerencia del premio nobel Paul Crutzen, que estamos en un nuevo período: el antropoceno. Este correspondería no a la presencia humana en sí, sino a su capacidad de impactar el medio ambiente (Kjellén 2006: loc. 24).
  - 18 “En el largo plazo las tendencias climáticas pueden rápidamente revertirse por un incidente ambiental” (De Bij 2012: loc. 2138).
  - 19 Siempre es difícil determinar el punto exacto de inicio –o de final– de un proceso de larga duración. Sin embargo, si admitimos que el factor desencadenante del proceso de globalización actual es la formación de un mercado de intercambio de bienes y servicios de alcance planetario, tiene lógica remontarse, como hace Immanuel Wallerstein, al origen del capitalismo y al surgimiento de una economía-mundo europea como punto de partida referencial (2007: 21).
  - 20 La problemática de la justicia en materia ambiental se presenta en dos sentidos: primero, como se ha visto, el proceso físico distribuye los impactos del cambio climático de manera desigual, afectando más a los países del Sur; segundo, la vulnerabilidad está también desigualmente distribuida, y una vez más, son los países más pobres los más vulnerables, debido a sus pocas capacidades y recursos. A esto se debe añadir que los potenciales beneficios de la adaptación también se reparten de modo que exacerban las vulnerabilidades antes que reducirlas, lo que quiere decir que “las estrategias de adaptación y sus medidas crean sus propios ganadores y perdedores” (Adger et al. loc. 142).
  - 21 Desde otro punto de vista, se señala “Los países desarrollados han tomado el liderazgo, porque el incremento de la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera desde 1800 es principalmente resultado de su industrialización. Además, cuentan con la tecnología y los recursos para actuar. Sin embargo, en el marco de un nuevo régimen climático, las potencias de rápido crecimiento en el Sur no pueden ser exceptuadas de los esfuerzos para una efectiva mitigación” (Kjellén 2012: loc. 30).
  - 22 La globalización implica para las relaciones internacionales, como señala Anthony McGrew, la “relativa desnacionalización del poder”. Pero esto no quiere decir que lo político retroceda, sino más bien que se extienda e incorpore a los nuevos actores y espacios que aparecen en la escena. De este modo, “en un sistema global crecientemente interconectado, el poder es organizado y ejercido en plataformas transregionales, transnacionales o transcontinentales, en tanto que (...) otros actores, desde organizaciones internacionales hasta redes criminales, ejercen el poder a través y en contra de los Estados. Los Estados ya no cuentan con el monopolio de los recursos del poder, ya sea en el plano económico, coercitivo o político” (2008: 19).

# La política exterior de Rusia y sus intereses en América Latina

**O**lga Lukasevich

Tercera Secretaria en el Servicio Diplomático. Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática.

Con el surgimiento de la Federación de Rusia tras la desintegración de la Unión Soviética, la Nueva Rusia se vio en la necesidad de redefinir su política exterior, sobre todo a la luz de la desaparición de la estructura bipolar, en el marco de la cual había compartido con Estados Unidos una posición de liderazgo global por más de cuatro décadas. Con el fin de la Guerra Fría se generó un vacío geopolítico en Eurasia y planteó para Rusia la búsqueda de una identidad nueva y de un estatus distinto en la arena internacional.

## La política exterior de Rusia

La redefinición de la política exterior rusa ha estado condicionada, principalmente, por la situación interna del país y el contexto internacional, y a lo largo de las Presidencias de Borís Yeltsin, Dmitri Medvédev y Vladímir Putin ha atravesado períodos de cambios y de continuidad. No siempre la permanencia en el poder de un Presidente ruso representó la continuidad del curso de la política exterior rusa, ni tampoco un cambio de Presidente significó una variación sustancial en el desarrollo de la misma.

Durante el primer Gobierno de Borís Yeltsin (1991-1996), la política exterior rusa adoptó una tendencia pro-occidental, denominada también “atlantista”, la cual estuvo liderada por el Canciller Andrei Kozhev, quien marcó la pauta durante la primera etapa de la política exterior de la Nueva Rusia. Dicha tendencia se caracterizó por la aspiración de implementar un proceso de transformación democrática

## Bibliografía:

- ADGER, Neil; PAAVOLA, Jouni; HUQ, Saleemul; y MACE, M. J.  
2006 *Fairness in Adaptation to Climate Change*. Massachusetts Institute of Technology.
- ACOT, Pascal  
2004 *Histoire du climat*. París, Perrin.
- BATTISTELLA, Dario  
2003 *Théorie des relations internationales*. París: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- BAYLIS, John; SMITH, Steve; y OWENS, Patricia.  
2008 *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Oxford University Press.
- BECK, Ulrich  
2002 *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*. París: Aubier.
- BOUCHERON, Patrick (Coord.)  
2009 *Histoire du monde au XXe siècle*. París: Fayard.
- DE BLIJ, Harm  
2012 *Why Geography Matters More than Ever*. Oxford University Press. Kindle file.
- EGGLETON, Tony.  
2013 *A Short Introduction to Climate Change*. Cambridge University Press. Kindle file.
- ESCUADERO, Antonio.  
2005 “La revolución industrial en Gran Bretaña (1760-1840)”. En: COMÍN, Francisco et Al. *Historia económica mundial. Siglos X-XX*. Barcelona: Crítica.
- IPCC - Intergovernmental Panel of Climate Change.  
2007 *Cambio climático 2007. Base de ciencia física. Contribución del Grupo de Trabajo I al Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Organización Meteorológica Mundial.
- KJELLÉN, Bo.  
2006 Presentación. En: ADGER, Neil et Al.
- MCGREW, Anthony.  
2008 “Globalization and global politics” En: BAYLIS, John et Al.
- PARKER, Geoffrey  
2013 *Global Crisis. War, Climate Change and Catastrophe in the Eventeenth Century*. Yale University Press. Kindle file. 1ª edición 1984.
- TAINTER, Joseph A.  
2009 *The Collapse of Complex Societies*. Cambridge University Press. Vigésima edición.
- THOMPSON, Andrea.  
2008 “Volcano in 1600 Caused Global Disruption, Study Suggests.” En: Live Science. <http://www.livescience.com/4912-volcano-1600-caused-global-disruption-study-suggests.html> (consultado 2/06/2013).
- WALLERSTEIN, Immanuel  
2007 *El moderno sistema mundial. Tomo I. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. México: Siglo XXI. 1ª edición 1979.

en la sociedad rusa y reformas económicas de corte liberal a fin de legitimarse *a posteriori* en las organizaciones e instituciones europeas. Asimismo, el grado de autonomía de su política exterior fue limitado, debido al alineamiento de Rusia con respecto a las posturas adoptadas por Estados Unidos y sus aliados en temas de relevancia de la agenda internacional.

En el segundo Gobierno de Borís Yeltsin (1996-1999), tuvo lugar el primer gran punto de inflexión de la política exterior rusa, cuando el Canciller Yevgeni Primakov imprimió a la misma una orientación principalmente euroasiática. De esa manera, la concepción de la política exterior rusa se desplazó del “atlantismo” al “euroasianismo”, lo cual ha sido reconocido como la “Doctrina Primakov”<sup>1</sup>. Este hecho representó un cambio en la política exterior rusa, caracterizada por una mezcla de realismo y pragmatismo, al consolidarse un proceso de “rusificación”, lo cual sería más evidente durante la Presidencia de Vladímir Putin. Sin embargo, los lineamientos emanados de la Doctrina Primakov no se plasmaron en un documento oficial por la reticencia del Presidente Yeltsin.

En el transcurso los dos primeros períodos presidenciales de Putin (2000-2008), Rusia consiguió estabilidad política y un despegue económico considerable que permitió delinear una política exterior más autónoma y diversificada, asentada en un pragmatismo más consolidado que quedó reflejado en los documentos aprobados durante su mandato<sup>2</sup>. Mientras que durante la Presidencia de Dmitri Medvédev (2008-2012) se percibió, en términos generales, una continuidad en la política exterior con respecto al mandato de su antecesor, aunque con un enfoque, especialmente, en el proceso de modernización del país.

Los dos primeros períodos presidenciales de Putin (2000-2004 y 2004-2008) y el subsiguiente de Medvédev (2008-2012) representan una etapa caracterizada por una continuidad en materia de política exterior, en el marco de la cual se incrementó la gravitación de Rusia en el tratamiento de los principales temas de la agenda internacional. El binomio Putin-Medvédev ha expresado una postura fundamentalmente pragmática y orientada a consolidar a Rusia como una gran potencia en el marco de una estructura política multipolar. Esta aspiración se puso de manifiesto durante la Conferencia de Seguridad de Múnich del año 2007, en el marco de la cual el Presidente Putin planteó una serie de “advertencias” a los países miembros de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) con respecto a la tendencia de dicha alianza atlántica de continuar su ampliación hacia las fronteras del espacio postsoviético y establecer un Escudo Antimisiles en Polonia y la República Checa.

Posteriormente, en agosto de 2008 durante el período de Dmitri Medvédev se realizó la intervención armada de Rusia contra Georgia, en respuesta a la acción militar desplegada por el Gobierno georgiano contra la provincia secesionista de Osetia del Sur, la cual concluyó con la victoria rusa y el reconocimiento de Rusia a las provincias secesionistas georgianas de Osetia del Sur y Abjasia, como Estados independientes basándose en el precedente de Kosovo.

Esta guerra marcó un punto de inflexión en la política internacional porque Rusia reafirmó su preeminencia en su zona natural de influencia, haciendo prevalecer sus intereses vitales y geoestratégicos en su espacio más próximo, inclusive utilizando medios militares<sup>3</sup>, lo cual, a su vez, le permitió consolidar su condición de potencia militar. El objetivo primordial de Rusia fue impedir que la OTAN continuara con su objetivo de llegar hasta el espacio postsoviético, porque de esa manera garantizaba su seguridad e influencia en dicha zona, logrando su reposicionamiento en Eurasia como la potencia regional líder y avanzando en su consolidación como actor global.

A la luz de la victoria militar rusa sobre Georgia, que ocasionó una crisis entre Occidente y Rusia, fue suscrito un acuerdo entre Estados Unidos y Polonia que formalizaba la instalación de un Escudo Antimisiles<sup>4</sup> en territorio polaco, propuesta que según el Kremlin se contraponen a los intereses geoestratégicos rusos. En este contexto, se decidió realizar maniobras conjuntas de escuadras navales de Venezuela y Rusia en el Mar Caribe en septiembre de 2008. Esto fue considerado por algunos analistas como “un acontecimiento sin precedentes” con finalidad “disuasiva”, en respuesta a la intención de retomar el proyecto de instalación del escudo antimisiles.

En efecto, estas acciones pusieron en manifiesto que Rusia proyectaba una política exterior más asertiva, conocida en ese entonces como la Doctrina Medvédev, reflejada en el documento “Nuevos Conceptos de la Política Exterior Rusa”, compuesto de cinco puntos:

- 1) Rusia reconoce la supremacía de los principios básicos del derecho internacional público.
- 2) Un mundo multipolar es más justo, ya que un mundo dominado por un único poder “es inestable y está siempre amenazado por el conflicto”.
- 3) Rusia no desea confrontación con ningún otro país.
- 4) La protección de la vida y dignidad de los ciudadanos rusos, donde sea que se encuentren.

- 5) Rusia, al igual que otros países del mundo, posee regiones en las cuales privilegia sus intereses.

El quinto punto es el más específico en razón del interés geopolítico que posee Rusia en el espacio postsoviético. Así, según el Kremlin, las incursiones de terceras potencias que pretendan influir en los asuntos internos de los Gobiernos vecinos de esa región o que pretendan contrarrestar la influencia natural de Rusia en la zona serán consideradas como amenazas para el interés nacional ruso. La respuesta rusa a la acción militar georgiana contra Osetia del Sur no fue un evento aislado, sino que se enmarcó en la estrategia de Moscú para impedir intromisiones externas en esta zona a la que denomina “Cercano Extranjero”. Esta exclusividad que se atribuye Rusia en su esfera de influencia más próxima —espacio postsoviético—, ha sido considerada incluso como la “Nueva Doctrina Monroe de Rusia”<sup>5</sup>.

A partir de la guerra con Georgia de 2008, se puso de manifiesto la adquisición de mayor autonomía y diversificación de la política exterior de Rusia, basada, fundamentalmente, por su estabilidad política, de un crecimiento económico relevante<sup>6</sup> y de la redefinición de la sociedad rusa. Todo ello le ha permitido a Rusia incrementar su poder y a su vez adquirir un peso político más relevante, así como afianzarse no sólo como potencia regional, sino también como actor de relevancia creciente en asuntos de la agenda global.

El poder de Rusia está constituido por un conjunto de elementos, tales como el hecho de poseer el territorio más grande del planeta e ingentes recursos naturales, entre ellos hidrocarburos, cuyas reservas y producción convierten a Rusia en una potencia energética. Al mismo tiempo, Moscú desarrolla una industria militar competitiva, siendo actualmente el segundo mayor exportador de armamento en el mundo<sup>7</sup>. Asimismo, junto con Estados Unidos posee el poderío nuclear más importante del mundo. Igualmente, ha alcanzado logros destacables en ciencia y tecnología.

Desde una perspectiva regional, Rusia es miembro de la Comunidad de Estados Independientes, en cuyo marco han tenido lugar diversas iniciativas, entre las cuales destaca la creación de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)<sup>8</sup> y el proyecto de Unión Euroasiática, el cual reposa actualmente en una unión aduanera y un espacio económico común. Asimismo, forma parte de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), que está compuesto por cuatro países centroasiáticos, y liderado por el condominio entre Rusia y China.

Desde una perspectiva global, Rusia es miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y mantiene una activa participación en el tratamiento de los temas más importantes de la agenda internacional. En efecto, integra el mecanismo a seis bandas para la desnuclearización de la Península de Corea; el esquema 5+1 (miembros del Consejo de Seguridad más Alemania) para abordar el programa nuclear iraní; el cuarteto conformado por Estados Unidos, Rusia, la Unión Europea y la Secretaría General de Naciones Unidas para la resolución del conflicto palestino-israelí, entre otros esquemas internacionales. Asimismo, es miembro del G-8, del G-20, del Foro APEC, del grupo de los BRICS y a mediados del año 2012 Rusia se convirtió en miembro pleno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), después de 18 años de tensas negociaciones, con el voto favorable del Perú.

En este contexto, Putin se propone durante su nuevo periodo presidencial (2012-2018) alcanzar el estatus de Rusia como gran potencia y contribuir sustancialmente en la consolidación de su país como actor global, apuntando a consolidar una estructura política multipolar en el que ya no existiría una única potencia hegemónica sino varias potencias regionales que tratan de jugar un papel activo en la definición del nuevo orden mundial. Asimismo, Putin tiene la intención de ejercer más influencia en las cuestiones de política exterior con el recurso del denominado “poder blando”<sup>9</sup>.

Entre los principales objetivos de política exterior trazados por el actual Gobierno de Putin figura la aspiración de consolidar el proyecto de la Unión Euroasiática, el cual, por el momento, está configurado por una unión aduanera y un espacio económico común entre Rusia, Kazajistán, Bielorrusia y próximamente Armenia. Este ambicioso proyecto de integración pretende emular a la Unión Europea hacia el año 2020 y convertirse en la bisagra entre Europa y el Asia-Pacífico.

Dicha iniciativa no solo tiene por objetivo la eliminación de los obstáculos para dinamizar el comercio de bienes y servicios, sino también está dirigido a conseguir una integración profunda y multidimensional. Para el Kremlin, este proyecto tiene un significado estratégico y geopolítico y ha sido revitalizado desde que asumiera el poder el Presidente Vladímir Putin, quien ha instado a otros países de la zona como Ucrania a participar en esta iniciativa. Los principales detractores del referido proyecto consideran que este se trataría de un intento de recomposición de la otrora Unión Soviética.

En tal sentido, resulta fundamental la adhesión de Ucrania al citado proyecto, en la medida en que es un importante socio económico-co-

mercial para Rusia. Asimismo, el eventual ingreso de Ucrania conlleva implicancias en materia militar y de seguridad para Moscú, ya que la principal sede de la flota rusa del mar Negro se encuentra localizada en la base Sebastópol, situada en la península de Crimea (Ucrania). En el ámbito del suministro de recursos energéticos, la importancia geoestratégica de Ucrania es evidente, en virtud de que a través de su territorio se transporta una gran parte del gas ruso destinado a Europa Occidental, hecho que Rusia toma en consideración en las negociaciones que está conduciendo con Ucrania para que este último país forme parte del proyecto geopolítico liderado por Moscú.

Recientemente, Kiev ha desestimado suscribir el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y está muy cerca de optar por el proyecto de la Unión Euroasiática. Esta eventualidad demuestra que el Kremlin está dispuesto a utilizar los recursos energéticos como instrumentos de política exterior para hacer prevalecer sus intereses en su espacio vital de influencia. En mayo del presente año, Rusia realizó maniobras militares en el Mar Negro, lo cual constituyó una respuesta a los ejercicios conjuntos de marines estadounidenses con tropas georgianas. Ese acontecimiento representó un mensaje de carácter disuasivo para los vecinos que pretenden “abandonar” la zona de influencia de Moscú, algunos de los cuales forman parte de una estrategia orientada a contrarrestar la influencia de Rusia en el espacio postsoviético, como los países miembros de la organización GUAM<sup>10</sup>, los cuales mantienen estrechas relaciones con la OTAN.

La culminación de la construcción del gasoducto *South Stream*, destinado a convertirse en el principal en la región, es de gran importancia para la política exterior energética rusa, en virtud de su objetivo de abastecer el mercado europeo. Asimismo, el mencionado gasoducto constituye la competencia directa de NABUCCO, un proyecto de gasoducto impulsado por Estados Unidos y la Unión Europea, cuyo objetivo es disminuir la dependencia energética de los países europeos con respecto a Rusia. El componente geoestratégico en esta pugna es fundamental en vista de que ambos gasoductos atravesarían los territorios de países localizados en la zona del Cáucaso; sin embargo, los hidrocarburos serían extraídos en gran parte del Mar Caspio, el cual representa una bisagra entre el Cáucaso y el Asia Central<sup>11</sup>, zona que es importante a nivel mundial gracias a los ingentes recursos de petróleo y gas existentes en ella.

Asimismo, dos países centroasiáticos –Turkmenistán y Kazajistán– constituyen Estados ribereños del Mar Caspio, cuya zona adyacente, en términos geoestratégicos, es de vital importancia para Rusia, en

virtud de su condición de corredor entre Occidente y Oriente, además de tratarse de un área particularmente abundante en recursos naturales que la convierten en el segundo mayor depósito de hidrocarburos del mundo, después del Golfo Árabe<sup>12</sup>. Para el Kremlin, tiene una relevancia geoestratégica la disminución de la presencia de Estados Unidos y de otras potencias en la zona del Mar Caspio, en la medida que confluyen intereses crecientes y no siempre convergentes de las grandes potencias regionales (Rusia y China) y de potencias extra-regionales (Unión Europea y Estados Unidos). Según el ex Secretario de Defensa estadounidense Caspar Weinberger, si Moscú consigue dominar el Caspio, dicha “victoria” podría tener mayor importancia que la ampliación de la OTAN.

Cabe señalar que el Asia Central es una zona que ha adquirido mayor importancia para el Kremlin de cara al reciente anuncio de Estados Unidos de retirar sus tropas de Afganistán y al desmantelamiento de la última base militar estadounidense en Kirguistán, acontecimiento acelerado por la presión rusa sobre el Gobierno kirguís, el cual había conseguido comprometer al Kremlin a realizar importantes inversiones en el referido país centroasiático. A este anuncio, se suma la creciente preocupación de Moscú por la inestabilidad originada por conflictos étnicos (Afganistán) y separatistas (República de Turkestán) con presencia de organizaciones políticas y religiosas extremistas vinculadas con el terrorismo y el tráfico de drogas<sup>13</sup>.

Al respecto, el Kremlin ha declarado la necesidad de reforzar el sistema de seguridad en las fronteras entre Afganistán, Rusia y los países centroasiáticos cercanos a su zona de influencia, a fin de minimizar las consecuencias de un posible deterioro de la situación en Afganistán después de 2014, año en que se produciría el retiro de los destacamentos militares de la OTAN. Es por ello que los esfuerzos de la OTSC incluirían adoptar un conjunto de medidas que refuercen la vigilancia en la zona fronteriza, el sistema del control migratorio y la lucha contra el narcotráfico, a lo cual podrían sumarse iniciativas en ese sentido de parte de la OCS, organización liderada principalmente por China, primer inversionista en Afganistán.

Rusia estaría interesada en un Afganistán autónomo y estable. En ese sentido, varios analistas políticos consideran muy probable el retorno de la presencia rusa en ese país<sup>14</sup>. Cabe señalar que Moscú se ha involucrado en la elaboración de propuestas para la participación y financiación de proyectos energéticos, de transporte e infraestructura en Afganistán. Asimismo, el Kremlin ha manifestado su interés en estrechar sus lazos con Pakistán en diversos ámbitos, y tiene previsto

estudiar la viabilidad de un ferrocarril que conecte a los cuatro países con Afganistán, Irán y los Estados del Golfo Árabe, a fin de disminuir su permeabilidad y de neutralizar amenazas como el narcotráfico que podrían traspasar las fronteras de la región del Asia Central. Según expertos, gran parte del narcotráfico que ingresa a Rusia tiene su origen en Afganistán y se desplaza mediante diferentes rutas que atraviesan los territorios de los países del Asia Central.

Una cuestión de gran importancia para los intereses rusos que podría cambiar la configuración del tablero geopolítico en el Medio Oriente es el devenir de Siria. Resulta evidente el apoyo que Rusia ha brindado al régimen de Bashar al-Assad y el interés geoestratégico del Kremlin por mantenerlo en el poder a fin de conservar su base naval en el puerto de Tartus, localizado en territorio sirio, el cual constituye la única salida de Rusia al Mar Mediterráneo.

Igualmente, el interés ruso en materia de seguridad es mantener un líder fuerte en Siria como Bashar al-Assad, a fin de garantizar el orden interno en ese país y de esa forma evitar que grupos terroristas sirios se vinculen con grupos extremistas islámicos en el Cáucaso ruso, la región más conflictiva de Rusia. Cabe señalar que Rusia ha mantenido relaciones estrechas con el Gobierno sirio que se remontan a la Guerra Fría, primordialmente en el ámbito de la cooperación militar. Hasta la actualidad, Moscú es el principal suministrador de armas de Damasco.

Mientras los países occidentales insisten en que al-Assad debe abandonar el poder por la violación sistemática de los derechos humanos en Siria, Rusia reiteró en innumerables ocasiones que las partes debían llegar a un acuerdo por sí mismas, sin injerencia exterior, y que Siria debía mantener su soberanía e integridad. La propuesta rusa para hallar una solución pacífica en torno a Siria, fue respaldada por la gran mayoría de Estados del sistema internacional, consistió principalmente en la destrucción del arsenal de armas químicas y la adhesión de Siria a la Convención Internacional para la Prohibición de Armas Químicas, lo que supuso su renuncia a la producción de ese tipo de armamento.

La aceptación de la propuesta del Kremlin constituyó un éxito de la diplomacia rusa, mientras que, por otra parte, Estados Unidos ha manifestado su proclividad a la intervención militar. Este hecho significa una clara señal del reposicionamiento de Rusia en el escenario internacional como una potencia que posee la capacidad de hacer prevalecer sus intereses no sólo a nivel regional, sino también global, lo cual constituye la segunda parte de su estrategia orientada a adquirir mayor peso, gravitación y prestigio en el contexto internacional.

Asimismo, Rusia, a través de su firme defensa del régimen sirio ha buscado proyectar una imagen de aliado confiable a los demás países de la región, a diferencia de las posiciones adoptadas por Estados Unidos. Dicha afirmación se ha materializado, tras la suspensión de la ayuda estadounidense a Egipto, en el acercamiento entre Moscú y El Cairo a través del fortalecimiento de vínculos de cooperación bilateral, incluyendo la cooperación militar y el suministro de armamento, lo cual contribuye al incremento de la influencia rusa en el Medio Oriente.

Adicionalmente al protagonismo adquirido en torno a la cuestión en Siria en la arena internacional ha sido complementada por la apertura política en el frente interno, misma que forma parte, a su vez, de la estrategia de Rusia de reposicionarse en el escenario internacional. Al mejorar su imagen y prestigio, el Kremlin envía una señal a los países de Europa Occidental en favor de un fortalecimiento del proceso de democratización y de una mayor interacción con la oposición. No obstante, la relación con algunos socios como Estados Unidos aún sigue siendo tensa, debido a episodios controversiales como el caso del asilo otorgado por Rusia al ciudadano estadounidense Edward Snowden o los planes de Estados Unidos de desplegar un Sistema de Defensa Antimisiles (DAM) en Polonia, la República Checa y Rumania, sistema que Rusia considera una amenaza que altera el equilibrio político y militar existente desde hace varios decenios en esa región.

La consolidación de Rusia como una potencia regional y global se realiza de manera paulatina. Si bien Rusia ha conseguido incrementar su presencia en el espacio postsoviético y tiene además una participación en la solución de las cuestiones de Medio Oriente, de la guerra civil en Siria, del programa nuclear iraní, tiene ante ella una cantidad considerable de desafíos. En ese sentido, Rusia se propone aumentar su presencia en otras regiones del globo. Moscú también está retornando al Pacífico y a otras regiones con especial dinámica política, entre las cuales se encuentra América Latina.

### Rusia y América Latina

Durante la época de la bipolaridad, las relaciones entre América Latina y la antigua Unión Soviética eran abordadas bajo el prisma del componente ideológico y de la pugna entre dos superpotencias, lo cual influía en los acontecimientos políticos en diversas partes del planeta, entre ellas la región latinoamericana. Sin embargo, el esquema se modificó considerablemente con la desintegración de la Unión Soviética, por lo que la política exterior de la nueva Rusia hacia América Latina



se viene desarrollando dentro del marco de un formato más pragmático, desideologizado y de interés recíproco de las partes.

Resulta relevante determinar el desarrollo de la política exterior rusa hacia la región, fundamentalmente a partir de la asunción al poder de Vladímir Putin en el año 2000, ya que se observó desde entonces una reactivación de la política exterior rusa hacia América Latina. Si bien nuestra región no representa un vector prioritario para la política exterior rusa, sus objetivos orientados a intensificar su presencia en otras regiones del globo a fin de coadyuvar a la consolidación de un mundo multipolar también llevan al Kremlin a la necesidad de estrechar sus relaciones con los Estados latinoamericanos.

Rusia ha logrado establecer asociaciones estratégicas con Brasil y Venezuela; ha desarrollado una interacción relevante con Argentina, Chile, México y Ecuador; ha reactivado sus relaciones con Cuba; y ha intensificado sus relaciones con Nicaragua y Bolivia. La presencia de Rusia en la región corresponde a la política exterior de un país que se desenvuelve como un actor con aspiraciones globales, la cual, a su vez, se ha visto favorecida por el escaso interés de Estados Unidos en la región, debido a que desde los actos terroristas del 2001 sus esfuerzos han estado concentrados en la lucha contra el terrorismo internacional fuera del hemisferio.

Las relaciones con América Latina constituyen una vertiente muy promisoriosa de la actual política exterior multivectorial de Rusia, renovada y reflejada primeramente en el documento “La Nueva Concepción de Política Exterior de la Federación de Rusia”, aprobado en junio de 2000 y reafirmado en la nueva versión del año 2008. Desde aquel momento, la política exterior de Rusia hacia la región contempla la tarea de elevar el nivel del diálogo político y la cooperación con los países latinoamericanos.

En los últimos años se ha podido constatar una mayor actividad diplomática e iniciativas del Gobierno ruso hacia América Latina. Los frecuentes contactos al más alto nivel político entre Rusia y la región evidencian la intensificación del diálogo político que ha tenido lugar desde fines de 2008, a través de visitas de Estado recíprocas<sup>15</sup>. La elección de varios Gobiernos con pronunciadas características contestatarias en la región, así como diversos procesos de coordinación política y de integración económica han despertado el interés de Rusia en América Latina. En términos generales, el fortalecimiento de las relaciones políticas y de cooperación de Rusia con América Latina ocurre en el marco del

pragmatismo y la desideologización de la política exterior rusa hacia la región, así como en el del principio del interés recíproco.

El 7 de mayo de 2012, se aprobó el decreto sobre las medidas para ejecutar la renovada política exterior de Rusia. En uno de sus párrafos, el citado documento señala la necesidad de “seguir profundizando las relaciones con América Latina y el Caribe, consolidar la posición rusa en los foros regionales, utilizar el potencial de los mercados latinoamericanos en crecimiento para fortalecer la posición y participación de las compañías rusas en los sectores de industria, hidrocarburos, transporte y comunicaciones, y hacer todo lo posible para aumentar la colaboración rusa con los bloques y organismos regionales”<sup>16</sup>. En consecuencia, se desprende que el interés ruso en la región se concentra en varios ámbitos, los cuales serían los siguientes:

### Los intereses de Rusia en América Latina

#### *Ámbito político-diplomático*

El ámbito político-diplomático es actualmente uno de los más relevantes en la relación ruso-latinoamericana. Se puede observar una gran similitud de posiciones y enfoques para la solución de los principales problemas de la agenda internacional, cuyas bases descansan en el derecho internacional y la democratización de las relaciones internacionales, principios utilizados por Moscú con la finalidad de promover un nuevo orden basado en el multilateralismo y la multipolaridad, principales objetivos estratégicos de Rusia en el actual escenario internacional.

Por otro lado, la región ha cobrado una presencia cada vez más activa e importante en el nuevo escenario internacional gracias al desarrollo acelerado de su economía<sup>17</sup>. Asimismo, el papel de los países latinoamericanos en los temas de la agenda política internacional está ascendiendo notablemente mediante la diversificación de sus políticas exteriores y de su incorporación en la solución de los problemas regionales y globales. En el ámbito político, en América Latina existen países dispuestos a dialogar y negociar con Moscú sobre las más diversas cuestiones de interés bilateral, regional y global. Entre estos países destacan Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Argentina, Cuba, Perú y, sobre todo, Brasil, su principal socio comercial en la región y el cual forma parte del grupo de los BRICS<sup>18</sup>, al igual que Rusia.

Rusia y Brasil han estrechado aún más sus contactos políticos sobre la base de intereses comunes en el plano internacional. Ambos coinciden

en el rechazo de la hegemonía de una sola potencia y en la consolidación de un orden multipolar. Al respecto, el Gobierno ruso ha expresado su apoyo abierto a la reforma de las Naciones Unidas, así como también a la candidatura de Brasil para convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad.

En el marco de las Naciones Unidas, Rusia y la gran mayoría de países de América Latina adoptaron posiciones parecidas con respecto a la guerra en Irak. Durante ese conflicto, los dos países latinoamericanos miembros no permanentes del Consejo de Seguridad –Chile y México– manifestaron su desacuerdo con respecto al proyecto de resolución del Consejo de Seguridad, propuesto por Estados Unidos y Gran Bretaña, mediante el cual se legalizaba la invasión militar a Irak, a pesar de la presión ejercida y de los fuertes lazos políticos y comerciales de dichos países con Estados Unidos<sup>19</sup>.

La intensificación de las relaciones político-diplomáticas en el plano bilateral facilita, en gran medida, el desenvolvimiento de las relaciones entre Rusia y los países latinoamericanos en los diversos ámbitos de las relaciones políticas bilaterales y de cooperación<sup>20</sup>. Al respecto, los contactos al más alto nivel político están dirigidos, esencialmente, a estrechar los vínculos de cooperación mutuamente ventajosa y a servir de base para la suscripción de acuerdos, fomentar la cooperación en la esfera comercial, financiera y científico-tecnológica.

La adopción de una nueva postura desideologizada en la política exterior de Rusia ha impulsado, sustancialmente, su presencia político-diplomática en la región. Desde aquel entonces, se han ampliado considerablemente las probabilidades y medios de desarrollar contactos con los países de América Latina en mecanismos multilaterales, mediante el establecimiento de vínculos con organizaciones regionales políticas y procesos de integración. Sin embargo, es necesario señalar que Rusia privilegia sus relaciones con algunos esquemas, debido a la diversidad de su orientación.

En la medida que el potencial político y económico de los países latinoamericanos se intensificaba, el Gobierno ruso ha decidido fomentar relaciones mutuamente ventajosas con los principales mecanismos existentes en América Latina y el Caribe: el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>21</sup> y la Asociación Regional de Centros de Entrenamiento de Operaciones de Paz (ALCOPAZ). En estos tres últimos, Rusia obtuvo la condición de observador. Asimismo, Rusia mantiene un contacto continuo con los

principales procesos de integración subregional, tales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el CARICOM, la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), el SICA, la CAN y el MERCOSUR, a través de mecanismos e instrumentos de concertación, diálogo y cooperación.

En el marco de la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas con los Cancilleres del denominado formato “Rusia-Diez Político” de los países del MERCOSUR y Asociados, en el aspecto económico-comercial, Rusia recibió el reconocimiento del status de economía de mercado por países como Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. De igual manera, el Gobierno ruso ha manifestado su intención de incorporarse en calidad de miembro observador u asociado a otros foros relevantes de concertación y cooperación en la región, entre ellos, al Comunidad Iberoamericana de Naciones, al Banco Interamericano de Desarrollo y el Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR. Sin embargo, el interés ruso en la incorporación a esta última organización subregional de cooperación militar estaría orientado no únicamente al estrechamiento de sus relaciones políticas, sino también a ampliar sus lazos de cooperación técnico-militar con los países de la región.

En relación al ALBA, a pesar de que Rusia no es miembro observador de esta organización, ha sido invitado a las cumbres que se realizan en el marco de la misma. Por su parte, Rusia ha señalado que su interés no es ideológico ni militar, sino afianzar lazos multilaterales con el bloque y bilaterales con cada uno de los socios<sup>22</sup>. Aparentemente, Rusia considera poco conveniente convertirse, oficialmente, en observador de esta organización, debido al cisma que se percibe en la región, razón por la cual prefiere ser un eventual invitado en el marco de dichas reuniones.

La APEC constituye un instrumento valioso para intensificar las relaciones entre los países latinoamericanos y Rusia. En este foro participa Rusia junto con tres importantes países de la región latinoamericana: Chile, México y Perú. Al respecto, se puede mencionar que las Cumbres más recientes de Jefes de Gobierno de las economías de APEC realizadas en Chile (2004), Perú (2008) y Rusia (2012) han permitido con cierta periodicidad establecer contacto al más alto nivel con las economías latinoamericanas, puesto que los Presidentes rusos Vladímir Putin y Dmitri Medvédev participaron en las citadas reuniones.

Igualmente, Rusia ha expresado la voluntad de establecer vínculos con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), dentro del marco del proceso de formación de un mundo multipolar y

el fortalecimiento del papel de las regiones<sup>23</sup>. La CELAC es la primera organización que aglutina a la totalidad de los países de América Latina, a excepción de Estados Unidos y Canadá. En ese sentido, Rusia considera fundamental esta plataforma para el diálogo con la región, lo cual se ha materializado en la institucionalización de un mecanismo de consultas políticas para intensificar la interacción entre las partes.

Durante la reunión entre Rusia y la troika ampliada de la CELAC realizada a finales de mayo de este año, el Canciller ruso Serguéi Lavrov declaró que América Latina comparte la postura de Rusia en diversos temas de la agenda internacional, como la solución del conflicto en Siria, la necesidad del fin del bloqueo de Estados Unidos a Cuba, y el respaldo a Argentina en su litigio territorial con Gran Bretaña en torno a la soberanía de las islas Malvinas. Asimismo, destaca el respaldo ruso a la propuesta de establecimiento de contactos estrechos entre los miembros de la CELAC y el grupo de los BRICS.

Indudablemente, la diplomacia multilateral de Rusia se ha dinamizado y representa un instrumento clave para intensificar sus relaciones con la región. El interés de Rusia se centra principalmente en conseguir el respaldo a sus iniciativas en el plano multilateral por parte de los países latinoamericanos. Estos foros y/o organismos regionales constituyen espacios relevantes para Rusia que le permiten lanzar sus propuestas e incrementar su presencia en la región y el mundo, lo cual podría contribuir a fortalecer el reposicionamiento de Rusia en el concierto mundial como una gran potencia y un actor global en favor de la construcción de un mundo multipolar.

### ***Ámbito económico-comercial***

Por razones geopolíticas y geoeconómicas, las relaciones económicas y comerciales de Rusia con los países de América Latina y el Caribe no han figurado entre las prioridades básicas de sus relaciones exteriores. Sin embargo, en la actualidad la región podría ser de significativa importancia para Rusia en virtud de su interés de diversificar sus relaciones económico-comerciales y fortalecer su presencia en la región. Existen diversos aspectos que convierten a Rusia en un socio comercial estratégico para la región, sobre todo porque sus economías poseen esferas importantes de complementariedad. El mercado ruso posee la tecnología y experiencia que la región necesita para su desarrollo, convirtiéndola también en una opción viable en su búsqueda de diversificación de sus relaciones económicas externas.

En un escenario de crisis, Rusia es considerada un país con gran potencial para las exportaciones latinoamericanas por ser la quinta economía en términos de PPA –según cifras del FMI y del Banco Mundial–, lo cual evidencia el creciente poder adquisitivo de su población de 142 millones de habitantes. El país euroasiático es uno de los más grandes importadores mundiales de azúcar crudo, cítricos, carne y otros productos alimenticios. Asimismo, se ha convertido en uno de los principales compradores del café soluble de Brasil y Colombia, así como de flores de Colombia y Ecuador, país último con el cual Rusia tiene una relación especial que se ejemplifica en la organización de una línea directa de transporte de contenedores Guayaquil-San Petersburgo para el comercio de flores<sup>24</sup>.

El Gobierno ruso y grandes empresas rusas se muestran interesadas en intensificar sus vínculos con la región en otros sectores, entre los cuales destacan la generación de energía eléctrica, inversión en hidrocarburos, minería y metalurgia no ferrosa, pesca, industria metalmeccánica, y proyectos de infraestructura, sobre todo en transporte. Por el momento, la base del comercio de la región con Rusia se encuentra en el sector de la industria ligera y la alimenticia.

Para la industria rusa, la región podría constituir un mercado con perspectiva y oportunidades para la colocación de maquinarias, equipos y diseños tecnológicos, incluidos algunos productos de alta tecnología y producción de software. Sin embargo, la cooperación en materia energética es de gran relevancia para Rusia en virtud del potencial energético de varios países de la región y el expertise de Rusia en esa materia. La estrategia rusa en este ámbito para América Latina dicha sería consolidarse como un proveedor privilegiado en la incorporación de tecnologías para la exploración y explotación de hidrocarburos y fuentes de energía en varios países de la región, tales como en Bolivia, Venezuela, Cuba, Ecuador y República Dominicana.

Un hecho importante en las relaciones comerciales de Rusia con la región ha sido percibido con la supresión del visado para nacionales de Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela. Cabe destacar que Rusia, en el marco de la CELAC ha manifestado su intención de eliminar el visado de todos los países latinoamericanos con la finalidad de propiciar una mayor afluencia de turistas rusos a países de la región, así como también mayor interacción birregional en términos económico-comerciales. Sin embargo, el nivel actual de sus relaciones comerciales con la región no ha alcanzado aún un valor sustancial, encontrándose por debajo de sus potencialidades.

A pesar del enorme potencial recíproco que representan sus mercados, el nivel de las relaciones comerciales entre Rusia y América Latina es poco significativo. Las relaciones más fructíferas se desarrollaron con los países más grandes y de mayor desarrollo económico relativo como Brasil, Argentina y México. A estos países, junto con Venezuela y Ecuador, les correspondió un 68 % del valor total del comercio recíproco. Sin embargo, el ingreso de Rusia a la OMC ha generado una oportunidad para la intensificación de las relaciones comerciales con la región, ya que Rusia se ha hecho más predecible dentro del marco de reglas unificadas y de información disponible para orientar al sector empresarial<sup>25</sup>.

Adicionalmente, esto permitirá a Rusia suscribir acuerdos comerciales con diversos países de la región e incluso en un formato ampliado, en tanto Rusia comparte con Kazajistán y Bielorrusia una unión aduanera y un espacio económico común. Países como Perú, Colombia y Chile ya han manifestado su interés en suscribir acuerdos comerciales con Rusia<sup>26</sup>. En el caso peruano, este interés ha sido formalizado mediante comunicación oficial al Director de la Comisión Económica Euroasiática. En ese sentido, entre la Unión Euroasiática y la Alianza del Pacífico podría establecerse un mecanismo relevante de interacción en virtud que comparten ambos mecanismos una proyección hacia la región del Asia Pacífico, lo cual converge con los intereses rusos también de intensificar su presencia en esa zona.

El Kremlin tiene el interés de intensificar las relaciones comerciales con países que estén próximos a sus regiones colindantes al Asia-Pacífico e incrementar la competitividad de las mismas, debido a que se encuentran en gran medida retrasadas con respecto a otras regiones rusas; y, de esta manera, convertir dichas regiones en polos de desarrollo para mantener la cohesión del país<sup>27</sup>. En tal sentido, los países que conforman la Alianza del Pacífico podrían jugar un rol importante en la dinamización del comercio exterior con esas regiones rusas.

En general, podría afirmarse que Rusia enfoca su interés principal en los ingentes recursos naturales que poseen los países latinoamericanos, la variedad de los productos agrícolas y la existencia de un mercado potencial para la industria y tecnología rusa, especialmente en el ámbito de la energía, las telecomunicaciones y otras altas tecnologías. Asimismo, es claro el interés de Rusia de integrarse a otros mercados y diversificar sus relaciones económico-comerciales, incluyendo la búsqueda de nuevos destinos auspiciosos para las inversiones rusas a la luz de la crisis no superada en Europa, y de la inmejorable situación económica de la gran mayoría de los países de la región latinoamericana.

### *Ámbito cultural y de imagen (poder blando)*

A partir del año 2004, Rusia comenzó a hacer especial hincapié en la promoción del componente cultural en las relaciones internacionales con el fin de trasladar una imagen positiva en el exterior e incrementar su poder blando, lo cual es fundamental para cualquier país que se propone adquirir un mayor protagonismo en el actual escenario internacional<sup>28</sup>. En ese sentido, es necesario señalar que para incrementar su poder blando, Rusia diferencia tres tareas primordiales según Fiódr Lukianov<sup>29</sup>: en primer lugar está la promoción de la cultura, lengua y educación rusa como productos y servicios atractivos y competitivos a nivel mundial. En segundo lugar está la propaganda contra la imagen negativa de la vida y política rusas transmitida por medios extranjeros, para lo cual se requiere actualmente utilizar enfoques tecnológicos nuevos. Finalmente, la tercera tarea estaría orientada a crear una "red de amigos de Rusia" en todo el mundo.

Si bien Moscú apunta a desplegar su política exterior en el ámbito cultural especialmente hacia las regiones de interés por motivos históricos y geográficos, también posee un interés especial en lograr un acercamiento a regiones con las que tradicionalmente no ha tenido tanto contacto, como América Latina y el Caribe, a fin de mejorar la percepción y la imagen de Rusia en otros lugares del globo y, en lo que respecta a la región, facilitar la presencia del país euroasiático en las naciones latinoamericanas.

Sin embargo, el legado histórico psicosocial derivado de la confrontación entre la Unión Soviética y los Estados Unidos representa una clara limitación a la formulación de la política exterior del Kremlin hacia los países latinoamericanos. A pesar de la desintegración de la Unión Soviética, su actual sucesora sigue siendo vista por algunos círculos políticos de diferentes países latinoamericanos con bastante recelo, condicionante que frena, en gran medida, que las relaciones entre ambas partes se desarrollen a plenitud.

El interés de Rusia por lograr un acercamiento a zonas con las que tradicionalmente no ha tenido tanto contacto, como es el caso de América Latina y el Caribe, queda plasmado en las iniciativas que ha conducido para disminuir la percepción negativa que persiste en algunos países de la región, aumentando su "soft power". Entre algunas medidas podrían mencionarse las siguientes:

- La dependencia de la Escuela Bolshoi en Brasil, creada en marzo de 2000, representa la primera y única filial artística de la célebre academia de ballet de Rusia en el extranjero<sup>30</sup>.

- En el 2001 se aprobaron políticas para la promoción de los vínculos culturales con otros países y en el 2002 el Centro Ruso de Cooperación Internacional Científica y Cultural “Roszarubezhcenter” –presente en más de 60 países– se puso al servicio de este objetivo, convirtiéndose en uno de los centros culturales más importantes en la región<sup>31</sup>.
- La emisión del primer canal de televisión en lengua rusa Inter Russia TV Channel (ITR TV), en febrero de 2009, desde Panamá. Este nuevo espacio multicultural está compuesto por un conglomerado de doce estaciones rusas y pretende llegar a toda la diáspora rusa en América Latina<sup>32</sup>.
- Los congresos de egresados latinoamericanos de universidades de Rusia y de la ex Unión Soviética, cuya finalidad es cohesionar a esos ex estudiantes a fin de establecer redes que promuevan la educación superior rusa y a su vez reforzar su potencial como entes transmisores de la cultura rusa<sup>33</sup>.

La cuestión de la diáspora rusa en la región latinoamericana merece un tratamiento especial, en tanto que representa un claro interés en la política exterior del Kremlin. Esta comunidad sigue creciendo, si bien en proporciones menos considerables, a cuenta de una nueva corriente migratoria. Para el año 2008, la diáspora rusa en América Latina estaba conformada por unos 200 a 250 mil ciudadanos de Rusia y la antigua Unión Soviética<sup>34</sup>. Actualmente, el rumbo del Gobierno ruso está orientado al interés de consolidar la diáspora rusa, ampliar la presencia de la Iglesia Ortodoxa Rusa y fortalecer el espacio ruso-parlante en el exterior. Esta política también se ha transformado en una forma de aproximarse a la población latinoamericana, consolidar su inserción en la región y sobre todo mejorar la imagen de Rusia.

Sin embargo, el escaso conocimiento mutuo, así como el poco acercamiento entre el pueblo ruso y el latinoamericano, han sido determinantes para que la base sociocultural sea poco significativa, en vista que no existe un pasado histórico que favorezca a Rusia, tal como sucede con España con respecto a los países latinoamericanos, o la cercanía geográfica que posee Estados Unidos con la región. Este hecho es una condicionante y a la vez un desafío para la formulación de la política exterior rusa hacia la región en este ámbito.

En definitiva, el actual Presidente Vladímir Putin tiene la intención de ejercer más influencia en las cuestiones de política exterior con el recurso del denominado “poder blando”<sup>35</sup>. En tal sentido, como tareas

prioritarias de la política exterior de Moscú, se pretende promover más activamente el idioma ruso y la cultura rusa, la imagen positiva de Rusia en el exterior así como también los avances del país en educación y tecnología, con la finalidad de mejorar la imagen de Rusia en la arena internacional.

### ***Ámbito militar y (geo)estratégico***

Rusia tiene interés de consolidarse como abastecedor de armamento y equipos militares a otras regiones del globo, por lo que América Latina constituye un mercado con perspectiva para las exportaciones de productos rusos de alta tecnología, como aviones, helicópteros, tecnología nuclear y espacial, lanzamiento de satélites, entre otros. Al respecto, Rusia ha implementado medidas para contribuir a alcanzar dicho objetivo, tales como el establecimiento en Montevideo de una oficina de representación de Rosoboronexport<sup>36</sup>.

América Latina es uno de los destinos de las armas de producción rusa, lo cual representa para su economía un ingreso considerable de divisas, además de ser un negocio cada vez más lucrativo y en ascenso. Entre tanto, las relaciones de cooperación técnico-militar se desarrollan satisfactoriamente incluso con países cuyas relaciones son próximas a Estados Unidos. La cooperación militar rusa no solamente se circunscribe a los países de marcada tendencia izquierdista de la región como Venezuela, sino también a otros países, como Chile, Perú, México, Colombia, Uruguay y Argentina. Por ejemplo, Uruguay ha adquirido vehículos blindados rusos Tigr para su Ministerio del Interior, mientras que Argentina ha comprado helicópteros Mi-17.

Al respecto, la presencia de armamento y equipo aéreo y naval de origen ruso para el quinquenio 2004-2009 se incrementó en un 900% respecto al período 1999-2003<sup>37</sup>. Quizá fue una de las primeras señales de la intensificación de las relaciones entre Rusia y los países de la región, ocupando Rusia el primer puesto en cuanto a volumen de facturación en la exportación de armamento, principalmente a los países de América del Sur, durante los últimos ocho años.

Otro interés estratégico es el aprovechamiento de otras fuentes de energía alternativa como la energía nuclear para fines pacíficos y civiles, cuya importancia es crucial, ha despertado gran interés en países como México, Argentina, Chile, Perú, Venezuela y Brasil, manifestando éstos dos últimos un especial interés en desarrollar la cooperación en este ámbito con Rusia mediante la adquisición de reactores nucleares, los cuales serían construidos con la ayuda de especialistas rusos y la apro-

bación del Gobierno ruso<sup>38</sup>. Otro componente destacable son las altas tecnologías promovidas por Rusia en la esfera de la cooperación espacial, la cual se ha desarrollado principalmente con Brasil y Venezuela. Igualmente, cabe señalar que satélites mexicanos, chilenos, argentinos y ecuatorianos han sido lanzados mediante cohetes portadores rusos<sup>39</sup>.

Moscú ha suscrito convenios de cooperación técnico-militar con gran parte de los países de la región. Estos incluyen cláusulas sobre formación de efectivos militares y venta de armamento. Más allá de los grandes negocios con Venezuela, Rusia apuesta por participar en la renovación del equipamiento militar de Brasil y convertirse en un proveedor de material bélico para muchos de los Gobiernos latinoamericanos debido a la calidad del armamento ruso y a sus precios competitivos. En ese sentido, Venezuela constituye uno de los importadores más importantes de armas rusas en la región, según el Centro de Análisis de Comercio Mundial de Armas. El país suramericano adquirió tanques T-72B1, vehículos de infantería de combate BMP-3M, blindados BTR-80A, sistemas de artillería “Msta-S”, lanzamisiles múltiples “Grad”, entre otros<sup>40</sup>.

Cabe resaltar los acuerdos firmados con Perú y Bolivia para la creación de diferentes plataformas que promuevan y faciliten el desarrollo de las relaciones técnico-militares con Rusia. En relación a Bolivia, el objetivo sería instalar un centro de mantenimiento y reparación de aviones Antonov para Suramérica. Con respecto al Perú, ha sido planteado por Rusia la posibilidad de instalar un centro de mantenimiento, equipamiento y modernización de helicópteros de origen ruso en territorio peruano.<sup>41</sup> Sin embargo, Brasil se ha perfilado como un socio más decidido para implementar esta iniciativa, en el marco de los acuerdos suscritos recientemente, como la fabricación conjunta del avión cazabombardero de quinta generación T-50, además de las recientes adquisiciones de sistemas antiaéreos rusos.

Evidentemente, la materialización de ambas iniciativas constituiría un hito en las relaciones de cooperación militar entre Rusia y sus socios latinoamericanos sobre una base pragmática, desideologizada y de mutuo beneficio. Sin embargo, esta decisión posee un componente claramente estratégico para el Gobierno ruso, debido a que la presencia militar rusa, a través de sus especialistas, puede contribuir a un fortalecimiento de las relaciones de cooperación, una mayor coordinación y acercamiento entre los Ministerios de Defensa de ambas partes.

Por otro lado, Rusia ha venido impulsando programas de cooperación en contra del narcotráfico con las diferentes regiones del mundo. El

Kremlin lidera este tipo de cooperación en Asia Central, realiza planes conjuntos con los Estados Unidos y últimamente viene promoviéndolos en América Latina. Así, en octubre de 2012 se acordó instalar en el Perú un centro de entrenamiento regional y de cooperación antidrogas Sudamérica – Rusia. En efecto, este tipo de cooperación podría incrementar sustancialmente la presencia de Rusia en la región latinoamericana junto al suministro de armamento y la transferencia tecnológica en el ámbito técnico – militar. Un ejemplo de este nivel de cooperación son los acuerdos suscritos recientemente entre Rusia y Brasil, como la fabricación conjunta del avión caza de quinta generación T-50, así como de sistemas antiaéreos rusos.

Sin embargo, la representación más visible del acercamiento se alcanzó, especialmente con las operaciones militares conjuntas entre las Armadas rusa y venezolana realizadas en el Mar Caribe, en setiembre de 2008, semanas después de la intervención armada de Rusia en Georgia y del acuerdo entre Estados Unidos y Polonia para instalar un Escudo Antimisiles en territorio polaco. Por su parte, Rusia se preocupó por aclarar que la finalidad primordial de tales operaciones estaba dirigida a intensificar las relaciones ruso-latinoamericanas y no orientadas contra terceros, en este caso contra Estados Unidos u otro país de la región como Colombia<sup>42</sup>.

A la luz de estos acontecimientos en 2008, algunos analistas vislumbraron que el interés geoestratégico ruso era la principal razón que impulsaba su interés de intensificar su presencia en América Latina, ya que Estados Unidos había mostrado su intención de instalar un escudo antimisiles y de avanzar en el espacio postsoviético. Al mismo tiempo y más allá del interés de naturaleza geoestratégica, Moscú observa con especial atención el desarrollo de la política latinoamericana y el avance de los mecanismos de coordinación política y procesos de integración, tanto a nivel regional como subregional. Igualmente, la creciente importancia económica de varios Estados de la región también contribuye a despertar el interés ruso por tener una mayor presencia en esta parte del hemisferio.

## Conclusiones

Los intereses rusos en la región de América Latina se concentran principalmente en los ámbitos político-diplomático, económico-comercial, cultural y de imagen (poder blando), técnico-militar y geoestratégico. En ese sentido, la creciente presencia de Rusia en la región latinoamericana responde a su objetivo de diversificar sus relaciones económicas

y comerciales, incrementar sus socios para el suministro de su armamento, intensificar su poder blando a través de la mejora de su imagen y fortalecer su interacción en el ámbito político-diplomático y por consecuencia su presencia en la región.

El fortalecimiento de las relaciones bilaterales de Rusia con América Latina corresponde a los principios de política exterior de una gran potencia que aspira tener alcance a nivel global. A su vez, el interés de los países latinoamericanos de fortalecer sus relaciones bilaterales con Rusia es una expresión de la universalización de su política exterior y de sus objetivos de tener una mayor participación en el tratamiento de los temas de la agenda internacional. Tanto Rusia como los países de América Latina coinciden en la adhesión a muchos de los principios de derecho internacional público y en el propósito de fortalecer las organizaciones internacionales, así como en la configuración de un orden político multipolar, el cual otorgaría a los países latinoamericanos un mayor margen de acción a la política internacional.

En definitiva, Rusia intenta recobrar su estatus de gran potencia con alcance global y adquirir mayor gravitación en el afianzamiento de la estabilidad global y regional a la luz de las amenazas actuales; sin embargo, Moscú afronta un gran número de desafíos que tendrá que superar. En ese sentido, el Kremlin ha considerado necesario orientar su acción exterior a diversificar sus relaciones con países de otras regiones, entre las cuales América Latina representa un tablero en el cual el Kremlin tiene un interés creciente de participar a fin de adquirir una mayor presencia en esta parte del mundo a fin de coadyuvar en la consolidación de un mundo multipolar y en su reposicionamiento como un actor global en el marco del actual escenario internacional.

## Notas

- 1 PRUDNIKOV, Valentina (2009). "Continuidad o cambios en la política exterior de Rusia". Revista de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), N° 103, enero – abril de 2009, p. 87.
- 2 Nuevo Concepto de la Política Exterior de la Federación de Rusia (2000), el nuevo concepto de seguridad nacional y la Doctrina Militar de 1999.
- 3 No obstante ello, los instrumentos que utiliza Rusia para ejercer presión en los países del espacio postsoviético son múltiples: manipulación de la opinión pública –sobre todo de los residentes rusos y rusófonos, estimulando sentimientos independentistas–; medidas económicas, como el embargo del vino y el agua mineral georgianas o el corte del suministro del gas a Ucrania; medidas diplomáticas, como el reconocimiento explícito de la independencia de regiones separatistas; o directamente medidas militares, como la intervención militar rusa en Georgia.
- 4 Es un programa militar que la administración de George W. Bush implementó en 2000, el cual está diseñado para interceptar misiles enemigos antes de que lleguen a su destino. Solo Rusia y Estados Unidos han puesto en funcionamiento escudos semejantes.
- 5 KANET, Roger (2011). "Russian Foreign Policy in the 21st Century". Cap 7. Russia's New "Monroe Doctrine". Palgrave Macmillan, pág. 139.
- 6 Según datos del Banco Mundial, la economía de Rusia se ha convertido en la quinta del mundo en el año 2012. De acuerdo al PIB y teniendo en cuenta la paridad del poder adquisitivo, en el 2012 Rusia superó a todos los países de la Unión Europea, incluida Alemania, país que figura en la sexta posición. En cuanto al PIB nominal, Rusia destaca como la octava economía del mundo.
- 7 Según el estudio de SIPRI, El comercio de armas en el mundo creció un 17% entre 2008 y 2012, con Estados Unidos y Rusia a la cabeza de los mayores países exportadores. A ellos les siguen Francia y Alemania, con Reino Unido en el sexto puesto.
- 8 La OTSC está integrada actualmente por Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán. En 2012, Uzbekistán suspendió su participación de esta organización.
- 9 MORALES, Javier, ed. (2012). "Rusia en la sociedad internacional Perspectivas tras el retorno de Putin". Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI), Madrid, 2012 p. 20.
- 10 La organización GUAM está conformada por Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia.
- 11 Actualmente se sigue la definición de la subregión de la ONU que la compone de cinco repúblicas ex-soviéticas: Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.
- 12 ORDORICA FLORES, Guillermo. "Mar Caspio, intereses en disputa". *Revista Mexicana de Política Exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores de México. pág. 74.
- 13 Las regiones del Cáucaso y de Asia Central han sido denominadas por el politólogo Zbigniew Brzezinski como los "Balcanes Eurasiáticos".
- 14 Cabe recordar que la Unión Soviética invadió Afganistán en el año 1979 en un contexto de Guerra Fría y su retirada, luego de diez años, constituyó para algunos analistas uno de los prolegómenos del colapso del coloso soviético y del fin de la bipolaridad. También merece mencionarse que en el año 2001, luego del atentado contra las Torres Gemelas de Nueva York, Rusia apoyó a Estados Unidos y sus aliados en su intervención en Afganistán.
- 15 Por ejemplo, en noviembre del 2008, el Presidente de Rusia Dmitri Medvédev visita Perú, Brasil, Venezuela y Cuba; y en abril del 2010 visitó Argentina y Brasil. A su vez la Federación de Rusia fue visitada por los Presidentes de Argentina (diciembre 2008), Bolivia (febrero 2009), Brasil (junio 2009 y mayo 2010), Chile (abril 2009), Cuba (enero 2009), Ecuador (octubre 2009), y Venezuela (septiembre 2009 y octubre 2010).
- 16 Decreto del Presidente de la Federación de Rusia 605 del 7 de mayo de 2012 sobre "Medidas para poner en práctica el Curso de la Política Exterior de la Federación Rusa". Disponible en: <http://www.kremlin.ru/acts/15256> [Consulta: 10 de junio de 2012].
- 17 Cancillería de Rusia, (2007). "Una nueva etapa de la interacción con los países de América Latina". Entrevista concedida por el Director del Departamento Latinoamericano del MAE de Rusia, Alexandr Dogadin, dedicada a la relación ruso-latinoamericano y publicada en la revista *El Diplomático*, N° 10, 24 de octubre de 2007, disponible en: <http://www.tiwy.com/read.phtml?id=1081&mode=print> [Consulta: 9 abril de 2012].

- 18 Se emplea la sigla BRICS para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.
- 19 BOGATUROV, A. (2003), "Systemic History of International Relations in four volumes 1918-2003." Moscú, pp. 634.
- 20 MOLANO, Andrés (2011). "América Latina y las potencias extra regional". *Análisis latinoamericano*, N°3, p. 16.
- 21 Rusia obtuvo en 1992 del status de observador permanente ante la OEA. Desde ese momento ha participado en todos los foros interamericanos y mantiene contacto con órganos especializados de la OEA, Comité Interamericano contra el terrorismo (CICTE) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).
- 22 El Heraldico.hn\_mundo (2009). "Rusia dice que interés en ALBA no es militar". 21 de octubre de 2009, disponible en, <http://archivo.elheraldo.hn/Ediciones/2009/10/21/Noticias/Rusia-dice-que-interes-en-ALBA-no-es-militar> [Consulta: 10 marzo de 2012].
- 23 ROJAS ARAVENA, Francisco. VIII Informe del Secretario General de FLACSO. *Escenarios Globales inciertos. los desafíos de la CELAC*. FLACSO, 2012.
- 24 SELA (2012). "Informe Final de la Reunión Regional la evolución reciente de las relaciones económicas entre la Federación de Rusia y América Latina y el Caribe". Caracas, Venezuela 21 de Mayo de 2012, pp. 47-48.
- 25 SELA (2012). "Informe Final de la Reunión Regional la evolución reciente de las relaciones económicas entre la Federación de Rusia y América Latina y el Caribe". Caracas, Venezuela 21 de Mayo de 2012 SP/RRLERREFRALC/IF-12.
- 26 Spanish.CHINA.ORG.CN (2011). "Gobierno peruano prevé negociar un TLC con Rusia en 2012". Por Silvia Gao, 28 de diciembre de 2011, disponible en: [http://spanish.china.org.cn/international/txt/2011-12/28/content\\_24272878.htm](http://spanish.china.org.cn/international/txt/2011-12/28/content_24272878.htm) [Consulta: 20 de abril de 2012].
- 27 PROSKURINA, C. (2004). "Mezhdunarodnie otnosheniya i vneshnepoliticheskaya deyatel'nost' Rossii" (*Relaciones Internacionales y la Política Exterior de Rusia*), Instituto psicosocial de Moscú, pág. 514.
- 28 En ese año, el Gobierno ruso creó el Ministerio de Cultura y Comunicación de Masas (MCCM), con el objetivo de elaborar y desarrollar la política cultural federal y proponer disposiciones legales relativas a la diversidad cultural, el cine y los medios de comunicación de masas, convirtiéndose en el órgano responsable de coordinar las actividades de las tres agencias especializadas en Cultura: la Agencia Federal de Cultura y Cinematografía (AFCC), la Agencia Federal para la Impresión y Medios de Comunicación de Masas (AFIMCM) y la Agencia Federal de Archivos (AFA).
- 29 Es director de la revista Rusia en la política global, una prestigiosa publicación rusa que difunde opiniones de expertos sobre la política exterior de Rusia y el desarrollo global. Es autor de comentarios sobre temas internacionales de actualidad y colabora con varios medios noticiosos de Estados Unidos, Europa y China. Es miembro del Consejo de Política Exterior y Defensa y del Consejo Presidencial de Derechos Humanos y Sociedad Civil de Rusia. Lukiánov se graduó en la Universidad Estatal de Moscú.
- 30 Voltairnet.org. (2012). "Rusia y la evolución del mundo". Vladimir Putin explica su política exterior (2ª parte). 15 de marzo de 2012, disponible en <http://www.voltairnet.org/Rusia-y-la-evolucion-del-mundo,173096> [Consulta: 16 septiembre de 2012].
- 31 Actualmente, las representaciones del Roszarubezhcenter establecidas en América Latina funcionan en Perú, Argentina, Colombia, Venezuela y México.
- 32 RODRÍGUEZ, Juan (2009), "Primer canal de TV ruso dirigido a América Latina inicia emisiones en Panamá", Centro para el Desarrollo de la Cooperación con países de América Latina, Panamá, 7 de febrero de 2009, disponible en: <http://hispanidad.ucoz.com/news/2009-02-17-64> [Consulta: 10 abril de 2012].
- 33 Desde 1950, estudiantes latinoamericanos cursan estudios en centros docentes de Rusia, proceso que se hizo más intenso con la fundación en Moscú, en 1960, de la Universidad de Amistad de los Pueblos, creada exclusivamente para proporcionar estudios superiores a estudiantes procedentes de los países en vías de desarrollo de Asia, África y América Latina.
- 34 RIA Novosti (2008). "Las relaciones entre Rusia y los países de América Latina y el Caribe han adquirido, en efecto, en los últimos años, un poderoso dinamismo", Entrevista de Serguéi Lavrov, Ministro de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, 19 de noviembre de 2008, Moscú.
- 35 MORALES, Javier, ed. (2012). "Rusia en la sociedad internacional Perspectivas tras el retorno de Putin". Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI), Madrid, 2012 p. 20.
- 36 La principal, pero no única, empresa que promueve la exportación de armamento y equipo militar ruso.
- 37 Según el Centro de Análisis del Comercio Mundial de Armas (CACMA), a Venezuela le corresponde el 86,7% de las ventas declaradas de armamento desde Rusia hacia los países de América del Sur en el periodo 2003-2010.
- 38 PELLEGRINO, Sebastián (2008), "La gran apuesta rusa en el tablero internacional". Artículo periodístico de la Agencia Periodística del MERCOSUR, Argentina. 23 de noviembre de 2008, disponible en: [http://www.prensamericosur.com.ar/apm/nota\\_completa.php?idnota=4120](http://www.prensamericosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=4120) [Consulta: 20 de julio de 2012].
- 39 Diario siglo XXI (2007), "Cooperación tecno científica entre Rusia y América Latina". Redactado por Yuri Zaitsev, 5 de febrero de 2007, disponible en: <http://www.diariosigloxxi.com/texto-diario/mostrar/20724> [Consulta: 20 de junio de 2012].
- 40 RIA Novosti (2012). "Chávez anuncia llegada de equipo militar ruso para fortalecer potencial defensivo del país". 23 de mayo de 2012, disponible en: <http://sp.rian.ru/international/20120523/153826674.html> [Consulta: 15 de agosto de 2012].
- 41 Peru21, (2013), "Rusia plantea abrir centro para helicópteros en Perú". 17 de octubre de 2009, disponible en: <http://peru21.pe/politica/peru-clave-rusia-2153752> [Consulta: 27 de noviembre de 2013].
- 42 LOPEZ ZEA, Leopoldo (2010). "Los tres pilares de Rusia en América Latina" (después de la Guerra Fría). *Revista de Relaciones internacionales de la UNAM*, México. 108, setiembre-diciembre de 2010, pp. 55-80. 1.



# El Perú: entre la ucronía histórica y el destino manifiesto

(Reflexiones sobre la filosofía de la historia de Haya de la Torre en la era de la globalización)

**Zósimo Roberto Morillo Herrada**

Ministro en el Servicio Diplomático. Doctor en Administración por la Sorbona, Francia. Maestría en Administración por la Universidad de Nancy, Francia. Director Regional de la Oficina Desconcentrada del Ministerio de Relaciones Exteriores en Tacna.

Al Perú, sueño de visionarios hecho historia

## Resumen

El presente ensayo es una reflexión histórica y política sobre el Perú, a pocos años del bicentenario de su independencia. Se basa en una relectura de la Filosofía de la Historia de Haya de la Torre en la era de la Globalización. La tesis central del trabajo postula que dicha filosofía de la historia, opuesta a las formas dogmáticas del marxismo, constituye una forma de historicismo abierto, compatible con la democracia y las “sociedades abiertas”, según la terminología popperiana.

Como consecuencia de esta filosofía de la historia, y de toda forma de Historicismo abierto, se plantea evitar dos extremos o “tentaciones” de la reflexión filosófica y política, que en el caso del Perú, han estado presentes a lo largo de su historia. Por un lado, la sacralización del pasado, a través de la denominada “ucronía histórica”; y por otro lado, la totemización de un futuro imaginario, mediante la creencia en un único destino posible, o “destino manifiesto”<sup>1</sup>. En ese sentido, se postula que todo historicismo abierto debe unir a su reflexión filosófica y política, las herramientas clásicas de la Ciencia Política con el planeamiento estratégico en base al análisis de escenarios posibles y futuros de la disciplina de la Prospectiva, que en la actualidad viene siendo utilizada por los principales “think-tanks” de planeación estratégica en el mundo. Se prosigue con la ponderación de algunos elementos que el autor considera esenciales en la particularidad de la historia peruana, a ser tenidos presente en un balance histórico del Perú de inicios del siglo XXI, con miras al desarrollo. Finalmente, el ensayo concluye con reflexiones generales sobre el rol que debe jugar la ética en cualquier consideración de una filosofía de la historia válida y transformadora.

## Introducción

Ala entrada de la Universidad Humboldt en Berlín, se puede leer en una de las paredes la célebre Tesis 11 de Marx sobre Feuerbach: “*Die Philosophen haben die Welt nur verschieden interpretiert; es kommt aber darauf an, sie zu verändern*” (Los filósofos no han hecho más que interpretar de diversas maneras el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo). No muy lejos de allí, en la galería de los premios Nobel que han estado vinculados a la universidad, se distingue entre otros, a Emil Fischer, Robert Koch, Gustav Hertz y Albert Einstein, grandes científicos que contribuyeron de manera significativa al progreso de la humanidad. En el caso de Einstein, con un aporte tan revolucionario a la física y al conocimiento humano, que incluso dio pie a una nueva filosofía de la historia, basada en la tesis del espacio-tiempo histórico, elaborada desde el nuevo mundo por el egregio pensador latinoamericano y amigo suyo, Víctor Raúl Haya de la Torre.

El tema de este ensayo es precisamente, analizar esta Filosofía de la historia de Haya de la Torre, escrita a inicios del siglo XX, describiendo sus elementos constitutivos, pero sobre todo explorándola desde nuestra perspectiva actual, que es la de la Globalización y la revolución nacida de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, y que apunta a la construcción de la sociedad del conocimiento. Dado que el pensamiento de Haya se inscribió históricamente en el Perú y la América Latina de inicios de siglo, el ensayo plantea una reflexión general sobre las perspectivas de desarrollo del Perú, en base a la forja de una visión identitaria.

A la luz de estas premisas, he dividido la presentación del ensayo en tres capítulos. En el primero de ellos, abordo las raíces del pensamiento filosófico de Haya, haciendo una breve referencia a su debate ideológico con el marxismo. En el segundo capítulo, planteo una relectura del pensamiento de Haya en el marco de la globalización, para concluir con un capítulo, focalizado en el Perú, en el que se plantean algunos elementos de reflexión sobre la manera en que a mi juicio, debería encararse la problemática del desarrollo.

El trabajo está inspirado en la conmemoración de algunas efemérides importantes, que siempre son ocasión para un balance individual y colectivo. Habiéndose cumplido el 2010 el bicentenario del “Grito de Dolores” en México, de la Revolución de Mayo en Argentina y de la inmolación de los próceres independentistas en Quito, y estando cercanos al bicentenario de la independencia del Perú, epílogo de la gesta libertaria de la América hispana, me pareció que era necesario, intentar

evaluar algunos aspectos generales de nuestra visión del desarrollo. En el caso específico de este ensayo, dicha reflexión se pretende realizar a partir del análisis de la filosofía de la historia de Haya de la Torre, cuyo pensamiento político se refería al Perú, pero dentro de un proyecto integracionista de América Latina.

La disyuntiva contenida en el título del ensayo, “Entre la ucronía histórica y el destino manifiesto”, obedece al enfoque histórico que quisiera ofrecer, resaltando el peligro de las posiciones fatalistas e historicismos rígidos, marxistas o no marxistas, que desde mi punto de vista, acechan la construcción de un Estado democrático de derecho.

La conclusión del trabajo estriba en mi convicción de que una sana filosofía de la historia no puede permitirse la formulación de grandes utopías metahistóricas, que normalmente conducen a la instauración de Estados totalitarios de izquierda o de derecha, sino que debe ceñirse a la construcción paciente de modelos de comprensión social y política que eviten las dos tentaciones que ofrece la reflexión filosófica de la historia. Por un lado, la tentación de la “Ucronía histórica” en la política, que consiste en la inacción o el fijismo colectivo por imaginación de pasados alternativos, si no se hubiesen producido ciertos hechos sociales o individuales; y por otro lado, la tentación de creer que hay un sentido metahistórico, predestinado en cada pueblo, que sería parte de un “destino manifiesto”.

Evitar estos dos extremos en la reflexión de la filosofía de la historia, no debería significar por cierto, que debamos actuar sin rumbo en nuestras acciones de construcción social y política, o prescindiendo de una ética social responsable, ya que como sugiero en este ensayo, se trata de contar con una visión de futuro que oriente el cumplimiento de metas económicas y sociales concretas. Se trata de respetar principios de reconstrucción social democrática, en línea con las “sociedades abiertas” de la terminología popperiana, que ponen “en libertad las facultades críticas del hombre”, en base a una “ingeniería social gradual”<sup>2</sup>. Ello se puede lograr mediante la aplicación de la denominada Prospectiva, o ciencia del futuro, que viene siendo utilizada por la casi totalidad de países desarrollados, lo que unido a otras herramientas modernas de la Ciencia Política, como el análisis sistémico, permite establecer parámetros metodológicos de manera racional y eficiente en materia de políticas de Estado.

La prospectiva y el empleo sano de métodos historiográficos, tanto cualitativos como cuantitativos, puede alejarnos de estas dos tentaciones del quehacer histórico y político, que no son en el fondo más que

propuestas de análisis que en sus extremos pueden desviarnos de la verdadera tarea de transformar la sociedad y ser naciones prósperas, modernas y plenamente democráticas.

En el caso de las ucronías históricas, definidas por Humberto Beck como un método de análisis y un género de creación literaria a la vez<sup>3</sup>, éstas se suelen concentrar en preguntas hipotéticas sobre el pasado, tales como por ejemplo, qué hubiese sucedido con la Revolución francesa si Luis XVI no era capturado en Varennes, o el destino del Imperio de los incas si Atahualpa vencía a Pizarro en Cajamarca, o en general sobre lo que hubiera sucedido si la multiplicidad de oportunidades perdidas hubiese cristalizado en una opción distinta. Sin duda, se trata de un método válido y útil, tanto literaria como históricamente, como señalaba el propio Basadre, tanto en “*El azar en la historia y sus límites*” así como en “*La vida y la historia*”, pero solo a condición de no ensimismarnos en dicha ficción, ni llevarla obsesivamente al plano de la política, so pena de quedarnos al final del ejercicio con muchos pasados posibles pero ningún futuro.

El otro extremo que hay que evitar en la reflexión histórica es lo que yo pretendo denominar la “tentación del destino manifiesto”, es decir, del determinismo ideológico, que normalmente es derrotista, porque parte de presupuestos axiomáticos, que imagina leyes inquebrantables, que supuestamente impedirían la ruptura de algún tipo de círculo vicioso. En el caso de América Latina, ha sido parte de cierta tradición política, generalmente marxista, que ha buscado condenarnos apriorísticamente, de manera inexorable, a una supuesta eterna hegemonía imperial de los Estados Unidos de América. Lo curioso es que estos extremos suelen unirse, con el resultado nefasto de terminar observando la historia como un proceso ineluctable, con hechos del pasado que determinan sin posibilidad de cambio el futuro. Para estos ideólogos, es como si la visión del flujo de la historia se hubiera invertido: no es el futuro el que tenemos al frente, sino el pasado, conocido y venerado, como tótem sagrado que guía la construcción de un futuro absolutamente predeterminado por la profecía autocumplida.

Frente a estas dos elecciones nefastas, la de la ucronía histórica obsesiva y el destino manifiesto, queda sin embargo, una opción eficaz, la de renegar de toda filosofía de la historia de carácter determinista. Es la opción que concibe el futuro en los términos que insinúa la ciencia física contemporánea, y que podemos en sus grandes lineamientos, mutatis mutandis, transponer a la reflexión histórica. Al igual que en la teoría cuántica, gobernada por el principio de indeterminación, podemos decir que en la historia solo existen grandes tendencias, con varios caminos posibles, pero nunca un resultado fijo y predeterminado.

Se trata de una crisis epistemológica en la visión de la historia, hecha evidente desde hace décadas, con la problemática de los métodos historiográficos y su vinculación con las ciencias humanas, que tiene un símil con la situación que debió enfrentar la Física a inicios del siglo XX. Antoine Casanova lo ha recordado en un debate con Jacques Le Goff, a propósito de la Edad Media: “En un sentido, la historia se encuentra hoy en día confrontada a una situación análoga a la que conoció la Física a comienzos de siglo. Las implicaciones teóricas del pasaje de la Física Mecanicista a la Física Cuántica han sido múltiples y contradictorias”.<sup>4</sup>

Esta especie de “filosofía cuántica” en la Teoría de la historia, ligada a la disciplina de la Prospectiva, cuando se quiere llevar la reflexión histórica al plano de la política, se convierte en un ejercicio intelectual que de alguna manera ya realizan desde hace muchos años las naciones más exitosas en el plano económico. La principal ventaja de la Prospectiva, o disciplina del futuro, es que al igual que en el software de diseño arquitectónico, se visualiza primero el producto final, en este caso, la construcción social que se desea, para desde allí, planificar en base a escenarios lo necesario para llegar a la meta social. Ello, desde luego, no debería desligarse de un Estado democrático de Derecho, fundado en el respeto de los derechos humanos, y en el marco de una economía social de mercado, con primacía de la iniciativa privada.

La Prospectiva no es solo una propuesta teórica, no experimentada, pues viene siendo aplicada ya por los principales “think-tanks” de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que la ha conceptualizado como “el conjunto de intentos sistemáticos para mirar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad con la finalidad de identificar aquellos aspectos emergentes que probablemente generarán los mayores beneficios sociales y económicos”.

Es pues en esa perspectiva, que el presente ensayo culmina con el análisis de algunos elementos particulares en la historia del Perú, así como una reflexión ética global, que a mi juicio, deberían tenerse presentes en toda consideración sobre su desarrollo y futuro como nación.

## Capítulo I: La Filosofía de la historia de Haya de la Torre

En “El llamado del APRA a la América Latina” de 1934, Haya de la Torre conceptualizó su herencia del marxismo en los siguientes términos: “Desde el punto de vista estrictamente económico, los apristas recono-

cen y aceptan el marxismo. La interpretación económica de la historia, la lucha de clases, el análisis del capital no son negados por el aprismo”.<sup>5</sup> Sin embargo, al mismo tiempo que recogía su método dialéctico, terminaba negándolo en base al mismo procedimiento lógico: “Solo el Aprismo ha sido el verdadero movimiento y el verdadero pensamiento que conoció a Marx, el que lo ha interpretado en su verdadera significación y trascendencia, el que ha sabido que la esencia del marxismo es su negación”.<sup>6</sup>

A continuación veremos cómo esta propuesta innovadora estructuró una nueva filosofía de la historia, para lo cual analizaremos primero algunos conceptos de base, referidos a la problemática de la filosofía de la historia, para luego entrar al análisis específico de la Filosofía de la historia de Haya.

### 1.1 El problema de la existencia de una Filosofía de la historia universal

La historia, concebida de una manera muy general como “el devenir de los universos espirituales al mismo tiempo que de las unidades colectivas, devenir de la cultura si se designa por ese término las obras que el hombre erige y por las cuales se supera”<sup>7</sup>, está sujeta a múltiples interpretaciones, muchas de ellas, cargadas de un elemento teleológico, que sitúa la explicación histórica en una secuencia con una finalidad determinada.

La filosofía de la historia se ocupa de este tipo de reflexiones, referidas a la investigación de un sentido en la historia, pronunciándose sobre su finalidad. Sin embargo, ¿Existe un sentido objetivo e ineluctable en la historia, como lo pretende por ejemplo, el marxismo, o esta es solo un drama de vastas proporciones, que a la manera de un “libro fatal y cómico”, como la denominaba Campanella en sus *Sonetos*, no tiene ningún desenlace previsible?

Son dos, pues, básicamente, los tipos de respuesta que se han ensayado frente a estas inquietudes, impulsadas por pensadores de las épocas y sociedades más disímiles. De un lado, se encuentran quienes no creen posible la existencia de leyes que rijan la historia, y de otro lado, quienes sostienen que esta sí tiene un sentido, basado en una cierta estructura o lineamientos que fijan su curso, siendo posible, por lo tanto, con las herramientas adecuadas, penetrar en su lógica, develando así su esencia teleológica.

Dentro del primer grupo, encontramos una nutrida lista de filósofos e historiadores, entre los que destacan, entre otros, Schopenhauer, Pop-

per, Fustel de Coulanges y Jacques Le Goff. Para ellos, en síntesis, “hay una filosofía y una historia, pero no, una filosofía de la historia”. La historia, según esta visión, es un proceso necesariamente inacabado y abierto, lo que no permitiría explicar el devenir histórico, aún bajo la hipótesis negada de que siga una trayectoria determinada, ya que el presente nunca podrá ser explicado de manera suficiente sin el conocimiento del futuro. Pero además, estos pensadores, como consecuencia de las trágicas experiencias del Comunismo y Fascismo del siglo XX, se oponen a las filosofías de la historia, desde un punto de vista político. Karl Popper, quien ha ejercido una feroz crítica del marxismo y de todo tipo de “historicismo”, ha señalado al respecto, que la pretensión de predecir el rumbo de la historia es políticamente nefasta, porque conduce a planes sociales de transformación, generalmente totalitarios. En una conferencia sobre “La sociedad abierta y sus enemigos”, dictada en 1946, el insigne pensador vienés intentó una interpretación sobre el origen de este tipo de proyección determinista, señalando que el “Historicismo está relacionado con una creencia muy antigua: la creencia del Antiguo Testamento y la creencia de Homero en la Profecía, y en la inspiración divina de los profetas”.<sup>8</sup>

En el segundo grupo de pensadores, es decir, de aquellos que apuestan por la existencia de un sentido y leyes en la historia, encontramos tanto a filósofos idealistas y materialistas, como economistas e historiadores de diversas Escuelas. Este segundo punto de vista, es además, muy popular, ya que, intuitivamente, a partir de nuestra experiencia, con los ciclos y recurrencias de la naturaleza, se nos hace muy verosímil, la posibilidad de un orden y una marcha preestablecidos en el devenir histórico.

Dentro de esta segunda opción, tenemos que históricamente hablando, las primeras filosofías de la historia son de origen teológico, que se inspiran en una cierta interpretación de la idea cristiana de la providencia. En San Agustín (354-430), el sentido de la historia es el de la lógica salvífica, que debe conducir, desde la “Ciudad terrestre”, mundana y de pecado, inexorablemente a la realización de la “Ciudad de Dios”, en la que se alcanza la plenitud espiritual. Para el Obispo de Hipona la naturaleza distinta de esta doble realidad, se explica de la siguiente manera: “Dos amores fundaron dos ciudades, la terrena, donde existe el amor propio hasta llegar al menosprecio a Dios, y la celestial, con el amor por Dios hasta llegar al desprecio de sí propio” (*Ciudad de Dios*, XIV). Esta idea no era nueva, pues se encontraba, al menos en ciernes, en la tradición paulina y en Orígenes, pero es solo San Agustín quien le va a dar un valor explicativo. La ciudad celeste de San Agustín no sucede en el tiempo a la Ciudad terrestre, ya que la historia humana

tiene un carácter mixto, con “la imposibilidad de distinguir en ella la ciudad terrena de la ciudad celeste, que siguen siendo dos realidades metafísicas, cuya separación empírica, sensible, queda reservada al juicio final de Dios”.<sup>9</sup>

Otro gran autor de la filosofía de la historia cristiana es Jacques Bossuet (1627-1704), Obispo de Meaux, preceptor del Delfín de Francia, hijo de Luis XIV, y gran defensor del Absolutismo del siglo XVII. En su “Discurso sobre la historia universal” (1681) menciona las diferentes etapas por las que ha atravesado la historia humana desde la época del Antiguo Testamento hasta la dinastía de los Capetos. No aporta mayormente a la Filosofía de la historia de San Agustín, pero su pensamiento político fue muy influyente en su época.

Una segunda vertiente de filosofías de la historia, se aparta de la Teología y hunde sus raíces en el Renacimiento, con los aportes de Maquiavelo, desde el ángulo de la nascente Ciencia Política. En sus “Discursos sobre la primera década de Tito Livio”, redactados hacia 1519, siguiendo a Aristóteles y sobre todo a Polibio, Maquiavelo retoma el análisis clásico de las tres formas de gobierno, concluyendo su análisis en el “eterno círculo alrededor del cual todas las Repúblicas se han gobernado y se gobiernan”, pasando de la monarquía a la tiranía, de allí a la oligarquía y luego a la democracia, para retornar nuevamente a la Monarquía. Según Touchard, se trata de una investigación limitada, ya que parte de “una concepción de la historia que ignora las realidades económicas y que llega a veces incluso a desconocer la naturaleza más evidente de los fenómenos sociales”.<sup>10</sup>

Durante el siglo XVIII, la Filosofía de la historia obtendrá sus materiales de una doble cantera, tanto cristiana como laica. Por una parte, el napolitano Giovanni Batista Vico (1669-1744), argumentará que la historia, diseñada por la providencia, obedece a una ley de retornos, mediante la sucesión de tres edades a las que corresponden determinadas formas de gobierno: la teocracia, la aristocracia y el gobierno humano; mientras que desde la perspectiva del racionalismo laico y antropocéntrico que predominó en la época, la mayoría de filósofos europeos sostenía que la historia tenía un sentido lineal e irreversible. Ello se aprecia, por ejemplo, en Marie Jean Nicolas de Carita, Marqués de Condorcet (1743-1794), “resumen vivo del siglo XVIII francés”<sup>11</sup>, quien sugirió la sucesión de diez épocas en la historia de la humanidad, siendo la última, la de la Revolución francesa.

Con el advenimiento del siglo XIX, verán su aparición tres vertientes de la filosofía de la historia, notables por su coherencia e influjo perma-

nente en posteriores generaciones de filósofos e historiadores, e impulsadas por Comte, Hegel y Marx.

En lo que se refiere a Auguste Comte (1798-1857), su nombre está ligado indisolublemente al positivismo científico y político que aparece con la revolución industrial. Su obra pertenece al mismo tiempo al período que precede a la Revolución de 1848 y al que le sigue, siendo inseparable del industrialismo autoritario del Segundo Imperio francés.

Para Comte, de manera contraria a los exponentes de la Escuela teocrática de la época, la ciencia es a la vez, ciencia de la sociedad y de la evolución. Su famosa ley de los tres estados fue expuesta en 1822 de la siguiente manera: “Cada rama del conocimiento, por la naturaleza misma del espíritu humano, está necesariamente sujeta en su marcha a pasar sucesivamente por tres estados teóricos diferentes: el estado teológico o ficticio; el estado metafísico, o abstracto; por último el estado científico o positivo”. En Comte, de lo que se trata por lo tanto es de “organizar las sociedades modernas sobre bases científicas, así como de conciliar el orden y el progreso: “Ningún orden legítimo puede establecerse, ni –sobre todo– puede durar, –nos dice– si no es plenamente compatible con el progreso; no podría realizarse de manera eficaz ningún gran progreso sino tiende finalmente a la evidente consolidación del orden” (46 lección del *Cours de philosophie positive*).<sup>12</sup>

Georg Wilhelm Hegel (1770-1831), en cambio, hito fundamental en la historia de la filosofía, predicará una dialéctica en la que la historia aparece como la realización de la idea absoluta, de la razón o del espíritu, de carácter divino. En la “Fenomenología del espíritu”, Hegel distingue cuatro momentos de la evolución de la humanidad, extrapoladas de la secuencia de la vida humana: El Oriente, que representa la niñez, en que priman las relaciones patriarcales; Grecia, que evoca la adolescencia de la humanidad, por su exaltación de la libertad; el Imperio romano, como expresión de un etapa de madurez; y finalmente, los pueblos romano-germánicos, que sugieren el decaimiento de la ancianidad. Como bien ha señalado Gadamer, la dialéctica de la “Fenomenología del espíritu” representa “el movimiento de la superación de la diferencia entre saber y verdad, solo a cuyo final surge la total mediación de la misma, la figura del saber absoluto”.<sup>13</sup>

En lo que concierne a Karl Marx (1818-1883) y Friedrich Engels (1820-1895), creadores del Materialismo histórico, el postulado de base de su filosofía afirma que la historia se revela en una marcha ascensional, que va desde el Comunismo primitivo, pasando por las sociedades clasistas, hasta la sociedad sin clases. Se trata también de una lógica

dialéctica, pero de carácter materialista, a diferencia de la dialéctica hegeliana. En el materialismo histórico, término acuñado por Plejanov, el modo de producción condiciona la vida social, política y espiritual, partiendo de la premisa que el ser social determina la conciencia social y no a la inversa como sostienen los filósofos idealistas.

Marx ha establecido en “El Capital” las diferencias entre ambas dialécticas de la siguiente manera: “mi método dialéctico no solo es fundamentalmente distinto al método de Hegel, sino que es, en todo y por todo la antítesis de él. Para Hegel, el proceso de pensamiento, al que establece incluso, bajo el nombre de idea, en sujeto con vida propia, es el demiurgo de lo real; y lo real constituye únicamente la forma externa en que la idea toma cuerpo. En cambio para mí lo ideal no es más que lo material transferido y traducido en el cerebro de los hombres... El hecho de que la dialéctica sufra en manos de Hegel una mistificación no obsta para que haya sido él quien primero supiera exponer de un modo amplio y consciente sus formas generales de movimiento. Lo que ocurre es que en la dialéctica aparece en él invertida, puesta de cabeza. No hay más que darle la vuelta, mejor dicho, ponerla de pie y en seguida se descubre bajo la corteza mística la semilla racional”.

El determinismo de la dialéctica y filosofía marxistas de la historia será relativizado por pensadores como Sartre, quien en la “Crítica de la razón dialéctica” trata de operar una síntesis entre la subjetividad, la libertad y el marxismo; o como Merleau-Ponty, quien se fue distanciando progresivamente del Marxismo stalinista y del tema del fin de la historia. En el caso de América Latina, como veremos más adelante, la filosofía de la historia desarrollada por Haya de la Torre buscó enfrentar el marxismo, no solo en el debate teórico sino también a través de la lucha partidaria.

En el siglo XX, desde las canteras del existencialismo cristiano alemán, la Filosofía de la historia adquiere ribetes de un humanismo libertario. Para Karl Jaspers (1883-1969), quien desarrolló sus principales tesis en “Filosofía” (1932) y “Origen y meta en la historia” (1949), se parte del concepto de “trascendencia”. Otro concepto importante en su filosofía de la historia es el de “Tiempo-eje”, que “es el único paralelismo total universal, histórico-mundial, y no una simple coincidencia de fenómenos singulares”.<sup>14</sup> En su obra, el sentido de la historia consiste en reconocer que “ser hombre es ser libre”, y que “el sentido de la historia consiste en que nos convirtamos realmente en hombres”.

Otra perspectiva interesante en el siglo XX es la asumida por José Ortega y Gasset, quien considera que la historia es en sí misma, un

sistema filosófico, que engloba un repertorio de opiniones, incluso a veces encontradas, vinculadas a lo que él denomina la “razón histórica”, que “no consiste en inducir ni en deducir, sino lisamente en narrar, (siendo) la única capaz de entender las realidades humanas, porque la textura de éstas es ser históricas, es historicidad”.<sup>15</sup>

Finalmente, la Filosofía de la historia que ha producido un mayor impacto y debate, desde fines del siglo XX hasta la actualidad, es la de Francis Fukuyama (1952- ), profesor de la Universidad John Hopkins, quien ha planteado la tesis del fin de la historia, como consecuencia del consenso virtual alcanzado por la democracia liberal en el mundo. En “El fin de la historia y el último hombre” (1992) sostiene que la historia humana como lucha ideológica ha concluido. Como Alexander Kojeve, seguidor de Hegel, Fukuyama cree que el deseo de reconocimiento es el motor de la historia. Es interesante anotar que en “*Falling behind: explaining the development gap between Latin America and the United States*” (Rezagándose: explicando la brecha entre América Latina y los Estados Unidos), texto publicado el 2008, Fukuyama ha subrayado que la desigualdad es un impedimento notable para el crecimiento económico de América Latina.

En la actualidad, la filosofía de la historia experimenta una grave recusación, debido a las experiencias totalitarias del Fascismo y Comunismo, a inicios del siglo XX. Pero además, porque la Historia misma, como ciencia social, sufre una crisis epistemológica, al haber perdido vigencia los paradigmas marxistas y estructuralistas, en favor de teorías que ponen énfasis en los lazos individuales, como sucede con la “Microhistoria”, o en el empleo de recursos etnometodológicos, a fin de reconstruir escenarios sociales, a partir de situaciones la manera en los individuos producen en mundo social. Dentro de estos nuevos enfoques, el objeto de la historia no es tanto la estructura, si no las racionalidades y estrategias puestas en práctica por las comunidades e individuos.<sup>16</sup>

Otro factor que ha contribuido a la crisis epistemológica de la filosofía de la historia es el haber tomado conciencia que el discurso histórico es siempre una narración, tal como aparece en las reflexiones de Michael de Certeau o de Paul Ricoeur, quien en “*Temps et récit*”, 1983, (Tiempo y narración), demuestra que toda historia, aún la más estructural está construida a partir de fórmulas que gobiernan la producción de las narraciones. El libro demuestra como los conceptos que manejan los historiadores, tales como “sociedades”, “estamentos” y “mentalidades” se presentan como “cuasi personajes” de una narración, estando dotados implícitamente de propiedades como si fueran individuos. Por

otra parte, las temporalidades históricas tienen gran dependencia con relación al tiempo subjetivo, tal como ha demostrado Rico Euro con relación al texto de Braudel “El mediterráneo y el mundo mediterráneo en tiempos de Felipe II”, que reposa en el fondo sobre una analogía entre el tiempo del mar y del Rey.<sup>17</sup>

Un elemento adicional de erosión de la filosofía de la historia ha sido la fragmentación de la historiografía occidental, que en las últimas décadas ha producido innumerables “nuevas historias”, tales como la nueva historia económica, la nueva historia social y la nueva historia cultural, esta última denominada así desde 1989 por Lynn Hunt.<sup>18</sup>

Por otra parte, en los últimos años se observa un giro importante en la investigación histórica con un renovado interés en la historia de los conceptos (Begriffsgeschichte). Esta orientación pertenece a un conjunto mas amplio de investigaciones sobre la relación histórica entre el lenguaje y las actitudes mentales de la sociedad, como en la denominada “Historia intelectual” en Estados Unidos, la “Historia de las mentalidades” en Francia, el “análisis del discurso” propuesto por Michael Foucault, y por supuesto, en la antigua Historia de las ideas.<sup>19</sup> Sin embargo, es de reconocer que este interés por la historia de los conceptos existía ya desde la década del XX, en los trabajos sobre el medioevo tardío y las sociedades modernas, de Marc Bloch y Lucien Febvre, los padres de la “Escuela de los Anales”.<sup>20</sup> Esta historia de los conceptos es importante porque permite rastrear la evolución de los conceptos científicos, que no son externalidades de una sociedad, sino consecuencia de ellas y sus avances.<sup>21</sup>

En el Perú, un ejemplo interesante de esta historia de los conceptos, lo encontramos en el Prólogo al diccionario quechua, que escribió Porras en 1952, en el que hacía hincapié en la difícil tarea de restituir el sentido original de los conceptos espirituales en la prédica de los misioneros, teniendo en cuenta la gran distancia entre el pensamiento andino y la fe impuesta por los españoles.<sup>22</sup>

En la actualidad, esta crisis epistemológica ha desembocado en una “pérdida de la fe en los metarrelatos, por la inanidad de todas las filosofías –no digamos teologías– de la historia”.<sup>23</sup> Sin embargo, en mi opinión esta supuesta crisis de la filosofía de la historia no es tal, por dos razones. En primer lugar, porque incluso aquellas filosofías que niegan la existencia de una filosofía de la historia, sino también una filosofía de la historia, ya que establecen una ley de azar en el devenir histórico; y en segundo lugar, porque toda filosofía de la historia, y como hemos visto, incluso las que pretenden negar su existencia, son por definición

también una filosofía política, una herramienta de comprensión y acción social frente a la historia.

## 1.2 Los antecedentes de la Filosofía de la historia de Haya de la Torre

Entre los principales antecedentes ideológicos de la Filosofía de la Historia de Haya de la Torre, se pueden citar la filosofía marxista, en la cual subsume la dialéctica hegeliana; la Física cuántica y relativista, el historicismo de Toynbee, el pensamiento político de Manuel González Prada y el humanismo libertario de la cosmovisión masónica. Veamos, ahora, de manera sucinta cada uno de estos antecedentes ideológicos y la manera en que influyeron en el pensamiento de Haya de la Torre.

### 1.2.1 La filosofía marxista

La filosofía marxista inspiró, en términos de su dialéctica, el pensamiento de Haya de la Torre. Sin embargo, este se enfrentó siempre de manera decidida a lo que él denominó el “marxismo dogmático” a partir de su tesis nueva del “Espacio-Tiempo histórico”, que paradójicamente, se nutrió de la propia Filosofía marxista. En “Sinopsis filosófica del Aprismo” reconoce este hecho, señalando que “el Aprismo arranca filosóficamente del determinismo histórico de Marx y de la dialéctica hegeliana adoptada por él para su concepción del mundo”, si bien, solo para aclarar más adelante, que precisamente debido a dicho carácter de contradicción de la dialéctica, al cual no escapa tampoco el marxismo,<sup>24</sup> éste debe ser superado por el Aprismo y su filosofía de la historia, que lo niegan dialécticamente.

Esta dialéctica de la que habla Haya es la dialéctica hegeliana, transformada por Marx y Engels en Materialismo dialéctico. Mientras en Hegel se trataba de una dialéctica del ser, según la cual “todo lo real es racional y todo lo racional es real”; en Marx y Engels, pasa a ser el sustento de la lógica revolucionaria, en el marco del Materialismo histórico. Los principales lineamientos de éste se elaboraron fundamentalmente en “Miseria de la Filosofía” y el “Manifiesto del Partido Comunista”, textos en los que el marxismo fue presentado como una ciencia teórica general, que proporciona el conocimiento de las leyes más generales y fuerzas motrices del desarrollo de la sociedad y de sus formaciones socioeconómicas. Para el caso específico del modo de producción capitalista, el análisis sería desarrollado más adelante en “El Capital”.

El materialismo marxista, que se distancia del materialismo mecanicista de los siglos XVII y XVIII, opera según tres grandes leyes de

la naturaleza y de la sociedad, que abarcan todos los aspectos de la realidad, a saber, la ley del paso de lo cuantitativo a lo cualitativo, la ley de la interpenetración de los opuestos y la ley de la negación de la negación. En base a ellas, Haya sostuvo que el marxismo podía ser superado por el Aprismo, apoyándose en la propia afirmación de Engels, según la cual “no existe nada definitivo, absoluto, sagrado; y no queda en pie más que el proceso ininterrumpido del devenir y del perecer, un ascenso sin fin de lo inferior a lo superior, cuyo mero reflejo en el cerebro pensante es esta misma filosofía”.<sup>25</sup>

Como bien señala Touchard, “el materialismo dialéctico ha dejado sentado ya que el marxismo no es un puro determinismo, y aún menos un economicismo. Pero si el ser del hombre es actividad (y libertad), también es pasividad. Los hombres hacen su vida, pero no la hacen en condiciones libremente escogidas por ellos; soportan –al menos parcialmente– condiciones que no han sido creadas *ex nihilo*”.<sup>26</sup>

A mi entender, la recusación de Haya iba dirigida más contra una interpretación dogmática del Marxismo, que contra toda la Filosofía marxista, ya que por definición, esta es esencialmente de índole crítica y no se reputa como inmutable. Este carácter sujeto a evolución de la filosofía marxista se observa claramente, por ejemplo, en los análisis de Marx sobre el modo de producción asiático y en “La ideología alemana”, trabajo conjunto con Engels, donde afirmó, refiriéndose a los estadios de evolución histórica que “estas abstracciones, de por sí, separadas de la historia real, carecen de todo valor. Solo pueden servir para facilitar la ordenación del material histórico(...), pero no ofrecen en modo alguno, como la filosofía, una receta o un patrón con arreglo al cual puedan aderezarse las épocas históricas”.<sup>27</sup>

La dialéctica de la filosofía marxista es pues la herramienta filosófica y política de la cual se valdrá Haya para postular su nueva Filosofía de la historia, en la que se toman en cuenta las particularidades propias de América Latina. Haya probablemente se veía así mismo en la década del veinte, cuando formula por primera vez su teoría, como el ideólogo del marxismo latinoamericano, que había identificado una nueva manera de ver la sucesión de las etapas históricas, en función de la particular evolución del Imperialismo en América Latina.

### 1.2.2 La Física Cuántica y Relativista

Un segundo gran antecedente teórico, que enmarca el pensamiento de Haya de la Torre fue sin duda, la física teórica de inicios del siglo XX, especialmente en lo que se refiere a los nuevos postulados de la Teo-

ría de la Relatividad Einsteiniana y la Física Cuántica, ésta última, iniciada en 1900 con los trabajos de Max Planck y continuada con la postulación del Principio de incertidumbre de Werner Heisenberg; que terminaron con el sueño de Laplace de contar con un modelo del universo totalmente determinista.<sup>28</sup>

En el caso de la Filosofía de la historia de Haya de la Torre, sin duda favoreció esta vinculación con la nueva Física, el contacto personal y amistad que Haya y Einstein mantuvieron durante años. Ambos se conocieron en Berlín en 1929, en la casa de Alfonso Goldschmidt, con quien Haya trabajaba en el “Wirtschaft Institut Latein-Amerika”. Fue una amistad prolongada que se nutrió de los intereses comunes que tenían en la filosofía y el Pacifismo. Es de destacar que ya unos años antes, en 1926, sin conocerse aún, habían publicado juntos, sendos artículos en el *Liber-Amicorum*, preparado por Maximo Gorke y Stephan Sweig en homenaje a Romain Rolland, de quien Haya también era amigo.

Como muestra palpable de esta cercanía intelectual y afectiva debe recordarse que en 1932, cuando se difundió en el mundo que la Dictadura militar pensaba fusilar a Haya de la Torre, prisionero político en la Penitenciaría de Lima, Einstein fue uno de los primeros en enviar una energética comunicación a Sánchez-Cerro, advirtiéndole que la “muerte de tan ilustre persona es un detrimento e ignominia para las colectividades nacionales y universales(.) por lo que vosotros asumís una grave responsabilidad sobre la suerte de Haya de la Torre”. En Princeton, en 1947, Haya y Einstein se encontrarían nuevamente, en la casa de éste, siendo estimulado Haya a continuar ahondando en los principios del espacio-tiempo histórico.<sup>29</sup>

Para Haya, el relativismo de la física va a devenir en el criterio de historicidad de las Filosofías, señalando al respecto que “en cada época la Filosofía tiene una razón de ser histórica, cimentada en la ciencia de su tiempo. Y por eso Hegel no pudo avanzar más lejos del límite de los descubrimientos y conclusiones científicas de su siglo”, de allí que “en las nuevas categorías científicas, la Filosofía tiene que encontrar sus bases. Y entre ellas la Filosofía de la historia, porque ¿no es la esencialidad de la Historia, relación de Espacio y tiempo con el acontecer social?”<sup>30</sup>

Como se puede apreciar, la tesis del Espacio-Tiempo histórico de Haya es una transpolación, reelaborada para las ciencias sociales, de los conceptos físicos, originados por la Teoría de la Relatividad y la Teoría Cuántica, según los cuales, la masa, el espacio y el tiempo no son categorías absolutas.

Sin embargo, de estas dos teorías, la que mayor influjo va a ejercer en él es la teoría de la relatividad, ya que de haberse impuesto la visión del principio de incertidumbre de Heisenberg, propio de la física cuántica, Haya muy probablemente habría terminado con toda forma de pensamiento determinista en la historia. El de Haya no era un determinismo rígido, pero la creencia de que hay etapas lineales en el devenir histórico, y que la historia responde a leyes, es algo a lo que en el fondo, a mi manera de ver, Haya nunca renunció, aunque claro, con el matiz diferenciador de que dichas reglas eran distintas en América Latina donde el imperialismo era la primera fase del Capitalismo.

### 1.2.3 El historicismo de Toynbee

Haya realizará un análisis exhaustivo del clásico tratado de Arnold Toynbee: “A study of history”, cuya primera y segunda edición en lengua inglesa, aparecieron en 1933. Los comentarios de Haya fueron publicados en los “Cuadernos americanos”, de la ciudad de México, entre los años 1951 y 1954, y sirvieron de antesala a su tesis sobre el advenimiento de la Civilización americana.

El primer concepto toynbeeano que se rescata en dichos análisis es el de los “campos inteligibles del estudio histórico”, que Haya reformula como “Campos espacio-tiempo históricos”, teniendo en cuenta que se modelan y delimitan por la conciencia progresiva que del espacio y del tiempo van adquiriendo los grupos humanos que habitan en dichas unidades espacial-temporales.

En coincidencia con Toynbee, Haya señalará la necesidad de requerir para el análisis histórico, unidades geográficas e históricas de “mayor extensión, tanto en el espacio como en el tiempo, que los Estados-naciones o los Estados-ciudades”<sup>31</sup>. Al igual que Toynbee, para Haya es fundamental deseuropeizar la clásica perspectiva de la historia, señalando luego que Indoamérica, o América Latina, constituye su propio “campo”, en el sentido de una unidad espacial y temporal específica.

Asimismo, Haya va a retener los conceptos de Toynbee sobre paternidad y filiación entre las civilizaciones primigenias de la humanidad, entre las cuales se encuentra la sociedad andina.

En síntesis, el historicismo de Toynbee, que emplea campos de estudio mayores que los Estados-nación, sirvió de pauta a Haya de la Torre para concebir el espacio-tiempo histórico de Indoamérica como una unidad de reflexión y acción históricas, que perdurará a lo largo de su obra.



Este historicismo, por lo demás, se vio reforzado en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial por el determinismo económico de las diferentes variantes de la teoría de la dependencia, vinculadas a los estudios de la CEPAL, que sin duda brindaron también algunos elementos conceptuales para la reflexión histórica y política en América Latina.<sup>32</sup>

#### 1.2.4 El pensamiento político de Manuel González Prada

Manuel González Prada (1848-1918), uno de los grandes intelectuales peruanos de inicios del siglo XX, se caracterizó por una prédica social vigorosa, contraria al orden establecido. Su reflexión política se basaba en una filosofía positivista, acompañada de elementos cercanos al anarquismo y el Socialismo utópico, si bien, tal como señalara José Carlos Mariátegui no llegó a consolidar “una doctrina ni un programa propiamente dichos”. Su influencia, sin embargo, fue muy grande en la generación de Haya de la Torre, que sintió en él una viva inspiración de integridad ética y de compromiso por la justicia social. Como ha señalado Cesar Germaná: “El nacionalismo democrático radical propugnado por Víctor Raúl Haya de la Torre en los años treinta es, sin lugar a dudas, la corriente política principal del Perú del siglo XX que asumió como propia la herencia intelectual de Manuel González Prada”<sup>33</sup>, a lo cual habría que añadir “su constante rechazo al predominio de una sola clase, para evitar su dictadura, y por su homologación del trabajo intelectual con el manual, (con lo cual) sería necio negar la vinculación del pensamiento de Prada y las páginas de 'El Antiimperialismo y el APRA' de Haya de la Torre”.<sup>34</sup>

Finalmente, la herencia intelectual de González Prada en el APRA, tal como señala el mayor biógrafo de Haya de la Torre, se evidencia en el plano de la cultura y la proliferación de las denominadas “universidades populares” del aprismo, en los que la cultura al alcance de los trabajadores, es garantía de la plena libertad de conciencia”.<sup>35</sup>

#### 1.2.5 El humanismo libertario de la cosmovisión masónica

Haya de la Torre era francmasón, al igual que Luis Alberto Sánchez, Antenor Orrego, Fernando León de Vivero, Luis Heysen y otros líderes fundacionales del APRA, por lo que evidentemente, parte de su “Weltanschauung”<sup>36</sup> estaba basada en los principios de dicha fraternidad de carácter secreto.

Debe señalarse que la masonería, al definirse como “una institución cosmopolita y en progreso incesante, (...) fundada sobre la libertad y la

tolerancia”<sup>37</sup>, no dudó en enfrentarse ideológicamente, en muchos lugares del mundo, a la Iglesia Católica Preconciliar, que no concebía un Estado no confesional. De allí que la Iglesia, especialmente antes del Concilio Vaticano II haya condenado dicho carácter liberal y racionalismo de la masonería, fundamentalmente en la Encíclicas “In eminenti” (1738), de Clemente XII; y “Humanum Genus” (1894). En la actualidad, dicha oposición persiste. Si bien el nuevo “Código Canónico” (1983), a diferencia del Código anterior, no menciona una condena expresa de la Masonería, la “Declaración sobre asociaciones masónicas”, publicada el 26 de noviembre de 1983 por la Sagrada Congregación para la Doctrina de la Fe, precisó que se mantiene la sentencia negativa de la Iglesia sobre la asociaciones masónicas.

La historia de la Masonería moderna, se remonta a inicios del siglo XVIII, al constituirse la Gran Logia de Inglaterra (1717), en las que se adoptaron las llamadas “Constituciones” de Anderson (1723), principal referente internacional de la Masonería contemporánea. Desde un punto de vista ideológico, la masonería está impregnada de los principios democrático-liberales de igualdad, libertad y fraternidad, que inspiraron la lucha contra el “Ancien Régime” y que condujeron a la Revolución francesa y a la revolución americana. Baste recordar que la Logia Lautaro, donde se gestó en secreto la independencia de América, era una logia masónica. De allí que Ballesteros en su “Historia de España” mencione entre los factores coadyuvantes de la gesta independentista americana, “la actuación de la francmasonería y la de los jesuitas españoles, expulsados estos últimos de la península por el rey”.<sup>38</sup>

La masonería no es, sin embargo, una estructura monolítica, ya que existen dos grandes ramas en el mundo. Una, de pensamiento político, como se aprecia en las diferentes luchas internas que se han verificado a lo largo de la historia, un ejemplo de las cuales, fue la disputa ocurrida en México, en tiempos de la consolidación independentista, entre las logias masónicas del rito de York, “organizadas por el enviado norteamericano Joel R. Poinsett, que habían asumido un papel extremista y las del rito escocés, dirigidas por el vicepresidente de la República, don Nicolás Bravo, que destacaban por su moderación”.<sup>39</sup>

El ideal de una sociedad de “pan con libertad”, planteado casi con fervor religioso por Haya de la Torre, confirma la coincidencia de ideales con los postulados masónicos, que sin duda tuvo también en mente cuando adoptó como himno partidario “La Marsellesa Aprista”, inspirada en “La Marsellesa” revolucionaria, compuesta por el masón Rouget de Lisle.

Haya de la Torre fue iniciado como masón en la Logia “Acacia” de Yucatán, México, el 27 de junio de 1928, “habiéndolo recibido el Segundo y Tercer grado a la vista, considerando que se le otorgase en esa forma por su preparación, cultura y calidad humana”, tal como consta en un documento suscrito por el Gran Maestro de la Gran Logia Unida “La Oriental Peninsular” de la referida ciudad.

Ya en Lima, se afilió a la Logia “Virtud y Unión”, en la que se integraron algunos de los apristas masones de Trujillo. En 1932, al ser detenido en “El Panóptico” de Lima, centro penitenciario de la dictadura, no solo recibió la solidaridad de sus correligionarios del APRA, sino también de sus hermanos masones, quienes se mantuvieron muy activos para evitar su ejecución.

Con ocasión de su afiliación a la Logia masónica “Virtud y Unión” número 3 de Lima, Haya de la Torre pronunció un discurso en el que destaca tanto su concepción humanista de la política y de la historia como su cercanía con el “imperativo categórico” de la moral kantiana: “Un hombre de perfiles políticos como yo, no puede abandonar su posición, pues ante todo soy un animal político y me siento pertenecer a esa raza biológica y no puedo dejar el sentido de elevarme a una concepción superior en mi posición contemporánea espiritual: debe existir una fiel interpretación moral cuando un hombre aspira a conducir pueblos y como atractivo fundamental necesita frenos morales, no menos ocultos que pierdan su condición ética, sino un sentimiento moral de la religión, sentido impulsor. Traigo el recuerdo de un pensamiento de Kant: dormí y soñé que la vida era belleza, desperté y vi que era un deber”. En Lima, en la actualidad, existe una Logia masónica que lleva el nombre de Víctor Raúl Haya de la Torre.

Es interesante anotar que en un discurso pronunciado por el ex Presidente Alan García en Bogotá, en la sede de la Gran Logia de Colombia, a inicios de 2010, recordó la iniciación de Haya de la Torre en el México del Presidente Obregón y de los generales masones de la revolución. Resaltó el papel revolucionario de la masonería en la logia de Cádiz, con San Martín, Bolívar y Miranda, así como posteriormente en la época de la República española. Alan García, quien recordó ser hijo de masón, señaló de manera metafórica que “el Partido del Pueblo que Haya de la Torre fundó, fue en realidad una gran logia masónica, por sus principios, por sus rituales de identificación y lo que es más importante, por su profunda fraternidad”.

Si bien Haya de la Torre era muy respetuoso de las creencias religiosas, algunos han intentado ver un supuesto anticlericalismo suyo, de

supuesto origen masónico. Se cita normalmente su oposición a la consagración del Perú al corazón de Jesús en 1923, con la participación del Presidente Leguía como “Patrono de la Iglesia en el Perú”. Sin embargo, la mayoría de autores sostiene que se trató más bien de una oposición al aprovechamiento político de la dictadura de Leguía de un acto de carácter religioso.

Haya enfatizó siempre que se trató de “la primera protesta auténticamente popular contra la dictadura y un acto gallardo en defensa de las libertades públicas y contra el continuismo”, añadiendo que “algo que poco se conoce es que el Nuncio de Su Santidad, Monseñor Lauri, que sería después Cardenal Camarlengo, no estuvo de acuerdo con la Consagración del Perú al Corazón de Jesús. Y tan que el movimiento no fue anti-religioso, que tanto en mi discurso del 23 de mayo, como en el entierro de nuestros muertos, Ponce y Vidalón, elogí la figura de Cristo como fundador de la Civilización Cristiana y Humanista”<sup>40</sup>. Basadre ha confirmado este carácter político de la protesta, al recordar que se asociaron a la crítica a dicho acto, “liberales moderados, extremistas de izquierda, anticlericales de diversas tendencias, protestantes o elementos afines a ellos y, sobre todo enemigos o adversarios recalcitrantes del Gobierno”.<sup>41</sup>

Como todo masón seguidor de las Constituciones de Anderson, Haya de la Torre era creyente en Dios, requisito fundamental para ingresar en la masonería especulativa de tradición inglesa, pero además, siempre se mostró muy respetuoso de todas las confesiones religiosas, por lo que no es de extrañar que la Constitución Peruana de 1979, en gran parte, hechura del APRA, comience con una invocación al Creador.

### ***1.3. Los elementos de la Filosofía de la historia en Haya de la Torre***

La Filosofía de la historia de Haya de la Torre presenta como elementos centrales la tesis del espacio-tiempo histórico y la acción política como plasmación histórica del devenir de los pueblos. Abordaremos, en seguida cada uno de estos aspectos, desarrollando sus especificidades.

#### **1.3.1 El espacio-tiempo histórico**

Como hemos señalado, Haya de la Torre planteó la superación del marxismo en base a su propia dialéctica, postulando la tesis del “espacio-tiempo histórico”, núcleo duro de su Filosofía de la historia. Atisbos de dicha tesis se pueden vislumbrar en un artículo suyo, publicado en el diario *El Tiempo* de Lima, el 11 de mayo de 1923, en el que se refirió

al “falso concepto de las verdades intocables y de los principios eternos en esta hora de profunda revolución científica y de incontenible corriente relativista”. Esta idea la desarrollará más adelante en “El antimperialismo y el APRA”, donde sostiene que “el Aprismo es una metódica confrontación de la realidad indoamericana con la tesis que Marx postulara para Europa y como resultado de la realidad europea que él vivió y estudio a mediados del siglo pasado”.

El papel central de esta tesis en la ideología del APRA será relevado en “Treinta años de Aprismo”, texto cardinal de evolución ideológica de “El Antiimperialismo y el APRA”. Allí afirma que es “el fundamento total de la filosofía política del aprismo, (siendo éste) su indesligable vínculo con la filosofía de la historia,<sup>42</sup> pues se afina para el examen de las condiciones objetivas de la realidad social de Indoamérica y para la interpretación de su devenir histórico”.<sup>43</sup>

En una adaptación del concepto marxista de conciencia de clase, Haya insiste en que la existencia de un espacio-tiempo histórico requiere de la conciencia histórica, es decir, de su “uso de razón político-social”, ya que “debe existir no solo como escenario geográfico y pueblo que lo habite; no solo como continente y contenido histórico en movimiento, sino como plena función vital de su conciencia social del acontecer de la historia”.<sup>44</sup>

De allí que Haya evite una perspectiva eurocéntrica para comprender los sucesos sociales en el Capitalismo periférico. Esa fue además la posición que adoptó en sus encuentros con Trotsky, Bujarin y Zinoviev, durante su visita a la Unión Soviética en 1924, y más adelante, con los marxistas ortodoxos de la III Internacional, durante el Congreso Antimperialista de Bruselas de 1927, donde expuso algunos de los lineamientos de su nueva filosofía de la historia.

Según Haya, estos espacios-tiempo históricos no se manifiestan por países sino por “pueblos-continente”, que no necesariamente tienen continuidad geográfica. Menciona a los Estados Unidos de América, Australia e Indoamérica, como ejemplos de Pueblos-continentes “que coinciden geográficamente con sus aislantes delimitaciones físicas”; y a China y Rusia, como pueblos-continentes “sin oceánicas soluciones de continuidad”.

### *1.3.1.1 La concepción del Imperialismo como primera fase del capitalismo en América Latina*

En la época de Haya de la Torre, el concepto predominante del Imperialismo, era el de Lenin, para quien, en el plano económico, éste se

expresaba mediante cinco rasgos fundamentales: “1) la concentración de la producción y del capital llegada hasta un grado tan elevado de desarrollo, que ha creado los monopolios, los cuales desempeñan un papel decisivo en la vida económica; 2) la fusión del capital bancario con el industrial y la creación, sobre la base de este “capital financiero”, de la oligarquía financiera; 3) la exportación de capitales, que a diferencia de la exportación de mercancías, adquiere una importancia particularmente grande; 4) la formación de asociaciones internacionales monopolistas de capitalistas, las cuales se reparten el mundo, y 5) la terminación del reparto territorial del mundo entre las potencias capitalistas más importantes”.<sup>45</sup>

Este análisis de Lenin, que aparece en el “Imperialismo, fase superior del Capitalismo” fue escrito en Zurich, durante la primavera europea de 1916. Con un acento fundamentalmente económico, debido a la censura zarista de la época, fue dotado de un nuevo Prólogo en 1920, luego del triunfo de la revolución soviética. Allí, Lenin llega a la conclusión de que con el advenimiento de esta fase monopólica del Capitalismo, era inevitable la agravación de todas las contradicciones del sistema capitalista, por lo que era el momento previo de la revolución socialista, liderada por el proletariado.

Esta fusión monopólica del capital financiero e industrial tiene además en la perspectiva de Lenin un carácter netamente opresor y contrario a los intereses de los países en los que se propaga: “Los monopolios, la oligarquía, la tendencia a la dominación en vez de la tendencia a la libertad, la explotación de un número cada vez mayor de naciones pequeñas, o débiles por un puñado de naciones riquísimas o muy fuertes: todo esto ha originado los rasgos distintivos del imperialismo que obligan a calificarlo de capitalismo parasitario o en estado de descomposición”.<sup>46</sup>

La visión de Haya, en cambio, era muy diferente. Si bien, reconocía que el Imperialismo era la última fase capitalista en Europa, veía que en América Latina, era la primera fase del desarrollo capitalista. Además, no tenía un carácter totalmente negativo, como en la concepción leninista, sino que ofrecía también un lado positivo, que había que aprovechar, a favor del desarrollo de los países periféricos, donde las formas económicas y de civilización eran de tipo semifeudal y oligárquico. Por eso, para Haya, el Estado antiimperialista debía incluir a las clases medias, al lado de las clases trabajadoras, a fin de gestionar, de la mejor manera este lado positivo del Imperialismo.

Por otra parte, la posición heterodoxa de Haya se extendía al hecho de no considerar plausible la construcción del socialismo en los países del

Capitalismo periférico, precisamente por no haber desarrollado un proletariado fuerte, lo que eliminaba el prerrequisito teórico fundamental en una revolución socialista. Para Haya, en América Latina, las clases medias eran las llamadas a liderar la revolución antimperialista, en alianza con los obreros y campesinos.

Esta posición fue la base de las diferencias y del debate teórico que sostuvo posteriormente con José Carlos Mariátegui, quien afirmaba por su parte, que las clases medias no podían ser antiimperialistas y por lo tanto eran incapaces de liderar la revolución. De allí que Mariátegui postulase un partido de clase, porque a su juicio, la clase obrera estaba en capacidad de organizarse políticamente para establecer un Estado antiimperialista y antifeudal.

José Carlos Mariátegui (1894-1930), fundador del Partido Socialista Peruano y reconocido como el “primer marxista latinoamericano”, colaboró inicialmente con Haya y el APRA hasta que este se constituyó en partido político. Mariátegui hizo notables esfuerzos por aproximar el socialismo europeo a las características propias de América Latina. Si bien se autodenominaba marxista, tal como ha señalado Quijano, en su pensamiento se conjugaron ideas metafísicas y místicas, con influencia de pensadores como Nietzsche, Bergson, Sorel, Croce y Gobetti, lo que lo llevó a divergencias con la reunión de la III Internacional en Buenos Aires, de junio de 1929.<sup>47</sup>

### 1.3.1.2 *El capitalismo de Estado y el imperialismo soviético*

Para Haya, además del Imperialismo británico del siglo XIX y del estadounidense, del siglo XX, anterior al “New deal”, de corte privado, existía también el Imperialismo soviético. Este era fruto del Capitalismo estatal y no del Socialismo, pues en lugar de la Dictadura del Proletariado, lo que se había instalado en Rusia, era más bien la dictadura férrea del Partido Comunista.

Haya lo explica en los siguientes términos: “Hace 43 años que se produjo la revolución comunista, pero el comunismo no existe ni en China ni en Rusia. Lo que existe es un Capitalismo de Estado. Es un capitalismo centralizado, con un solo patrón, con un solo propietario. Lo que existe en Rusia y en China es un capitalista que se llama Gobierno, Nación, Estado”.

El análisis de Haya en este aspecto coincide con el de Isaac Deutscher, para quien el proletariado incipiente de la URSS, debilitado aún más por la guerra –hecho este último, reconocido por el propio Lenin en el

Congreso de los Servicios de Educación de 1921–, había conducido a la dictadura del Partido bolchevique, que no representaba al Proletariado.

Sin embargo, para Haya, ambos Imperialismos no se encontraban en pie de igualdad, señalando las diferencias prácticas entre ambas modalidades, de la siguiente manera: “¿Cuál es la diferencia de que nos preste Rusia o nos preste los Estados Unidos? El Imperialismo, en su forma económica, en cuanto a los movimientos de capital, actúa de acuerdo con leyes similares, pero la política que trae consigo es diferente. ¡Con el imperialismo económico del totalitarismo, viene el totalitarismo! ¡Con el imperialismo económico de la democracia, se mantiene la democracia!<sup>48</sup>

Esta postura ideológica del Aprismo explica muy bien la lucha política, sin tregua que ofreció el Comunismo internacional al APRA, que en el caso del Perú produjo momentos de gran tensión y hasta violencia entre ambos Partidos. “Ni con Washington ni con Moscú” era el lema partidario del APRA, que buscaba una tercera vía, no compromisoria con ninguno de los dos grandes bloques de poder, representativos de dos formas diferentes de acción imperial. El APRA evolucionará, sin embargo, hacia una concepción de Interamericanismo sin imperio, mucho más dúctil que en los años fundacionales del APRA, época en que Haya denunció vigorosamente el intervencionismo estadounidense en Centroamérica.

### 1.3.1.3 *La unidad espacial-temporal de América Latina*

En el pensamiento de Haya de la Torre, Indoamérica aparece como un espacio-tiempo histórico, con “una profunda raíz de unidad”. Ello, a pesar de la “yuxtaposición de todos los grados de la evolución de las sociedades; desde la primitividad en sus modalidades más elementales hasta las formas organizativas de vida civilizada de mayor progreso”. Como consecuencia de esta concepción, el APRA preconizó como primer enunciado de su programa de doctrina y de acción, la “Unión política y económica de los pueblos de Indoamérica”, con el gran mérito de ser el único partido político de América Latina, que enarbolaba dicha bandera a inicios del siglo XX.<sup>49</sup>

Para Haya, de la misma manera que lo fue para Bolívar y los próceres de la revolución en la América Española, América Latina era la patria grande, por lo que se imponía la integración. En su histórico discurso de 28 de julio de 1978, en la instalación de la Asamblea Constituyente del Perú, de la cual fue su Presidente, Haya de la Torre expresó lo siguiente: “Asistimos a una revaloración del integracionismo. El anti-

guo concepto de la unidad latinoamericana fue idealista y evocador. Se continuó en un prístino intento de imitar a la unión norteamericana. Se esterilizó después en la vacua retórica oficial o en la deformación imperialista del panamericanismo”. Había que encontrar una nueva fórmula de integración, exclusivamente latinoamericana. El APRA que tenía asegurada la mayoría de votos en la Asamblea Constituyente, pudo cristalizar finalmente su visión integracionista en el artículo 100 de la Constitución peruana de 1979, cuyo texto afirmaba que: “El Perú promueve la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”.

Para Haya de la Torre, América Latina o Indoamérica, era un presupuesto teórico fundamental en la acción política, destinada al desarrollo. Haya de la Torre, en el destierro de 1923, agita la bandera de la unidad latinoamericana. En un discurso pronunciado entonces, en el Instituto Panameño, recuerda la importancia en la causa de la integración, del Congreso Anfictiónico de Panamá, al que fueron convocados todos los nacientes Estados de la región, incluyendo al Brasil que entonces era una monarquía, así como el influjo de la Reforma universitaria, que en su manifiesto de 1918, enarboló el ideal americanista.<sup>50</sup>

El acendrado espíritu integracionista del APRA le valió persecución y apartamiento de la legalidad en el Perú, a inicios de la tercera década del siglo XX. El artículo 53 de la Constitución Peruana de 1933 señalaba lo siguiente: “El Estado no reconoce la existencia legal de los partidos de organización internacional. Los que pertenecen a ellos no pueden desempeñar ninguna función pública”. En febrero de 1932, la Policía Política de la dictadura apresó a 23 Representantes del APRA ante la Asamblea Constituyente, a los que luego, procedió a deportar.

La historia ha reivindicado en su justeza los ideales integracionistas de Haya de la Torre, que hace pocos años dio un paso decisivo con la “Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), cuya Primera Cumbre, que la constituyó definitivamente, tuvo lugar en Caracas, el 2 y 3 de diciembre de 2011.

### 1.3.2 La acción política como plasmación de la conciencia histórica de los pueblos

De la filosofía marxista, Haya heredó el concepto de la vinculación necesaria entre la teoría y la praxis transformadora de la sociedad. De allí, que necesariamente su Filosofía de la historia, reconocida como “la más importante filosofía política que haya producido América

Latina”<sup>51</sup>, deba también plantear la importancia de la lucha política. Dicha tarea, le correspondió realizar al APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana), fundada por Haya el 7 de mayo de 1924 en México, y que fue su principal instrumento político en la forja de una conciencia histórica latinoamericana. Para Haya, siguiendo a Hegel en este punto, “la historia, propiamente dicha de un pueblo, comienza cuando éste se eleva a su conciencia”.

¿Por qué la acción política? Porque esta se encuentra entrañablemente vinculada al futuro del devenir histórico. Haya, recordando a Jean Bodin, el gran teórico francés del siglo XVI, afirma que la historia debe servir a la política, ya que la historia no es solo la “inmóvil acumulación de datos, episodios y hechos, despojada de su función dinámica de experiencia de la sociedad en acción... sino expresión inteligente y creadora, plasma vital de nuevos organismos sociales, devenir”.<sup>52</sup> En el mismo sentido, se pronuncia Mariátegui, quien en un artículo publicado en “Amauta”, en noviembre de 1926, afirmó: “la política para Haya de la Torre y para mí, que la sentimos elevada a la categoría de una religión, como dice Unamuno, es la trama misma de la historia”.<sup>53</sup>

En el marco de este proceso de acción política, Indoamérica debería constituir, nos dice Haya, una Confederación de Estados antiimperialistas, sustentados en “una democracia institucional representativa que conjunciona y coordina la presencia de las tres necesidades de un pueblo de desarrollo: un Estado empresario y democrático, una clase trabajadora con plenas garantías de trabajo bien pagado, y una inversión extranjera ineludible e inaplazable a la que hay que dar reales garantías para que haya movimiento económico en el país”.<sup>54</sup> Este proceso, asimismo, debería estar acompañado del descentralismo y regionalismo económico, que prefigura la delimitación política de las regiones de acuerdo con sus zonas de producción.<sup>55</sup>

Como se ve, el objetivo de esta política al servicio del cambio, es una revolución democrática y la consecución de la justicia social sin el sacrificio de la libertad. Los planteamientos de Haya suponen un Estado regulador y gestor de la Economía, que busca canalizar de manera conveniente el lado positivo del Imperialismo. Dicho Estado debe incluir la pluralidad de las clases productoras, concepción con la cual Haya se aparta abiertamente de la tesis de la dictadura del Proletariado, preconizada por el marxismo-leninismo.

Este rechazo de la dictadura del proletariado acerca al Aprismo a la postura renovada de la Socialdemocracia europea de mediados de siglo, tal como se aprecia, por ejemplo, en los comentarios elogiosos de Haya

al nuevo Programa del Partido Social Demócrata Alemán, celebrado en Bad Godesberg, el año 1959, en el que de partido de la clase obrera, pasó a presentarse doctrinariamente como un partido del pueblo.<sup>56</sup>

El tercerismo o vía política intermedia postulada por Haya para América Latina, distancia su propuesta de un alineamiento con el bloque capitalista y el bloque comunista, tal como eran conocidos en su época. Haya y el APRA apostaban más bien por un “Interamericanismo democrático sin imperio”, tesis que aprobó la Convención Nacional clandestina del APRA, del 28 al 30 de julio de 1942.<sup>57</sup> Ésta fue una respuesta favorable a la política de Buena Vecindad del Presidente Franklin D. Roosevelt, de contenido muy distinto al de la época de intervención abierta de los Estados Unidos en América Central, entre 1924 a 1933, en el que “Indoamérica soportó muchas agresivas manifestaciones de la política expansionista que los gobernantes del Partido Republicano imprimieron desde Washington”.<sup>58</sup>

Para Haya, la Segunda Guerra Mundial ofreció a América Latina la oportunidad de ponerse al lado de la democracia, representada por los Estados Unidos en contra del totalitarismo fascista, no de manera coyuntural, sino como una muestra permanente de coherencia interamericana.<sup>59</sup>

Finalmente, debe señalarse que Haya recusó la inexorabilidad de las etapas históricas, previstas por el Materialismo histórico. Al respecto, precisará que “no es el determinismo histórico de Marx una regla que se impone a todas las latitudes”.<sup>60</sup> De ello, Haya concluye además que la violencia, no era como la partera de la historia, que imaginaban los marxistas, sino por el contrario, podía convertirse en la “sepulturera de la historia”, debido al peligro latente de una confrontación nuclear.

Al romper con el determinismo marxista, la Filosofía de la historia en Haya de la Torre se vuelve una herramienta dúctil de análisis y reflexión política. Yo la calificaría de una forma de “Historicismo abierto”, en la cual, si bien se reconoce grandes cursos de acción en el devenir histórico, con fuentes procedentes de todas las ciencias sociales, a la manera de la Escuela de los Anales, queda siempre abierto, escudriñar el futuro a partir de un espectro de escenarios, cuya realización no es posible determinar de una manera mecanicista.

## Capítulo II. Globalización y relectura de Haya de la Torre

Todo pensador debe ser comprendido dentro del horizonte histórico que le tocó vivir y, naturalmente, Haya de la Torre no escapa a esa regla.

A inicios de un nuevo milenio, es preciso hacer una relectura de su obra, para rescatar aquellos elementos que pueden ser útiles en una aproximación social y política al Perú del siglo XXI, en el contexto de la Globalización. En este capítulo, veremos, por tanto, la manera en que dicha actualización de su pensamiento ha sido planteada, teniendo en cuenta la actual revolución tecnológica y la sociedad del conocimiento.

### 2.1 El rostro de la globalización

Stanley Hoffmann, eminente profesor de Harvard y uno de los más renombrados teóricos de las Relaciones Internacionales, ha señalado en un artículo seminal, que los trágicos eventos de setiembre del 2001, inauguraron una nueva era, en la que “el terrorismo aparece como el vínculo sangriento entre las relaciones interestatales y la sociedad global”, esta última, bajo tres formas, con especificidades y problemas propios: de tipo económico, cultural y político.<sup>61</sup> Niveles que, podría añadirse, se producen en el contexto de una revolución de los nuevos medios de comunicación, cuyo punto de partida es la constitución de un mercado mundial que permite hablar por primera vez, de una sola historia universal.<sup>62</sup>

Por cierto esta expansión triunfante del Capitalismo en todo el mundo muestra un rostro planetario muy distinto del que conoció Haya de la Torre en el siglo XX, pues ha dado cabida a nuevos actores y dinámicas en la escena internacional, que merecen paradigmas diferentes de comprensión en la historia.

En el campo de la economía, la Globalización ha adoptado diferentes formas e intensidades, según las regiones geográficas y el grado de desarrollo y apertura de los países involucrados, con un notable salto cualitativo en los principales indicadores macroeconómicos a nivel mundial.

Se trata de un proceso económico, facilitado por una revolución tecnológica sin precedentes, que ha contribuido a disminuir los costos de los transportes y comunicaciones entre los países. Algunos de estos países y regiones pudieron aprovechar este factor para insertarse convenientemente en el mercado mundial y pasar desde una gestión estatal adecuada, a un proceso sostenido de desarrollo. La experiencia exitosa de los países del sudeste asiático demostró en los hechos la incorrección de todas las teorías marxistas, basadas en el intercambio desigual o esquemas de dependencia, que pronosticaban la imposibilidad del despegue económico desde la periferia capitalista.

Una consecuencia importante de la Globalización, que hay que retener, es el creciente rol de las asociaciones comerciales de Estados, que bus-

can así poder competir en mejores condiciones en el mercado internacional. En algunos casos, como el de la Unión Europea, se ha entrado incluso en una fase de integración política, bajo el concepto de una ciudadanía común. Por otra parte, las grandes empresas transnacionales, que operan en base a la deslocalización internacional de la producción, tienen cada vez mayor influencia en las conductas y patrones de la vida económica mundial, todo lo cual, redundando en una redefinición del papel de los Estados en la definición de los procesos históricos.

Asimismo, la globalización ha conllevado cambios radicales en el terreno de las ideologías y en el plano de las identidades. Tal como ha señalado Huntington, “los procesos de modernización económica y cambio social en curso en el ámbito mundial están separando a las gentes de sus antiguas identidades locales, lo que implica el debilitamiento del Estado-nación como fuente de identidad.”<sup>63</sup>

## 2.2 Globalización y nuevos paradigmas

Toda filosofía de la historia es en el fondo una teoría política, una concepción del devenir histórico que es necesariamente un devenir social. En el mundo globalizado del siglo XXI ha perdido en parte vigencia el paradigma norte-sur. El ascenso vertiginoso en la economía internacional de los países del Sudeste Asiático y del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) demuestra que los países del Capitalismo periférico y dependiente pueden lograr el despegue y ponerse incluso al mismo nivel que los países del denominado primer mundo.

El paso a nuevos paradigmas no debe sorprendernos, como ha demostrado Thomas Kuhn en “La estructura de las revoluciones científicas” (1962), la ciencia no avanza de manera lineal, sino por saltos cualitativos, dejando de lado un paradigma o conjunto de teorías determinado, para reemplazarlo por otro, que permite una mejor interpretación de la realidad.

La Globalización ha producido cambios radicales en la estructura de la sociedad y su dinámica, que en el plano de la política, han significado un cambio importante en las relaciones de poder y los procesos de toma de decisión organizacionales. Esta nueva realidad nos obliga a replantear nuestros paradigmas de comprensión de la historia y de la política, lo que a mi juicio, requiere un trabajo de reorientación hacia elementos conceptuales nuevos en el campo de la Teoría del desarrollo y la antropología filosófica.

En cuanto a la Teoría del desarrollo, es claro que hay que incorporar nuevos enfoques, que garanticen la apertura total de las ciencias sociales al apoyo de otras disciplinas, con la intención de obtener una visión holista, que permita dar cuenta de la complejidad del cambio, con mayores dosis de relativismo en el análisis. Asimismo, dado que la complejidad y profundidad de los cambios a nivel global ha alterado de manera notable los valores de las civilizaciones contemporáneas, es necesario, a partir de una Antropología filosófica renovada, profundizar también el debate sobre la identidad cultural y personal de los seres humanos, que son, en última instancia, los actores y destinatarios de todo proceso histórico.

Si hay algo que hemos aprendido en todos estos años es que las profecías en la historia solo se cumplen si es que nosotros queremos que se cumplan. Por lo tanto, una sana Filosofía de la historia debería auscultar más modestamente sus horizontes temporales, más que especular metafísicamente sobre su sentido lineal, circular, o el que fuese, ya que está fuera de nuestro alcance, comprobarlo a priori.

El pensamiento en las ciencias sociales contemporáneas prefiere proyectarse, no a través de grandes concepciones de muy largo plazo, sino de manera concreta, sacando conclusiones sobre proyecciones tangibles y cuantificables. Siendo así, el futuro nos plantea dos o tres escenarios muy posibles, que determinarán en gran parte las relaciones sociales en el mundo. Los grandes trabajos de Prospectiva<sup>64</sup>, llevados a cabo por las principales potencias económicas, como los Estados Unidos de América o el Japón, nos muestran claras imágenes a mediano plazo, de estos escenarios, si las tendencias se mantienen.

En un primer escenario posible, de renovada “Pax americana”, los Estados Unidos de América continuarían con su hegemonía política en el mundo, si bien, seguidos de cerca de Europa y algunas potencias emergentes, tales como China y la India. En un segundo escenario hipotético, China sería la potencia dominante, mientras que en un tercer escenario futurible, volveríamos al establecimiento de un sistema multipolar, con un balance de poder entre ciertos bloques regionales y los Estados Unidos de América.

Desde luego, que las proyecciones macroeconómicas no garantizan el conocimiento del devenir histórico. Las nuevas amenazas y desafíos que enfrenta la sociedad internacional, tales como la propagación de las armas de destrucción masiva, el terrorismo internacional o el calentamiento global del planeta, acrecientan esta incertidumbre, pero aún así, podemos ser artífices de nuestro destino, porque incluso estos factores globales de desestabilización, son fruto de la acción humana.

Ya Haya de la Torre había percibido lo nefasto de una alternativa de inacción concertada de la comunidad internacional para enfrentar estos problemas de alcance global. Ya en la época de la Guerra Fría, había afirmado, refiriéndose a la amenaza nuclear, que la violencia no podría ser ya más partera de la historia, si no mas bien, su sepulturera.

### **2.3 La actualización de la Filosofía de la historia de Haya de la Torre**

Con estas pistas de análisis en el nuevo escenario mundial del siglo XXI, es claro que la tarea histórica del APRA, necesitaba pasar por una modernización o “aggiornamento” conceptual, acorde con los tiempos de la globalización. Ese proceso de actualización se ha dado con dos libros de Alan García: *Modernidad y política en el siglo XXI*, y *La revolución constructiva del Aprismo. Teoría y práctica de la modernidad* (Lima, 2008), texto, que a mi juicio, puede equipararse por su importancia doctrinaria con “El Antiimperialismo del APRA” y “Treinta años de Aprismo”.

En *Modernidad y política en el siglo XXI*, se subraya que por encontrarnos en la Sociedad de la información, “el modo de producción global, a diferencia del capitalismo de los siglos XIX y XX, no tiene como energía motriz esencial ni al vapor ni al petróleo del viejo industrialismo, sino a la información, a su transmisión y a su procesamiento”,<sup>65</sup> todo lo cual va aparejado de la toma de conciencia de un nuevo espacio-tiempo histórico, que hoy en día es de instantaneidad y ubicuidad, con implicancias directas en el terreno de la planificación pública y privada.

En este nuevo orden de cosas, Alan García añade que “el viejo imperialismo se ha transmutado en Globalismo, es decir, en la imposición de reglas universales de apertura comercial y financiación y de privatización social para dejar a las sociedades y a los Estados sin un margen de regulación o de control”, agregando, que ante el Globalismo como ideología, “hay que rescatar el objetivo humano de las sociedades y el margen de acción social y económica del Estado ante los monopolios y como árbitro regulador en las relaciones entre el capital y el trabajo o entre la producción nacional y la economía internacional”.<sup>66</sup>

En dicha lectura, se mantiene lo esencial de las tesis de Haya de la Torre, en el sentido de reconocer un lado positivo y uno negativo en el fenómeno imperialista. Alan García lo resalta con toda claridad: “el carácter de la Globalización es ambivalente para cada país o para cada actor económico, porque puede ser destructivo en un sentido, pero será potencialmente positivo en otro aspecto o momento. La enorme fuerza

del mercado es propicia al monopolio, pero al mismo tiempo brinda a la sociedad y al estado social instrumentos para combatirlo”.<sup>67</sup> Siendo así, concluye: “el rol antiimperialista del Estado moderno no reside en la nacionalización de los bienes, sino esencialmente en “la capacidad de promover una respuesta defensiva e integrada de las sociedades en desarrollo para enfrentar el Globalismo”.<sup>68</sup>

Por otra parte, en *La revolución constructiva del Aprismo*, Alan García plantea que hay que entender la doctrina de Haya como un proceso que comienza orgánicamente en 1926 con su artículo “Qué es el APRA”, y que continuó durante cinco décadas hasta el prólogo a las obras completas de 1976. En dicho lapso, Haya integró y recreó sus conceptos de comprensión de la realidad, en el contexto de por lo menos cuatro capítulos económicos con estructuras sociales distintas.

En síntesis, se puede decir que en cuanto a la idea de una Filosofía de la historia, de carácter fatalista o perfectamente previsible, Alan García afirma continuar con la línea de pensamiento de Haya, rechazando el determinismo histórico, con un “socialismo democrático”, que a diferencia del comunismo científico, no espera un futuro inevitable,<sup>69</sup> ya que “la política no es predicción, es trabajo concreto hacia la justicia”.<sup>70</sup>

### **2.4 La conciliación del determinismo con la incertidumbre. La Física del siglo XXI y el planteamiento de un nuevo paradigma de comprensión histórico**

Aún hoy en día, sigue abierta la discusión sobre si existen o no leyes que gobiernan la historia, ya que el hecho de que se considere a ésta una ciencia, como aparece, por ejemplo, explícitamente en el nombre que le asigna la tradición académica alemana, “Geschichtswissenschaft” (ciencia de la historia), no significa para algunos más que su reconocimiento como una ciencia social, que tendría en el azar, originado en el libre albedrío de las personas, uno de sus componentes esenciales, a diferencia de las ciencias naturales.

Por mi parte, estoy persuadido de que las ciencias sociales y la Historia en particular, al igual que las ciencias naturales, pueden eventualmente conducirnos al descubrimiento de leyes que gobiernan el quehacer histórico, aunque para ello se requiera de una teoría holística de aproximación a la realidad, similar, *mutatis mutandis*, a la que en el ámbito de la naturaleza, persigue la ciencia física.

Este convencimiento parte de la propia evolución de la Física teórica, según la cual, el determinismo científico rige todos los procesos de la



naturaleza, ante lo cual, como ha señalado Stephen Hawking, heredero intelectual de Einstein, “es difícil imaginar cómo podría operar el libre albedrío si nuestro comportamiento está determinado por las leyes físicas, de manera que parece que no somos más que máquinas biológicas y que el libre albedrío es solo una ilusión”.<sup>71</sup>

Hay pues leyes en la historia, sin embargo, ya que “resulta impracticable analizar las leyes físicas subyacentes para predecir el comportamiento humano, adoptamos lo que se llama una teoría efectiva...En el caso de las personas, como no podemos resolver las ecuaciones que determinan nuestro comportamiento, podemos utilizar la teoría efectiva de que los individuos tienen libre albedrío”.<sup>72</sup>

¿Cómo sería entonces el aparato teórico que debería descubrir estas leyes que rigen todo proceso histórico? Pues debería ser una “teoría efectiva”, capaz de modelizar los fenómenos observados, sin necesidad de describir con todo detalle sus procesos subyacentes. Una teoría que sea capaz de verificar, a través del método científico de “falsación” popperiano, la existencia de procesos y recurrencias, a la vez que de modelizar el marco probable de acción del “libre albedrío” de los personajes históricos.

Como en la física teórica, esta teoría “efectiva” de la historia debería ser capaz de elaborar postulados de probabilidad, en base a criterios de regularidad, tales como los ciclos largos de Kondratieff, las series históricas de precios, o las “duraciones” (corta, mediana y larga duración), siguiendo el concepto que introdujo Braudel en su ya clásico estudio sobre “El mediterráneo y el mundo mediterráneo en tiempos de Felipe II”. Al mismo tiempo, ya que la historia, lo sabemos hoy muy bien, está hecha no solo de estructuras y grandes procesos, sino también de conductores y fuertes personalidades históricas, se requiere entrar a tallar, de manera complementaria, con otro tipo de análisis, distinto de los ciclos, las series, duraciones y tendencias, y que apunte al estudio psicológico de los individuos particulares, que “hacen” historia, tales como los líderes.

Esta teoría holística, sin embargo, no debería tratar de definir a priori, postulados de carácter metahistórico, ya que ello, por definición, no podría estar sujeto a la comprobación científica. Cercanas a esta teoría holística son, por ejemplo, la propuesta de “Historia total” de Pierre Vilar (1906-2003), expuesta en el Congreso Internacional de Ciencias Históricas de 1960 en Estocolmo; el enfoque historiográfico integral de la “Historia de las Civilizaciones” de Fernand Braudel (1902-1985); o los postulados desarrollados por la Escuela de “Los Anales”, aparecida

en 1929, que se inspiró en la síntesis histórica y la perspectiva comparativa, formulada años antes por Henri Pirenne en su “Méthode comparative en histoire”.

Este enfoque holístico y probabilístico de la historia no solo nos protegería de tentaciones utópicas totalitarias sino que además nos permitiría avanzar de manera eficiente y pragmática en el terreno político. Es en este sentido, que Popper, ha señalado la validez de los fundamentos del realismo práctico: “Si aplicamos estos principios generales al ámbito de la actividad política –argumenta el político utopista–, entonces nos llevarán a la exigencia de que determinemos primero nuestro fin político último, el Estado ideal, antes de actuar. Esta es, de forma sucinta, el enfoque del político utopista o como también podemos denominarlo, del *ingeniero social utopista*”. Sin embargo, sigue argumentando Popper, “es preferible la posición del *ingeniero social gradualista*, que adopta el “método de buscar y luchar contra los mayores y los más urgentes males de la sociedad, en lugar de buscar y luchar por su mayor bien último”.<sup>73</sup>

He aquí que veo el enlace con la Prospectiva, que como hemos señalado en la introducción de este trabajo, es un ejercicio científico de planificación, realizado por todos los países desarrollados, y que tiene en cuenta, escenarios probables. Es a la luz de estos elementos, que creo que debemos enfocar el desarrollo con objetivas posibilidades de éxito, tanto en el Perú como en la región latinoamericana, teniendo en cuenta una serie de factores positivos que se ofrecen a la región en la actualidad.

La Prospectiva se encuentra íntimamente enlazada con lo que Peter Senge ha denominado “la quinta disciplina”, que define como “un marco conceptual, un cuerpo de conocimientos y herramientas que se ha desarrollado en los últimos cincuenta años, para que los patrones totales resulten más claros, y para ayudarnos a modificarlos”. Esta quinta disciplina, unida a una visión compartida, los modelos mentales, el aprendizaje en equipo y el dominio personal para realizar su potencial, producen organizaciones inteligentes, abiertas al aprendizaje permanente.

En mi opinión, la ciencia política actual, y el Derecho Público, especialmente el Derecho Administrativo, deberían readecuar algunos de sus conceptos a estas herramientas que proceden del mundo empresarial, pero que también les son aplicables, porque finalmente el Estado, desde un punto de vista funcional y de eficiencia, debería ser una organización abierta al aprendizaje.

Bajo esta perspectiva, como ya viene ocurriendo en los “think-tanks” más importantes del mundo, la planeación de la actividad estatal, debe afinar su mirada en el mundo global, a partir de la búsqueda de un diseño nuevo de sistema institucional, con organizaciones abiertas al aprendizaje, lo cual, unido a un análisis prospectivo de escenarios posibles, dará como resultado una herramienta más fina de ingeniería social.

### Capítulo 3: El Perú: una visión alternativa a inicios del nuevo milenio

Es proverbial la riqueza del Perú. “Ce n’est pas le Pérou”, expresión francesa, aún hoy en día vigente, recuerda esa inmensa reserva de riquezas, especialmente mineras, que hicieron de nuestro país el objetivo no solo de los conquistadores españoles del siglo XVI, sino también de los propios peruanos a lo largo de siglos. Tercer país a nivel mundial en reservas de oro, primer productor de plata en el mundo, segundo productor mundial de cobre, y un gran potencial en minerales no metálicos, tales como el mármol travertino y la diatomita, han hecho del Perú un país minero por excelencia. Sin embargo, la riqueza del Perú no se limita a su potencial geológico. Una gran biodiversidad y pluralidad de ecosistemas-uno de los doce países con más ecosistemas en el mundo- y el cuarto a nivel mundial en bosques tropicales, hacen del territorio peruano un verdadero paraíso de la naturaleza, para no mencionar, los ingentes recursos humanos con que contamos, que se remontan a culturas milenarias, forjadas en una tradición de trabajo pujante y gran creatividad.

Sin embargo, a inicios del siglo XXI, en la era de la Globalización, todos esos componentes fundamentales en el potencial de una nación, requieren de una visión gerencial y competitiva, en un entorno de crecimiento económico, inclusión social y respeto al Estado de derecho y la democracia, para poder cristalizarse y lograr el desarrollo. Es bien sabido que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. Por ello, el Perú requiere de un proceso de industrialización que le permita superar el modelo primario exportador en el cual aún se encuentra inmerso, ya que a pesar de los grandes pasos que se han dado en términos de liberalización económica y atracción de la inversión privada, en las últimas décadas, aún seguimos siendo muy dependientes del precio de los *commodities*.

Por otra parte, es claro, que este proceso debe estar acompañado por una apuesta clara y decidida por la educación. No por una educación basada en cultura libresca, que se ensimisma en la reflexión de una

biblioteca, sino una educación de valores humanistas, pero al mismo tiempo, orientada a la creación de riqueza y a la forja del desarrollo. La innovación y competitividad se basan en gran parte en la sinergia de la empresa, el Estado y la Academia, en alianza estratégica para impulsar la investigación y el desarrollo.

Son paradigmas educativos que tenemos que dejar de lado de una vez por todas y que marcó varias generaciones. José de la Riva Agüero y Osma, que abrió una nueva época en la historiografía nacional con su tesis “La historia en el Perú”, de 1910, señalaba que nuestro país “solo se salvará bajo el polvo de una biblioteca”, lo decía probablemente pensando no solo en el poder del academicismo sino también en la importancia capital, que a su juicio tenía la comprensión del pasado para entender el futuro, lo cual sin duda es válido, a condición de resguardarnos de algunos peligros que presenta la visión del pasado.

Ya hemos mencionado en la parte introductoria de este trabajo, como, por ejemplo, la obsesión por la ucronía histórica es una tentación que debemos evitar en la reflexión histórica y política, aunque sospecho que no es una tarea fácil, porque, como bien señalaba Hugo Neira, al referirse en la historia peruana, a la no continuidad entre el siglo XIX y el XVIII imperial, “los peruanos se han vuelto un pueblo historicista”, en el que “la indagación sobre la identidad ha conducido a excesos en el que cada obstáculo ante el futuro suele ser presentado como si tuviera antecedentes remotos, milenarios”<sup>74</sup>, lo cual no siempre es cierto.

El pasado hay que tenerlo siempre presente, pero no como pretexto para la inacción. Por ello, hoy en día, cien años después de Riva Agüero, bien podríamos parafrasearlo, diciendo mas bien que “el Perú solo se salvará tras el polvo del desarrollo industrial y tecnológico”, en el marco de una gerencia moderna y eficaz de la cosa pública, que continúe afianzando esta nueva visión, más proactiva y menos abrumada por el peso del pasado, que el Perú ha forjado en las últimas décadas sobre el desarrollo sostenible.

Siendo así, en esta línea de pensamiento, debemos plantearnos como país, desafíos mucho más altos, sin dejar de ser realistas. La meta no debería ser contentarnos simplemente con cumplir con los objetivos del milenio de las Naciones Unidas o reducir drásticamente la pobreza y la pobreza extrema, sino seguir avanzando hasta los más altos escalones del desarrollo, para lo cual, la primera tarea es imaginar el Perú, con bases sociales, lo suficientemente firmes para el “take-off” al primer mundo.

### 3.1. Primeros planes de gobierno, ideólogos y visionarios del Perú

El primer gran plan de gobierno, de la época previa a la Independencia, fue el “Plan Perú”, elaborado por Manuel Lorenzo de Vidaurre en 1810, en respuesta al requerimiento del Ministro de Estado de Gracia y Justicia de la época. Este texto, dedicado a Simón Bolívar, fue escrito en una coyuntura favorable a la causa independentista, “primero, porque la cautividad había incapacitado a los reyes de España para ejercer la soberanía sobre los pueblos de América, y automáticamente habían recuperado éstos su libertad natural; y segundo, porque después de ser restablecido en el trono Fernando VII, los americanos habían disuelto el pacto que los unía a la monarquía, y mediante los sucesivos pronunciamientos en favor de la independencia, habían declarado su voluntad de ser libres”.<sup>75</sup>

En el “Plan del Perú”, Vidaurre hizo una crítica severa de los fundamentos y vicios de la sociedad colonial, insinuando reformas, en aras de un nuevo edificio social, en el que el derecho de propiedad debía ser regulado en armonía con el interés social. Juan Pablo Vizcardo y Guzmán (1748-1798), sería, sin embargo, “el primer inequívoco testimonio peruano de una conciencia y actitud separatista frente a España”, que además, según revelan las investigaciones del P. Batllori, realizadas en 1953, tuvo vinculaciones con la rebelión de Túpac Amaru.<sup>76</sup>

La “Carta dirigida a los españoles americanos” de Vizcardo, escrita en Europa, apareció en varias ediciones, en Londres y en Filadelfia, durante el período de la Independencia, siendo su octava edición y primera peruana, la que ve la luz en el “Correo político, mercantil y literario”, en Lima, en marzo de 1822. Se trata de una traducción, ya que todo indica que el idioma original en el que fue redactada la Carta fue el francés, a juzgar por una recomendación de Miranda a Gual en ese sentido. En la célebre Carta, Vizcardo utiliza cuatro testimonios para demoler los fundamentos de tres siglos de dominación española, con notable influjo de las doctrinas escolásticas y de Suarez acerca del poder civil. Para Salvador de Madariaga, la Carta constituyó el “primer manifiesto, abogando abiertamente por la independencia del Nuevo Mundo”.<sup>77</sup>

Llegada la República, dos generaciones de pensadores han destacado en la elaboración de propuestas sociales y políticas sobre el Perú. La denominada “Generación del 900”, cuyos principales exponentes fueron José de la Riva Agüero y Víctor Andrés Belaunde, y la “Generación del Centenario de la Independencia”, en la que destacan Víctor Raul Haya de la Torre, José Carlos Mariátegui y Jorge Basadre, entre otros.

Ilustres pensadores y visionarios, todos ellos, que a su manera, buscaron reflexionar sobre el Perú a largo plazo, resaltando sus rasgos permanentes. En Basadre, por ejemplo, en “Perú, problema y posibilidad”, se produce “el primer ejemplo de síntesis totalizadora del proceso formativo de nuestra nacionalidad y nuestras instituciones”<sup>78</sup>; mientras que en Haya de la Torre y Mariátegui, a partir de su pensamiento, se originaron los más importantes movimientos de masas en el Perú, bajo ideologías estructuradas en base a partidos políticos.

La influencia de estos grandes pensadores peruanos sigue siendo notable en la historia del Perú, pues a pesar de sus particulares ideologías y discrepancias, tenían el ideal común, de sentar las bases sólidas de un Estado nacional.

### 3.2 El reto de imaginar un país de primer mundo

Julio Cotler ha recordado al historiador John Elliot, quien afirmaba que “el pasado influye en el presente y con ello en el futuro; pero el presente también influye como se ve y se comprende el pasado”<sup>79</sup>. De allí que cada generación reescriba su historia según el horizonte que cree tener frente a sí, moldeando y dándole un nuevo sentido a su pasado.

Iniciado un nuevo milenio, y superado en gran parte el fardo pesado de la “herencia colonial”, el Perú felizmente, cuenta ya con las bases necesarias para enrumbarse de manera decidida hacia la modernidad. Por un lado, ya es una nación, con problemas estructurales de desarrollo y con mucho por hacer en el campo de la inclusión social, pero nación al fin y al cabo. Por otra parte, durante las últimas décadas, ha mantenido un crecimiento sostenido de su economía, con importantes programas de inclusión social, que le permite avizorar metas mucho más significativas, como la de llegar a convertirse a mediano plazo, en un país desarrollado.

Es un objetivo difícil, pero alcanzable si sabemos actuar con una planificación estratégica adecuada, manteniendo el crecimiento, con libertad y justicia social, es decir, en síntesis, con el respeto pleno de un Estado de derecho democrático. Sin embargo, la cristalización de esta visión requiere de una transformación del modelo de desarrollo, que apunte a la industrialización, con énfasis en la innovación, la ciencia y tecnología. Todo ello, de la mano con el enriquecimiento del capital humano, ya que la actual sociedad de la información exige una apuesta clara por la educación y la formación de cuadros gerenciales, que sean capaces en los tres niveles de gobierno, nacional, regional y local, de administrar proyectos ambiciosos, en alianza con el sector privado.

### 3.3 La historia del Perú como construcción de una memoria colectiva

Víctor Andrés Belaunde ha señalado en *páginas luminosas* que “La Patria es espíritu, y el espíritu es memoria y es destino”,<sup>80</sup> por lo que interesa descubrir cómo se ha venido construyendo la memoria colectiva del Perú, remontándonos para ello hasta sus antecedentes más lejanos. En este sentido, podemos partir del proceso de la revolución americana, que abarcó aproximadamente el lapso entre 1770 y 1824, período que se puede subdividir en dos etapas: la de los fermentos ideológicos y protestas económicas, que termina con la independencia de los Estados Unidos de América en 1776 y los grandes movimientos indígenas y de los comuneros de 1780; así como la etapa de la conspiración criolla, de tipo separatista y político, que culmina en la guerra emancipadora con la proclamación y confirmación de la independencia de las Américas española y portuguesa (1822 y 1824), “coronadas por la ratificación de la autonomía americana expresada por Monroe” en 1823.<sup>81</sup>

La independencia planteó el desafío de hacer del Perú una nación. Un desafío en múltiples terrenos, que según los historiadores Contreras y Cueto, se tradujo en los siguientes problemas: “1. Definir una forma de gobierno y organización política de la población y el territorio, 2. Asumir una política de comercio y relaciones con el exterior, 3. Formular una política económica interna coherente con el punto anterior, 4. Erigir un sistema judicial, 5. Establecer cuáles iban a ser sus relaciones con la Iglesia, y 6. Difundir una cultura que se alimente de nuevas ideas e imágenes acerca de qué era “lo peruano”.<sup>82</sup>

Al cabo de dos siglos, podríamos decir que hemos cumplido en lo fundamental con todas estas tareas. Sin embargo, en el plano de la cultura, aún queda mucho por hacer. La herencia colonial dejó una huella profunda no solo en las estructuras sociales sino también en el plano de las mentalidades, que de alguna manera sobrevivieron de manera solapada durante todo el siglo XIX y parte del siglo XX, especialmente en lo que atañe al denominado durante décadas como el “problema del indio”.

Según Jeffrey Klaiber, tres fueron los momentos en que el “indio” fue descubierto y redescubierto en la historia del Perú: luego de la conquista, por los soldados misioneros y oficiales del gobierno, que escribieron crónicas sobre la vida indígena; a fines del siglo XVIII, en las obras de los precursores de la independencia, como Unánue y José Baquijano, y finalmente, poco después de la Guerra del Pacífico, que culminó con el movimiento indigenista, en el que el indio era visto como objeto de reforma social.<sup>83</sup>

En el siglo XX, con la reforma agraria, emprendida en la década del setenta, por una dictadura militar de corte populista, se aceleraron los procesos de migración interna del campo a la ciudad, que fueron amalgamando las diversas tradiciones culturales que convivían en el territorio del Perú, en un mestizaje, que es cada vez más vigoroso. Este proceso de conocimiento y aprendizaje mutuo continua de manera intensa y ha producido a inicios del siglo XXI una identidad nacional, incipiente pero real, que permite hablar de los peruanos y de lo peruano, que no es excluyente de un sentimiento identitario mayor, con la Patria Grande, que es América Latina.

El Perú ha logrado esta identidad, siendo el país con mayor diversidad de etnias y lenguas de América, lo que no ha impedido integrar las diversas tradiciones culturales existentes en el Perú, en un solo proyecto histórico. Max Hernández, con aguda percepción psicoanalítica, ha recordado como en el estilo iconográfico Chavín, que es el primer horizonte cultural integrador en el Perú, se perciben unas formas en espiral que reflejan un antiguo concepto enraizado en lo más profundo de nuestra intuición: la vida surge de un torbellino primordial.<sup>84</sup> La misma forma espiral que orgullosamente exhibe el Perú en su marca país, miles de años después, como reconocimiento de sus hondas raíces ancestrales y expresión latente de la continuidad cultural de un solo legado histórico.

Un solo legado espiritual, de múltiples pueblos y razas, pero que comparten un único proyecto de realización en el tiempo y en el espacio. Síntesis e integración cultural en los Horizontes preincaicos e incaico, síntesis que ha continuado evolucionando hasta el presente y que ha constituido las bases de la nación peruana. Sin embargo, aún hay mucho por hacer en materia de integración democrática. El racismo sigue siendo en el Perú un mal pernicioso, contra el cual todavía debemos de luchar denodadamente, siendo el rezago de un proyecto social imperante a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, que imaginó un mestizaje *sui generis*, con ciudadanos de segundo orden. Actitud discriminadora que era frecuente en las élites de la “República aristocrática”, que la historiadora Cecilia Méndez ha sabido resumir de manera elocuente en el título de uno de sus artículos: “Incas sí, indios no”, haciendo referencia a un proyecto de país mestizo aristocrático.<sup>85</sup> Como se ve, en el plano de la identidad cultural mestiza y la memoria colectiva, que debe presidir todo proyecto nacional, aún hay mucho camino por andar, si bien, la investigación etnográfica de las décadas recientes demuestra que es un mito que el Perú sea “una sociedad compartimentalizada, dividida en tres segmentos étnicos jerarquizados, endógamos, ocupacionalmente especializados y dotados de culturas propias y distintas”.<sup>86</sup>

### 3.4 El Perú y la integración latinoamericana

Para el Perú, la integración latinoamericana, es un referente esencial de su identidad histórica, que data de la gesta misma de la independencia de los pueblos hispanoamericanos, y ello, porque a pesar de la heterogeneidad de sus pueblos, América Latina, respira históricamente un proyecto común. Bolívar, por ello, señalaba ya en 1815, refiriéndose a los intentos inconclusos de Boves, Morales y otros caudillos españoles en la Venezuela de la época, que “estamos autorizados, pues, a creer, que todos los hijos de la América española, de cualquier color o condición que sean, se profesan un afecto fraternal recíproco, que ninguna maquinación es capaz de alterar”.<sup>87</sup>

Sería precisamente, ese afecto fraternal recíproco, que el gran libertador intentó cristalizar por primera vez, cuando poco después de haber desembarcado en costas peruanas y en su condición de Jefe de Estado del Perú, convocó el Congreso Anfictiónico de Panamá. La célebre Carta de Jamaica, de 6 de setiembre de 1815, nos permite entender mejor los objetivos de dicha convocatoria. Tres son los requisitos que Bolívar planteó en dicha misiva. En primer lugar, que debía tratarse de una unión de tipo confederal, en segundo lugar, limitada únicamente a Hispanoamérica y finalmente, a aquellas naciones que tengan una forma de gobierno republicano.<sup>88</sup>

El Congreso de Panamá se inauguró el 22 de junio de 1826, encontrándose representados, además del Perú, México, la Gran Colombia (hoy en día, Venezuela, Colombia, Ecuador y Panamá) y Centro América (cinco repúblicas de la actualidad). Tras diez sesiones, aprobó cuatro instrumentos jurídicos de relevancia, a saber: el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua; la Convención sobre Contingentes, referida a la formación de una escuadra y de un ejército comunes; un Acuerdo ad-hoc, confidencial, sobre contingentes; y un Acuerdo para el traslado de la Asamblea a Tacubaya. Estos convenios, que giraban en torno al ideal máximo de una federación hispanoamericana, fueron inspirados por Francisco Miranda, a quien hay que recordar también por su visión integracionista, especialmente por la concepción de un plan, presentado por primera vez en 1790, al gabinete inglés, para crear una sola nacionalidad, en un solo Estado, desde el Mississippi hasta el Cabo de Hornos.<sup>89</sup>

Estos esfuerzos de unión continental, con protagonismo del Perú, prosiguieron durante el siglo XIX, con el objetivo específico de hacer frente a amenazas externas. Así tenemos, el I Congreso de Lima, del 11 de diciembre de 1847 al 1 de marzo de 1848; el Congreso Continental de

Santiago de Chile, de 1856; y el II Congreso de Lima, del 14 de noviembre de 1864 al 13 de marzo de 1865, siendo la última de estas reuniones, que precedieron al Panamericanismo. Es de destacar que durante este período, el Perú mantuvo una posición de hegemonía en el Pacífico Sur, “no solamente por su prestigio histórico, sino por su organización económica y militar, por la prestancia del caudillo que declaró la libertad del esclavo y abolió el tributo, por el brillo de su clase dirigente y por el talento de sus diplomáticos”.<sup>90</sup>

La Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington, del 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890, dio lugar a reuniones continentales periódicas que concluirían con la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948. Desde entonces, por una serie de razones, tales como la hegemonía de los Estados Unidos o el papel de Cuba durante la Guerra Fría, no existió un organismo de concertación política exclusivamente latinoamericano y caribeño, hasta la aparición del “Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política”, conocido como “Grupo de Río”, establecido en 1986. Este, a su vez, cedería la posta a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), organismo intergubernamental de carácter regional, creado en México, el 23 de febrero de 2010, y que es en el presente, el único mecanismo de diálogo y concertación que agrupa a los 33 países de América Latina y el Caribe.

En la actualidad, el proceso de integración latinoamericana, que se produce en diversos ámbitos de la vida política, económica y social, muestra claramente dos orientaciones, diferenciadas por el modelo político y económico que aspiran. De manera muy simplificada, se puede señalar que de un lado se encuentran aquellos países que pertenecen o son cercanos ideológicamente al ALBA; y aquellos que tienen una orientación más liberal en el plano del comercio internacional, encontrándose agrupados o estando cercanos a los objetivos de la Alianza del Pacífico, nacida de una iniciativa peruana.

La convivencia de ambas tendencias políticas, no ha dejado de producir fricciones y disputas de liderazgo en la región, pero nunca al punto de poner en cuestionamiento el objetivo permanente de la integración de todos los pueblos de la Patria Grande. A tal punto, que las fortalezas de dicho proyecto integrador han ubicado a América Latina y el Caribe como la región más dinámica del mundo, pero también como la más desigual. Según el coeficiente de Gini, indicador de la desigualdad de los ingresos, América Latina continua siendo la región más afectada en la distribución de la renta, con cinco de los diez países más desiguales del mundo.<sup>91</sup> Existen, por lo tanto, elementos estructurales que debe-

rán cambiar, tarde o temprano, si se quiere un auténtico desarrollo en la región, que beneficie a todos, al interior de cada una de sus sociedades nacionales.

### **3.5 El fortalecimiento de la planeación estratégica como factor de desarrollo**

En cuanto se refiere específicamente al Perú, su Plan Bicentenario ha formulado propuestas en torno a seis lineamientos estratégicos: derechos fundamentales y dignidad de las personas; oportunidades y acceso a los servicios; Estado y gobernabilidad; economía, competitividad y empleo; desarrollo regional e infraestructura; recursos naturales y ambiente<sup>92</sup>. Sin embargo, creo que es menester que exista una mayor vinculación orgánica y funcional entre el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y las demás instituciones del Estado, para que dichos lineamientos se cristalicen en acciones concretas. Para ello, a mi juicio, el CEPLAN, como en otras partes del mundo, debería tener un mayor poder, vinculado a la toma de decisiones en materia de diseño presupuestario. Si dicha articulación entre planeación estratégica y ejercicio gubernamental se produce de manera efectiva, podemos pensar en avizorar, si se dan los escenarios adecuados, un Perú desarrollado, de primer mundo, a mediados del siglo XXI.

Según estimaciones estadísticas, para el 2021 la población peruana será de 33'149,000 personas y de 40 millones de personas para el 2050, con una tasa de crecimiento anual de 0,33%, ubicándonos así en las tendencias internacionales.<sup>93</sup> Si al mismo tiempo mantenemos nuestras tasas de crecimiento del Producto Bruto Interno en un rango del 5% al 6%, logrando mejorar nuestra matriz de desarrollo, con la exportación de productos con mayor valor agregado, podríamos alcanzar las bases suficientes para una seguridad energética y alimentaria, que nos asegure el desarrollo sostenible y un lugar entre las naciones del primer mundo.

Para ello se requiere planificación, en el marco de una economía social de mercado y con primacía de la iniciativa privada, es cierto, pero planificación al fin y al cabo. Desde luego, no la planificación estatista, nefasta, de nuestra experiencia histórica, sino una planificación que sea promotora de la inversión privada, apoyada por una burocracia eficiente, con sólida preparación académica, como la obtenida en la Escuela Nacional de Administración de Francia o utilizando esquemas de adiestramiento similares a los del "Civil Service" británico. En suma, planificación estratégica, en base a recursos humanos de muy alto nivel que lo sustenten. La reciente creación de la Escuela Nacional de

Administración Pública, que operará como órgano de línea de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, y la aprobación de la Ley de Servicio Público, son sin duda pasos importantes en dicha dirección.

Asimismo debemos poner énfasis en la educación como motor del desarrollo. En la era de la sociedad de la información, la educación y la distribución del conocimiento son atributos esenciales para el despegue económico y el desarrollo. Las experiencias exitosas en materia económica del Sudeste asiático; o de los BRICS, así lo confirman.

Son todas estas, tareas pendientes, que habrá que realizar con la intensidad y dedicación de lo que alguna vez Jorge Basadre denominó "generación vigorosa", construyendo un proyecto histórico, que no olvide el pasado, por cierto, pero sin estacarse en él, teniendo como derrotero el lema, preconizado por el maestro, de ser una generación que viva "de tal manera que, cuando ella haya desaparecido de su tiempo, se diga que fue el de las oportunidades ganadas y el de las posibilidades cumplidas. Vivir de tal manera, que todo ensayo futuro de ucronía sobre su tiempo no sea una ucronía dorada sino una ucronía negra, referida a las cosas funestas que entonces pudieron ocurrir y afortunadamente no ocurrieron"<sup>94</sup>.

### **A manera de reflexión final: la Ética como valor supremo del devenir histórico: ¿Fin de la historia y el último hombre, o fin de la prehistoria y primer ser humano?**

Aparentemente, después de todo lo dicho, no habría lugar para la utopía. Sin embargo, el hecho de que avancemos cautamente en el terreno de la historia y de la política, no significa que podamos renegar de nuestros sueños de realización humana, porque ellos se mueven en el ámbito del compromiso ético y de la esperanza, que jamás deben desaparecer.

Collingwood en *The idea of history* (La idea de la historia), había ya señalado que era imposible considerar una Filosofía de la historia fuera de un marco de reflexión filosófica general. Por lo tanto, además de la metodología de la historia, y de su racionalidad, se planteaba el problema del determinismo y la libertad humana, dimensión, esta última, que creo, puede servir de base, para considerar el compromiso ético, como un eje fundamental de toda reflexión y acción en la historia.

En el siglo XXI, nos ha tocado vivir una era de grandes contradicciones, que interpela de manera cotidiana nuestra conciencia moral. Es un mundo con una fuerza tempestuosa en sus acontecimientos, que

parecería habernos arrebatado a los seres humanos, toda iniciativa de creación en el devenir histórico, a cambio de una promesa de bienestar material generalizado. ¿Cuánto hemos sacrificado como especie humana en ese propósito, que encierra la masificación de la cultura y el desplazamiento de percepciones a favor de una implacable lógica de mercado, sin referencia a valores universales como el respeto al medio ambiente o a las crisis humanitarias? Se trata de una cuestión, que debemos resolver, no, por un prurito teórico sino porque de su solución, podría incluso depender nuestra propia supervivencia como especie. Basta con detenerse a pensar en las consecuencias nefastas que producirá a mediano plazo el calentamiento global del planeta, si no hacemos algo decisivo urgentemente; o en los peligros de la cultura de irracionalidad, violencia y aniquilamiento que se va apoderando del mundo.

En medio del torbellino de cambios, que cubren todos los aspectos de la sociedad, sin duda, es importante averiguar hacia donde se dirige la revolución tecnológica y científica, pero mucho más importante aún es saber, creo yo, que pasará con nosotros, los pobladores de este planeta, que somos, al fin y al cabo, los autores y destinatarios finales de nuestros actos. Por lo tanto, una auténtica filosofía de la historia debería ser capaz de dar cuenta no solo de los ciclos económicos o la direccionalidad de los eventos sociales, sino también, de intuir cuál es el destino de nuestra especie, en términos de integridad física y espiritual.

¿De qué base partimos? De una criatura, potencialmente maravillosa, que fue capaz de seducir de tal manera a los dioses, reales o imaginarios, que hace millones de años lo proyectaron como su esencia espiritual sobre la tierra. El signo distintivo de esa espiritualidad, dicen todas las tradiciones religiosas fue nuestra capacidad para decidirnos a ser libres y responsables, como sujetos portadores de compromiso ético, siendo ese precisamente el hecho biológico y moral que nos diferencia del resto de especies de la escala zoológica. Nuestras facultades intelectuales superiores, nuestro espíritu, nos hace capaces de discernir entre alternativas y cursos de acción muy distintos, que pueden convertirnos en la peor de las bestias o en el más sublime de los héroes. Los genocidios de Ruanda y la antigua Yugoslavia, son solo dos ejemplos relativamente recientes, de lo que puede suceder si nos alejamos de los códigos más elementales de espiritualidad, que entraña el respeto a los derechos humanos.

Luego del fin de la Guerra Fría, con la supuesta muerte absoluta de las ideologías y el virtual consenso sobre la democracia liberal, parecería, como sostienen Fukuyama y otros pensadores, que nos hemos encontrado con el fin de la historia, entendiendo como tal, el punto final de

su evolución ideológica. ¿Pero es eso así, realmente? Si la naturaleza del hombre es de índole universal, como se descubre en el fundamento de los derechos humanos, el advenimiento de una sociedad solidaria, sería el verdadero punto de inflexión ideológico en el devenir histórico. Esta sociedad solidaria del futuro, que no es ciertamente, la del Comunismo totalitario, sino la misma democracia liberal, asentada en un compromiso de plena justicia social, daría cuenta, finalmente, de nuestra propia transformación como seres éticos, libres y realizados humanamente.

Si es así, es legítimo preguntarse en qué medida una situación histórica de este tipo, que ha liberado todas nuestras potencialidades humanas, no sería mas bien, el inicio de una auténtica historia de la humanidad, antes que su punto final. Tal vez, la sociedad solidaria del futuro, que atisbamos ahora, y cuyas bases hemos empezado a colocar desde la reflexión ética global, haya ya inaugurado el comienzo de la verdadera historia y anticipado el nacimiento del primer ser humano, auténticamente libre, porque no temerá más ni la injusticia ni su exclusión de la familia humana.

## Notas

- 1 La expresión toma su forma de la Doctrina del "Destino Manifiesto", formulada en 1811 por John Quincy Adams, sexto Presidente de los Estados Unidos, tendiente a la creación de una república en expansión hasta abarcar ambos océanos, y que fuera antecedente de la Doctrina Monroe. John O'Sullivan, editor del *United States Magazine and Democratic Review*, fundamentó la "Doctrina del Destino Manifiesto" en los siguientes términos: "El reclamo americano es por el derecho de nuestro destino manifiesto, de extendernos y poseer el conjunto del continente que la Providencia nos ha dado para el desarrollo del gran experimento de la libertad y el autogobierno federativo que se nos ha confiado". En el presente ensayo, sin embargo, con la expresión "Destino Manifiesto", me refiero a cualquier convicción determinista de la historia.
- 2 Popper, Karl: *La sociedad abierta y sus enemigos*. Ediciones Paidós. Sexta reimpresión. Impreso en España. 1994. P. 15.
- 3 Dargent, Eduardo; Ragas, José (compiladores): *Contrahistoria del Perú. Ensayos de historia política peruana*. Aerolíneas editoriales S.A.C. 2012. P. 10.
- 4 Berque, Jacques, Bouvier, Jean; Vilar, Pierre: *Aujourd'hui l'Histoire*. Editions Sociales. París. 1974. P. 94.
- 5 García Salvatecci, Hugo: *Haya de la Torre o el Marxismo Indoamericano*. María Ramírez V. Editora. Primera edición. Junio 1980. Lima, Perú. P. 140.
- 6 García Salvatecci, Hugo: Op. Cit. P. 105.
- 7 Aron, Raymond: "Introducción a la filosofía de la historia. Ensayo sobre los límites de la objetividad histórica completado con textos recientes". Tomo II. Ediciones siglo XX. Buenos Aires, Argentina. Agosto de 1984. P. 105.
- 8 Popper, Karl: "La teoría del totalitarismo (Una conferencia sobre la sociedad abierta)", 1946. En *Después de la sociedad abierta. Escritos sociales y políticos*. Editado por Jeremy Shearmur y Piers Noris Turner. Primera edición, marzo 2010. Ediciones Paidós. Impreso en España. P. 187.
- 9 San Agustín: *La ciudad de Dios*. Introducción de Francisco Montes de Oca.
- 10 Touchard, Jean: *Historia de las ideas políticas*. Editorial Tecnos S.A. . Tercera reimpresión 1990. Madrid. P. 204.

- 11 Touchard, Jean: Op. Cit. P. 340.
- 12 Touchard, Jean: Op. Cit. P. 510.
- 13 Gadamer, Hans Georg: *La dialéctica de Hegel. Cinco ensayos hermenéuticos*. Quinta edición. Cátedra Teorema. Grupo Anaya S.A. 2000. Printed in Spain, P. 14.
- 14 Jaspers, Karl: *Origen y meta de la historia*. Alianza Editorial. Versión española de Fernando Vela. Madrid, 1908. P. 33.
- 15 Ortega y Gasset, José: *Una interpretación de la historia universal. En torno a Toynbee*. Segunda edición. Ediciones de la Revista de Occidente. Madrid, 1966. P. 125.
- 16 Chartier, Roger: "La historia hoy en día: dudas, desafíos, propuestas", en: *La nueva historia cultural: la influencia del post estructuralismo y el auge de la interdisciplinariedad* (dirigido por Ignacio Iñábarri y Francisco Javier Caspístegui). Editorial Complutense. Madrid, 1996. P. 21.
- 17 Chartier, Roger: Op. Cit. P. 23.
- 18 Kelley, Donald: "El giro cultural en la investigación histórica", en *La nueva historia cultural: la influencia del post estructuralismo y el auge de la interdisciplinariedad* (dirigido por Ignacio Iñábarri y Francisco Javier Caspístegui). Editorial Complutense. Madrid, 1996. P. 35.
- 19 Hölscher, Lucien: "Los fundamentos teóricos de la historia de los conceptos (Begriffsgeschichte)". P. 71, en: *La nueva historia cultural: la influencia del post estructuralismo y el auge de la interdisciplinariedad* (dirigido por Ignacio Iñábarri y Francisco Javier Caspístegui). Editorial Complutense. Madrid, 1996.
- 20 Hölscher, Lucien: Op. Cit. P. 72.
- 21 Sánchez Ron, José Manuel: "Ciencia e historia, el caso de la física". P. 94, en: *La nueva historia cultural: la influencia del post estructuralismo y el auge de la interdisciplinariedad* (dirigido por Ignacio Iñábarri y Francisco Javier Caspístegui). Editorial Complutense. Madrid, 1996.
- 22 Rostorowski de Diez Canseco, María: *Estructuras andinas del Poder. Ideología religiosa y política*. Instituto de Estudios Peruanos. Impreso en el Perú. Primera edición. 1983. P. 12.
- 23 Olábarri, Ignacio: "La Resurrección de Mnemósine: historia, memoria, identidad", en: *La nueva historia cultural: la influencia del post estructuralismo y el auge de la interdisciplinariedad* (dirigido por Ignacio Iñábarri y Francisco Javier Caspístegui). Editorial Complutense. Madrid, 1996.
- 24 Haya de la Torre, Víctor Raúl: *Obras completas*. Tomo 4. *Sinopsis filosófica del Aprismo* P. 399. Tercera edición 1984. Editorial Juan Mejía Baca.
- 25 Engels, F: "Ludwig Feuerbach und der Ausgang der klassischen deutschen Philosophie" en: *Marx-Engels ausgewählte Schriften*. Band II. Dietz Verlag Berlin. 1966. P. 332.
- 26 Touchard, Jean: Op. Cit. P.488
- 27 Marx, Carlos y Engels, Federico: "La Ideología Alemana. Crítica de la novísima filosofía alemana en las personas de sus representantes Feuerbach, B. Bauer y Stirner, y del Socialismo alemán en las de sus diferentes profetas". Ediciones Pueblos Unidos. Cuarta edición española. Impreso en Argentina. 1973. Pág. 27.
- 28 Hawking, Stephen W.: *Historia del tiempo. Del big bang a los agujeros negros*. Planeta Agostini. 1988. Pág. 82.
- 29 Durante el encuentro de Princeton, Einstein se refirió a la tesis del Espacio-tiempo histórico, en los siguientes términos: "It sounds so logical, that it seems that a whole theorie could be set up" (Suenan tan lógico, que parece que puede plantearse una teoría completa). Citado en Haya de la Torre, Víctor Raúl: "In memoriam Albert Einstein" Pág. 395. Tomo III *Víctor Raúl Haya de la Torre. Obras completas*. Editorial Juan Mejía Baca. Lima, Tercera edición. 1984.
- 30 Haya de la Torre, Víctor Raúl: Op. Cit. Tomo. Pág. 451.
- 31 Haya de la Torre, Víctor Raúl: Op. Cit. Tomo 7. Pág. 35.
- 32 Drake, Paul: Hilbink, Lisa: *Latin american studies: theory and practice*. University of California. San Diego. Year 2003. Volume 2. P. 9.
- 33 Germaná, César: *Manuel González Prada y Víctor Raúl Haya de la Torre. De la democracia liberal al nacionalismo radical*. Pág. 69.
- 34 Sánchez, Luis Alberto. Citado en Germaná, César: *Manuel González Prada y Víctor Raúl Haya de la Torre. De la democracia liberal al nacionalismo radical*. Pág. 69
- 35 Cossío del Pomar, Felipe: *Víctor Raúl. Biografía Edición homenaje al Centenario del Nacimiento de Haya de la Torre. 1895-1995*. Editorial Pachacutec. Lima, 1995. Pág. 147.
- 36 "Weltanschauung" es una expresión alemana, introducida por Dilthey en 1914, para referirse al conjunto de creencias que conforman una visión general del mundo.
- 37 Menué, Honrad: *La Masonería*. Grupo editorial G.R.M.S.L. Barcelona, España. 2004. Pág. 14.
- 38 Onsari, Fabián: *San Martín, la logia Lautaro y la francmasonería*. Buenos Aires. Supremo Consejo del Grado 33 y Gran Logia de la Masonería Argentina. 1964. Impreso en Argentina. Segunda edición P. 15.
- 39 Sánchez, Luis Alberto: *Breve historia de América*. Tercera edición. Editorial Losada. Impreso en la Argentina, Buenos Aires. 1965. P. 321.
- 40 Soto Rivera, Roy: *¿Prédica en el desierto?. Haya de la Torre en 40 reportajes*. OKURA Editores S.A. Lima, Perú. 1983. P. 30.
- 41 Basadre, Jorge: *Historia de la República del Perú (1822-1933)*. Tomo 14. P. 93. Empresa editora "El Comercio S.A. diciembre de 2005.
- 42 Haya de la Torre, Víctor Raúl: Op. Cit. Pág. 262.
- 43 Según Haya de la Torre "el término "América Latina y sus derivados "Latinoamérica y latinoamericanismo" son más modernos. Corresponden, cronológicamente, al siglo XX... Pero el término "Indoamérica" es más amplio, va más lejos, entra más hondamente en la trayectoria total de nuestros pueblos. Comprende la prehistoria, lo indio, lo ibérico, lo latino y lo negro, lo mestizo y lo "cósmico" –digamos, recordando a Vasconcelos–, manteniendo su vigencia frente al porvenir. Es término muy antiguo y muy moderno, que corresponde justamente a la presente etapa revolucionaria de nuestra América, apenas iniciada en México". Haya de la Torre, Víctor Raúl: "La Defensa continental" Págs. 274, 275. Tomo IV. *Víctor Raúl Haya de la Torre. Obras completas*. Editorial Juan Mejía Baca. Lima, Tercera edición. 1984.
- 44 Haya de la Torre, Víctor Raúl: Op. Cit. Tomo 4. Pág. 420.
- 45 Lenin, V.I.: "El Imperialismo, fase superior del Capitalismo", en *Lenin: Obras escogidas*. Editorial Progreso, Moscú. Pág. 238.
- 46 Ibídem.
- 47 Custodio Velásquez, Ángel: "Mariátegui y el Socialismo Indoamericano. (Debate con la III Internacional)". P. 5.
- 48 Haya de la Torre, Víctor Raúl: Op. Cit. Tomo 5. Pág. 433.
- 49 Haya de la Torre, Víctor Raúl: Op. Cit. Tomo 6. Pág. 88.
- 50 Cossío del Pomar: *Víctor Raúl. Edición homenaje al Centenario del Nacimiento de Haya de la Torre. 185-1995*. Editorial Pachacutec. Lima, Perú. 1995. P. 246.
- 51 Profesor R.A. Humphreys Citado en la Nota de la Tercera edición de "El Antiimperialismo y el APRA". En: *Haya de la Torre, Víctor Raúl: Obras completas*. Tomo 4. Pág. 54.
- 52 Haya de la Torre, Víctor Raúl: *Obras completas*. Tomo 4. "Espacio-Tiempo histórico (5 ensayos y 3 diálogos)". P. 408. Tercera edición 1984. Editorial Juan Mejía Baca.
- 53 Villanueva, Guely: *Haya por Haya. Apuntes para sus Memorias*. Fondo Editorial del Congreso del Perú. Lima, 2009. P. 463.
- 54 Haya de la Torre, Víctor Raúl: Op. Cit. Tomo 7. P. 402.
- 55 Haya de la Torre, Víctor Raúl: Op. Cit. Tomo 5. P. 75.
- 56 Haya de la Torre, Víctor Raúl: Op. Cit. Tomo 7. P. 402.
- 57 La tesis es parte del documento "Plan Aprista para la afirmación de la Democracia en América".
- 58 Haya de la Torre, Víctor Raúl: Op. Cit. Tomo 7. Pág. 281.
- 59 Haya de la Torre, Víctor Raúl: Op. cit. Pág. 444.
- 60 Haya de la Torre, Víctor Raúl: Op. Cit. Tomo 4. Págs. 404 y 405.
- 61 Hoffman, Stanley: "Clash of Globalizations". *Foreign Affairs*. July/August 2002. Volume 81. Number 4. U.S.A. P. 104. El título del artículo, sin duda, se inspira en el notable libro de Huntington: *The clash of civilisations*.
- 62 Drucker, Peter F.: *La sociedad Postcapitalista*. Grupo Editorial Norma. 2004. Bogotá, Colombia. Pág. 3.
- 63 Huntington, Samuel: "The clash of civilisations", en *Foreign affairs*. Vol. 72. Nro. 3. Summer 1993. P. 25.
- 64 La Prospectiva ("Future studies" o "Foresight", como se le conoce en los ámbitos académicos de la Unión Europea), es una disciplina científica fundada por Gastón Berger, quien la definió como "la ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él".
- 65 García, Alan: *Modernidad y Política en el siglo XXI. Globalización con justicia social*. Editorial Matices, Miraflores. P. 29.



- 66 Op. Cit. P. 125.  
 67 Op. Cit. P. 47.  
 68 Op. Cit. P. 78.  
 69 Op. Cit. Pág. 85.  
 70 Ibídem  
 71 Hawking, Stephen y Mlodinov, Leonard: *El gran diseño*. 2010. Impreso en España por EGEDSA. P. 38.  
 72 Hawking, Stephen y Mlodinov, Leonard: Op. Cit. P. 39.  
 73 Popper, Karl: "Ideal y realidad en sociedad" (1940). En Karl R. Popper, *Después de la Sociedad abierta. Escritos sociales y políticos*. Editado por Jeremy Shearmar y Piers Norris Turner. Ediciones Paidós, Ibérica. 2010. Impreso en España. P. 100  
 74 Neira, Hugo: *Hacia la tercera mitad. Perú XVI-XX. Ensayos de relectura herética*. Fondo Editorial SIDEA. Primera edición, 1996, Siklos S.R. Ltda. Lima. P. 17.  
 75 Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú. "Los ideólogos". Volumen 5. *Plan del Perú y otros escritos*. Prólogo. P. XV.  
 76 Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú: "Los ideólogos". Volumen 1. *Juan Pablo Vizcardo y Guzmán*. P. XLVII.  
 77 Op. Cit. P. XCVII.  
 78 CEPLAN: *Pensadores de la República. Ideas y propuestas vigentes para el Perú del siglo XXI*. Lima, Primera edición, junio de 2011. P. 18.  
 79 Cotler, Julio: *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos. Tercera edición. Perú 2005. P. 11.  
 80 Belaunde, Víctor Andrés: *Peruanidad*. Quinta edición. Lima, Fondo del Libro del Banco Industrial del Perú. 1983. P. 15.  
 81 Sánchez, Luis Alberto: *Breve historia de América*. Tercera edición. Editorial Losada. Buenos Aires. Argentina, 1965. P. 241.  
 82 Contreras, Carlos; Cueto, Marcos: *Historia del Perú contemporáneo*. Instituto de Estudios Peruanos. Cuarta edición. 2007. Tercera reimpresión. P. 43.  
 83 Citado en Pereyra Plasencia, Hugo: *Trabajos sobre la guerra del Pacífico y otros estudios de historia e historiografía peruanas*. Publicaciones del Instituto Riva Agüero número 269. Lima, diciembre de 2010. P. 146.  
 84 Hernández, Max: *En los márgenes de nuestra memoria histórica*. USMP. Lima, 2012. P. 33.  
 85 Degregori, Carlos Iván: *Perú: identidad, nación y diversidad cultural*. P. 3. Lima.  
 86 Fuenzalida, Fernando: *La agonía del Estado-Nación. Poder, raza y etnia en el Perú contemporáneo*. Fondo Editorial del Congreso del Perú. Impreso en el Perú, 2009. P. 202.  
 87 Carta de Simón Bolívar al editor de la *Gaceta Real de Jamaica*, de setiembre de 1815, citada en Blanco Fombona, Rufino: "Simón Bolívar. Escritos políticos. El espíritu de Bolívar". Editorial Porrúa. Segunda edición. Impreso en México. 1999.  
 88 Moreno Pino, Ismael: *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*. Primera edición, 1999. Fondo de Cultura Económica. México. P. 52.  
 89 Porras Barrenechea, Raúl: *El Congreso de Panamá. Investigación, recopilación y prólogo de Raúl Porras Barrenechea*. Comisión Nacional del Bicentenario de la Independencia del Perú. Lima, 1974. P. 9.  
 90 Belaunde, Víctor Andrés: *Peruanidad*. Lima, 1983. Fondo del libro del Banco Industrial del Perú. P. 400.  
 91 Malamud, Carlos: *Historia de América*. Segunda edición actualizada. Alianza Editorial. Madrid. 2010. P. 495.  
 92 CEPLAN: *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. Lima, 2011. P. 6.  
 93 Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI): "Perú: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050". *Boletín de Análisis demográfico*. Número 36, marzo de 2009; INEI, Perfil Sociodemográfico del Perú. Lima: INEI, agosto de 2008.  
 94 Basadre, Jorge: "Por una teoría del Perú". P. 126, en: Ernesto Yopez del Castillo (Selección y notas introductorias): *Memoria y destino del Perú. Jorge Basadre. Textos esenciales*. Fondo editorial del Congreso de la República. Lima, abril, 2004.

## Bibliografía

- Aron, Raymond: "Introducción a la filosofía de la historia. Ensayo sobre los límites de la objetividad histórica, completado con textos recientes". Tomo II. Ediciones Siglo XX. Buenos Aires, Argentina. Agosto de 1984.  
 Basadre, Jorge: *Historia de la república del Perú (1822-1933)*. Empresa Editora El Comercio S.A. Diciembre de 2005.  
 Basadre, Jorge: "Por una teoría del Perú", en: *Memoria y destino del Perú. Jorge Basadre. Textos esenciales*. Ernesto Yopez del Castillo (Selección y notas introductorias). Fondo Editorial del Congreso de la República. Lima, abril, 2004.  
 Belaunde, Víctor Andrés: *Peruanidad*. Quinta edición. Lima, Fondo del Libro del Banco Industrial del Perú. 1983.  
 Berque, Jacques; Bouvier, Jean; Vilar, Pierre: *Aujourd'hui l'Histoire*. Editions Sociales. París. 1974.  
 Blanco Fombona, Rufino: *Simón Bolívar. Escritos políticos. El espíritu de Bolívar*. Editorial Porrúa. Segunda edición. Impreso en México. 1999.  
 CEPLAN: *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Lima, 2011.  
 CEPLAN: *Pensadores de la República. Ideas y propuestas vigentes para el Perú del siglo XXI*. Lima, junio de 2011.  
 Chartier, Roger: "La historia hoy en día: dudas, desafíos, propuestas", en: *La nueva historia cultural: la influencia del post estructuralismo y el auge de la interdisciplinariedad* (dirigido por Ignacio Iñábarri y Francisco Javier Capistegui). Editorial Complutense. Madrid. 1996.  
 Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú: "Los ideólogos. Volumen 1. Juan Pablo Vizcardo y Guzmán". Impreso en el Perú. 1974.  
 Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú: "Los ideólogos. Volumen 9. "Plan del Perú y otros escritos". Impreso en el Perú. 1974.  
 Contreras, Carlos; Cueto, Marcos: *Historia del Perú contemporáneo*. Edición 2007. Cuarta edición. Tercera reimpresión, diciembre 2010. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.  
 Cossío del Pomar, Felipe: *Víctor Raúl. Biografía. Edición homenaje al Centenario del Nacimiento de Haya de la Torre. 1895-1995*. Editorial Pachacutec. Lima, 1995.  
 Cotler, Julio: *Clases, estado y nación en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos. Tercera edición. Perú 2005. Segunda reimpresión.  
 Custodio Velásquez, Ángel: "Mariátegui y el Socialismo indoamericano" Debate con la III Internacional.  
 Dargent, Eduardo; Ragas, José (compiladores): *Contra-historia del Perú: Ensayos de historia política peruana*. Aerolíneas editoriales. S.A.C. Lima, 2012.  
 Degregori, Carlos Iván: "Perú: identidad, nación y diversidad cultural". Lima.  
 Drake, Paul; Hilbink, Lisa: *Latin american studies: theory and practice*. University of California. San Diego. 2003. Volumen 2.  
 Drucker, Peter F.: *La sociedad postcapitalista*. Grupo Editorial Norma, 2004. Bogotá, Colombia.  
 Engels, F.: "Ludwig Feuerbach und der Ausgang der klassischen deutschen Philosophie", en *Marx-Engels ausgewählte schriften*. Band II. Dietz Verlag Berlín. 1966.  
 Fuenzalida, Fernando: *La agonía del Estado-nación. Poder, raza y etnia en el Perú contemporáneo*. Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú. 2009, Lima, Perú.  
 Gadamer, Hans Georg: *La dialéctica de Hegel. Cinco ensayos hermenéuticos*. Quinta edición. Cátedra Teorema. Grupo Anaya S.A. 2000. Printed in Spain.  
 García, Alan: *Modernidad y Política en el siglo XXI. Globalización con justicia social*. Editorial Matices. Lima, mayo 2003.  
 García Salvatecci, Hugo: *Haya de la Torre o el Marxismo Indoamericano*. María Ramírez V. Editora. Primera edición. Junio 1980. Lima, Perú.  
 Germaná, César: "Manuel González Prada y Víctor Raúl Haya de la Torre. De la democracia liberal al nacionalismo radical".  
 Haya de la Torre, Víctor Raúl: *Obras completas*. Siete Tomos. Tercera edición, 1984. Editorial Juan Mejía Baca. Lima, Perú.  
 Hawking, Stephen W.: *Historia del tiempo. Del big bang a los agujeros negros*. Planeta Agostini. 1988.  
 Hawking, Stephen y Mlodinov, Leonard: *El gran diseño*. 2010. Impreso en España por EGEDSA.  
 Hernández, Max: *En los márgenes de nuestra memoria histórica*. USMP. Lima, 2012.

# La migración internacional: Derechos, avances y desafíos

**Marco Núñez Melgar**

Embajador en el Servicio Diplomático. Tiene licenciaturas en Relaciones Internacionales y en Sociología y Maestría en el Centro de Altos Estudios Nacionales, en Tratados Internacionales. Cónsul General del Perú en Buenos Aires. Actualmente es miembro del Comité de Expertos de NNUU de Derecho de los Migrantes.

- Hoffmann, Stanley: "The clash of Globalizations". En *Foreign Affairs*. July/August 002. U.S.A.
- Hölscher, Lucien: "Los fundamentos teóricos de la historia de los conceptos (Begriffsgeschichte)", en *La nueva historia cultural: la influencia del post estructuralismo y el auge de la interdisciplinariedad* (dirigido por Ignacio Iñábarri y Francisco Javier Capístegui). Editorial Complutense. Madrid. 1996.
- Huntington, Samuel: "The clash of civilisations", en *Foreign Affairs*, vol. 72. Nr. 3. Summer, 1993.
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI): "Perú: estimaciones y proyecciones de población. 1950-2050". *Boletín de Análisis demográfico*. Número 36, marzo de 2009; Perfil sociodemográfico del Perú. Lima. Agosto de 2008.
- Jaspers, Karl: "Origen y meta de la historia". Alianza editorial. Versión española de Fernando Vela. Madrid. 1908.
- Kelley, Donald: "El giro cultural en la investigación histórica", en *La nueva historia cultural: la influencia del post estructuralismo y el auge de la interdisciplinariedad* (dirigido por Ignacio Iñábarri y Francisco Javier Capístegui). Editorial Complutense. Madrid. 1996.
- Lenin, V.I.: "El Imperialismo, fase superior del Capitalismo", en *Lenin: Obras escogidas*. Editorial Progreso, Moscú.
- Malamud, Carlos: *Historia de América*. Segunda edición actualizada. Alianza editorial. Madrid, 2010.
- Marx, Carlos y Engels, Federico: "La ideología alemana. Crítica de la novísima filosofía alemana en las personas de sus representantes Feuerbach, B. Bauer y Stirner, y del Socialismo alemán en las de sus diferentes profetas". Ediciones Pueblos Unidos. Cuarta edición española. Impreso en Argentina, 1973.
- Menué, Honrad: *La masonería*. Grupo editorial G.R.M.S.L. Barcelona, España. 2004.
- Moreno Pino, Ismael: *Derecho y diplomacia en las Relaciones Interamericanas*. Primera edición, 1999. Fondo de Cultura Económica. México.
- Neira, Hugo: *Hacia la tercera mitad. Perú XVI-XX. Ensayos de relectura herética*. Primera edición, 1996. Lima Siklos S.R. Ltda.
- Olábarri, Ignacio: "La resurrección de Mnemósine: historia, memoria e identidad", en *La nueva historia cultural: la influencia del post estructuralismo y el auge de la interdisciplinariedad* (dirigido por Ignacio Iñábarri y Francisco Javier Capístegui). Editorial Complutense. Madrid. 1996.
- Onsari, Fabián: *San Martín, la logia Lautaro y la francmasonería*. Buenos Aires. Supremo Consejo del Grado 33 y Gran Logia de la Masonería Argentina. 1964.
- Ortega y Gasset, José: *Una interpretación de la historia universal. En torno a Toynbee*. Segunda edición. Ediciones de la revista de Occidente. Madrid. 1966.
- Pereyra Plasencia, Hugo: *Trabajos sobre la guerra del Pacífico y otros estudios de historia e historiografía peruanas*. Publicaciones del Instituto Riva Agüero número 269. Lima, diciembre de 2010.
- Popper, Karl: "La teoría del Totalitarismo" (Una conferencia sobre la sociedad abierta)", 1946. En *Después de La sociedad abierta. Escritos sociales y políticos*. Editado por Jeremy Shearmur y Piers Noris Turner. Primera edición. Marzo 2010. Ediciones Paidós. Impreso en España.
- Porras Barrenechea, Raúl: "El Congreso de Panamá. Investigación, recopilación y prólogo de Raúl Porras Barrenechea". Comisión Nacional del Bicentenario de la Independencia del Perú. 1974.
- Rostorowski de Diez Canseco, María: *Estructuras andinas del poder. Ideología religiosa y política*. Instituto de Estudios Peruanos. Impreso en el Perú. Primera edición, 1983.
- San Agustín: *La ciudad de Dios*. Introducción de Francisco Montes de Oca.
- Sánchez, Luis Alberto: *Breve historia de América*. Tercera edición. Editorial Losada. Impreso en Argentina, Buenos Aires. 1965.
- Sánchez Ron, José Manuel: "Ciencia e historia, el caso de la Física", en *La nueva historia cultural: la influencia del post estructuralismo y el auge de la interdisciplinariedad* (dirigido por Ignacio Iñábarri y Francisco Javier Capístegui). Editorial Complutense. Madrid. 1996.
- Soto Rivera, Roy: *¿Prédica en el desierto? Haya de la Torre en 40 reportajes*. Okura editores S.A. Lima, Perú, 1983.
- Touchard, Jean: *Historia de las Ideas Políticas*. Editorial Tecnos S.A. Tercera reimpression 1990. Madrid.
- Villanueva, Gueily: *Haya por Haya. Apuntes para sus memorias*. Fondo editorial del Congreso del Perú, 2009.

Sin duda, la protección de los derechos humanos de los migrantes es un tema transversal y medular del proceso migratorio, en cuanto los beneficios de la migración internacional tanto para los propios migrantes como para los propios países de acogida. El éxito de la migración se basa en la integración del migrante en la sociedad receptora y en la adaptación mutua de éstos, dándose un trato igualitario y la prohibición de toda discriminación así como la protección efectiva frente al racismo, la xenofobia y el etnocentrismo. Ciertamente es que los migrantes en situación irregular son los más vulnerables, especialmente en materia de empleo, siendo la justa aplicación de los derechos laborales la base para la prevención de la explotación y la discriminación en el trabajo. En situaciones en las cuales los migrantes acceden a los servicios sociales y sus derechos laborales son protegidos, la integración es generalmente más sencilla en cuanto el entorno político y social le otorgan mayores facilidades para su adaptación. En ese sentido, los gobiernos de los países receptores deben promover la adaptación mutua de la sociedad local y los migrantes, fomentando la tolerancia y el respeto mutuo, así como incentivando el enriquecimiento social y cultural implícito de las migraciones con políticas de interculturalidad.

Con relación a ello, creemos que un tratamiento adecuado de los flujos migratorios con un enfoque de derechos puede traer consigo resultados favorables para las sociedades de acogida, por lo cual, sería importante evaluar una mejor forma de resaltar los casos exitosos de los países en el mundo que se han beneficiado al garantizar los derechos humanos de todos los migrantes, promoviendo la regularización migratoria y la integración en sus sociedades. Ello, relacionado a las preocupaciones

manifestadas en los debates en los diversos foros internacionales y reuniones regionales y birregionales (como es el caso de los realizados en el marco de la ALC-UE en esta materia).

### Marco legal de derechos

Los Derechos sociales y laborales de los Migrantes cuentan con un Marco Legal y Normativo que no se encuentra consolidado en un solo documento sino que se desprende del Derecho Consuetudinario y de diversos instrumentos legales vinculante sean estos de carácter Mundial y Regional. Los efectos de estos instrumentos legales van más allá del Marco Migratorio y de los derechos individuales de los Migrantes, sino que también atañen a la responsabilidad de los Estados y a las Relaciones entre estos.

La principal fuente y referencia de esta Marco Legal y Normativo es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las NACIONES UNIDAS (1948), así como los 7 Tratados de DDHH. De las NACIONES UNIDAS que confieren un efecto legal a la citada Declaración:

A saber

- 1.- Convención Internacional sobre todas las formas de Discriminación Racial (1965).
- 2.- El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966).
- 3.- El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- 4.- La Convención de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- 5.- La Convención sobre la tortura y otros tratos degradantes (1984).
- 6.- La Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- 7.- La Convención internacional Protección Derechos de los trabajadores Migrantes y familia (1990).

La mayor parte de estos derechos que se aplican por estar consagradas en estos Tratados, protegen también a los individuos que no son ciudadanos y por lo tanto, cautelan los DDHH fundamentales de todos los trabajadores migratorios y sus familias.

Por ello las faltas Administrativas producto de la irregularidad Migratoria no excluyen a los Migrantes del respeto a sus derechos humanos fundamentales

En ese sentido los DDHH. Son un tema medular y transversal en el proceso Migratorio el Marco del Derecho Internacional en cuanto Norma "IUS COGENS".

El éxito de la Migración desde un enfoque Integral y Multidimensional se basa en el respeto escrupuloso a este Marco Legal Internacional y a la administración de las Políticas Públicas sobre la base de un Trato Igualitario y no Discriminatorio con las diversas etapas de inserción (y luego la Integración) del Migrante a la Sociedad Receptora.

Quienes no pudieron acceder a una regularidad Migratoria se constituyen en grupos altamente vulnerables, especialmente en materia de empleo siendo la justa aplicación de los Derechos Laborales la base para prevenir cualquier forma de explotación y discriminación para el acceso a los servicios sociales.

Por otro lado, resulta preocupante que aunque la mayoría de países han ratificado los principales Instrumentos Internacionales, relativos al Tema Migratorio no ocurre lo mismo con la Convención de NNUU sobre Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, que tiene la particularidad de cautelar los Derechos de todos (regulares e irregulares) los trabajadores Migratorios en un solo instrumento jurídico, pero que ello no obsta a que tales Derechos en su mayor parte, estén consagrados y aceptados por los Estados mediante sus - ratificaciones de los otros tratados de DDHH básicos. Además de estos convenciones generales, también son de aplicación las diversas Convenciones Regionales en el Mundo como El Convenio Europeo para la protección de los DDHH y las libertades fundamentales; la Carta Africana de los DDHH y de los pueblos; y, la Convención Americana sobre los DDHH, etc.

### Avances

En el marco de una constatación inicial de validez General relativa a las iniciativas en las agendas nacionales, regionales y mundiales podríamos sintetizar lo siguiente:

En relación a la década anterior de los 90, la migración internacional estaba invisibilizada ya ausente en la agenda de, los países; es recién a partir del año 1994 que el tema se instala colateralmente en la Conferencia sobre Población y Desarrollo, donde a pesar que el tema central no fue la migración internacional, se enfatizó la necesidad que los países en desarrollo "puedan promover un desarrollo sostenido y la creación de empleos".

Como resultado de esta Conferencia se estableció el Programa de acción de la “Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo”, en el cual se recomienda una serie de metas y objetivos complementarios (crecimiento económico, en el marco de un desarrollo sostenible, educación en la niñez, reducción de la mortalidad infantil, acceso universal a los servicios de salud etc. Con relación a la migración internacional se afirma que los flujos migratorios ordenados pueden tener efectos positivos en las comunidades de origen y de destino. Se insta a los Gobiernos a hacer frente a las causas básicas de la migración, así como también el fomento de las remesas a los migrantes etc.<sup>(1)</sup>

De esta manera, el tema migratorio fue tratado por primera vez en el ámbito multilateral, aunque de manera conexas, incluyéndose en el Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo como uno de los elementos importantes a considerar y desarrollar.

Posteriormente, en el año 2001, el Gobierno de Suiza, con el apoyo de la organización Internacional para las Migraciones (OIM) establece la denominada “Iniciativa de Berna”, proceso consultivo sobre cooperación interestatal en materia migratoria, estableciendo puntos comunes y aspectos fundamentales migratorios para el establecimiento de “entendimientos comunes”. De aquí en adelante se desarrollan cuatro reuniones consultivas –no de negociación– en los que intercambiaron puntos de vista sobre la temática que debería contemplar una Agenda Internacional para la gestión en la migración. Se pretendía servir como referente a funcionarios de gobierno interesados en el tema

El 2002 NNUU, en su informe “Fortaleciendo las Naciones Unidas: Una Agenda para profundizar el Cambio”, el entonces Secretario General, se refirió a la creciente importancia de la migración internacional y la necesidad de estudiar sus causas e impactos en el desarrollo.

Posteriormente en el año 2003, la secretaría general de las NNUU apoya el establecimiento de la “Comisión mundial sobre Migración y Desarrollo”, entidad independiente integrada por 19 expertos y académicos en la materia; dicha Comisión cesa en sus funciones el año 2005 después de entregar su informe “Las migraciones en un mundo interdependiente, nuevas orientaciones para actuar”. Por ello, en materia institucional, esta Comisión Global determinó que en un largo plazo, cambios organizacionales serían necesarios para que mandatos y funciones dispersas entre diversas instituciones de la ONU se fusionaran en una sola estructura un organismo, y recomendó, en el corto plazo, el fortalecimiento de la coordinación entre las instituciones existentes.

Ello deriva en la creación la creación el “Grupo Mundial sobre Migración y Desarrollo” integrado por diversos organismos internacionales del sistema de NNUU. Este grupo comenzó (2003) con seis integrantes OIT; UNCTAD; ACNUR; OIM, Oficina de Control de Drogas de NNUU y el Alto Comisionado de NNUU. Posteriormente en el año 2006 se amplía a cuatro Organismos Internacionales más: PNUD; ECOSOC; Banco Mundial; Fondo de Población y Seguridad para la Migración. En el 2008 se incorporan otros cuatro integrantes más: UNICEF; UNITAR; UNESCO y Las Comisiones Regionales de NNUU (CEPAL etc.)

Casi paralelamente, en el año 2006 se inicia el “Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo”. De acá surge el establecimiento del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo que anualmente se realiza indistintamente en países miembros de la ONU.

Este Foro se constituyó con un espacio de diálogo no vinculante a nivel global para el intercambio de experiencias y propuestas en el ámbito migratorio a fin de generar sinergias para la gobernanza integral de la migración internacional.

El Primer Foro Global sobre la Migración y Desarrollo fue celebrado en Bruselas en julio del 2007, desarrollándose el resultado del Diálogo de Alto Nivel al examinar con mayor detalle las cuestiones abordadas en el Diálogo. Se enfocó en la coherencia institucional y normativa, el capital humano y la movilidad de mano de obra, las remesas y las asociaciones de migrantes. Los representantes de los países se fijaron como objeto fundamental del proceso del Foro Global promover una coherencia normativa e institucional con respecto a la migración internacional y el desarrollo; en ese sentido, se abrió el camino a la formación de una visión común global sobre la temática migratoria.

En octubre del 2008 se realizó en Manila el segundo Foro Global sobre la Migración y el Desarrollo, el cual se centró en un examen de las buenas prácticas en la protección de los derechos de los migrantes durante todas las etapas del proceso de migración; en la repercusión beneficiosa de la migración regular; las formas de reducir los movimientos irregulares y las formas de promover la coherencia normativa e institucional en los planos nacional, regional y mundial".

El tercer Foro Global sobre Migración y Desarrollo se desarrolló en Atenas en noviembre del 2009, tratándose temas como la integración, reintegración y circulación de los migrantes a favor del desarrollo; los nexos entre migración y desarrollo para la contribución del cumpli-

miento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, y cohesión institucional y coherencia política en el ámbito migratorio.

El cuarto Foro tuvo lugar en México en noviembre próximo bajo el lema "Alianzas para la migración y el desarrollo humano: prosperidad y responsabilidad compartidas". En esta importante reunión se trataron temas como: Alianzas para el codesarrollo, movilidad humana y desarrollo humano, políticas e institucionalidad coherentes hacia el fortalecimiento de la relación entre migración y desarrollo.

El quinto Foro tuvo lugar en Port Louis 2012. El tema central de este evento fue "mejorar el Desarrollo Humano de los Migrantes y su contribución al desarrollo de las comunidades y los Estados". Un tema altamente sensible, en donde se pretende revisar desde un enfoque positivo y propositivo el aporte no solo del capital humano de los migrantes sino el capital social de los mismos, ello lógicamente en el marco de una política de establecimiento de redes y alianzas.

### ***Ámbitos Regionales***

Debido a la importancia y a la propia complejidad del fenómeno migratorio en otras regiones como América, África y Asia, en la década de los noventa, se iniciaron procesos consultivos en materia migratoria.

Todos estos procesos que reúnen a gobiernos de regiones y subregiones de diversas partes del mundo para discutir de manera informal y no vinculante temas migratorios buscan formas de cooperación con apoyo de organismos internacionales y la sociedad civil. Existen pues a la fecha una docena de estos mecanismos en el continente americano, en Europa Central y Oriental, entre países del Mediterráneo, en Asia del Este-Sudeste, en Asia-Pacífico, en África Occidental y en África del Sur.

En nuestro continente a partir de 1996 y 1999 sucesivamente se instalan dos procesos multilaterales consultivos y específicos sobre migración internacional: La Conferencia Regional de Migración o Proceso de Puebla (promovida también por el gobierno de México) y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

### ***El Proceso Puebla***

En 1996 se realizó en la ciudad de Puebla, México la primera Conferencia Regional de Migración (CRM), agrupando a los siete países de América Central, México, Estados Unidos y Canadá; y hace unos años se agregó República Dominicana. La CRM es además, uno de los re-

sultados concretos de la Cumbre de Presidentes denominada Tuxtla II efectuada meses antes, la cual otorgó especial significación a las cuestiones migratorias en el marco del desarrollo económico y social de la región. Dicha Conferencia, promovida por México, tuvo como objetivo la cooperación entre los países de la región sin perjudicar los programas de cooperación bilateral ni el derecho soberano de cada país de salvaguardar sus fronteras y aplicar sus leyes migratorias. Los países participantes han dado continuidad a este proceso, reflejando su compromiso por abordar de manera multilateral los temas migratorios, sin dejar de lado el derecho soberano e interés legítimo de cada país.

La Conferencia cuenta con una Secretaría Técnica con apoyo de la OIM; asimismo, mantiene dos reuniones anuales, siendo la Reunión Viceministerial la instancia de decisión ejecutiva, en la cual se adoptan las decisiones consensuadas que definen la dinámica de este Foro. El Grupo Regional de Consulta (GRCM) es el grupo técnico de expertos, el cual está facultado para formular recomendaciones a los Viceministros sobre los temas tratados en el foro; asimismo, el GRCM se encarga de monitorear la realización de actividades y los avances realizados en el marco de la CRM y su plan de acción, el cual fue adoptado en II CRM (Panamá, 1997). En ese sentido, el GRCM representa el nivel técnico y operativo de la conferencia, instrumentando y dando seguimiento a los acuerdos políticos adoptados. Así también, se han realizado diversos talleres y seminarios donde se han abordado temas como derechos humanos, de los migrantes, protección y asistencia consular, mujeres y niños migrantes, modernización de la gestión migratoria y cooperación transfronteriza, desarrollo regional y potencial productivo de las remesas, combate al tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

La CRM cuenta además con dos grupos de trabajo: la "Red de Funcionarios de Enlace de Protección Consular" y la "Red de Funcionarios de Enlace para el Combate a la Trata de Personas y Tráfico ilícito de Migrantes". Estos grupos de trabajo se reúnen previamente a las reuniones de la CRM, y se encargan de intercambiar información, organizar y participar en actividades coordinadas sobre los temas de su competencia, gestionar y organizar actividades de capacitación para sus funcionarios de apoyo institucional.

En las últimas reuniones realizadas se puso especial énfasis en el lema "Migración y familia". En ese sentido de la propia declaración de Viceministros se desprenden puntos sensibles como el:

Renovar el compromiso con la lucha contra el tráfico de migrantes y trata de personas, así como también el revisar las políticas de viaje de

las personas menores de edad que quedan separadas de sus familias, para la reunificación familiar, tomando en cuenta el interés superior del niño.

Fortalecer la coordinación interregional para las repatriaciones de migrantes indocumentados, con un enfoque en la reinserción o reintegración a la sociedad de origen e igualmente, el instar a las instituciones responsables a atender las causas de la migración promoviendo oportunidades de desarrollo y mejoramiento de vida de la población, y fortaleciendo la cooperación multilateral a fin de que la migración no sea la única alternativa de vida para las familias.

### ***Conferencia Sudamericana sobre Migraciones***

Al igual que el Proceso de Puebla, los países de Sudamérica necesitaban un espacio de diálogo y reflexión sobre temas migratorios; así es como en julio del año 1999 se realiza el primer "Encuentro Sudamericano de Migración, Integración y Desarrollo" en Lima. En la declaración final se expresó la necesidad de trabajar juntos en temas migratorios para acompañar los procesos de integración sub-regional, como son el MERCOSUR y la CAN. Dicho encuentro marcó el inicio de las discusiones del tema migratorio en la región sudamericana, por lo cual se sugirió denominar este nuevo mecanismo subregional como "Proceso de Lima", haciendo un parangón con el Foro centroamericano o "Proceso de Puebla"; sin embargo dicha sugerencia no prosperó (lo que considero un error) por inexplicables negativas de algunos países. Al siguiente año, en mayo del 2000 se realizó en Buenos Aires la que "oficialmente" sería la primera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, donde se retomaron los temas fundamentales de la Conferencia de Lima como la protección de los derechos humanos y la cooperación técnica regional. Los representantes gubernamentales acordaron constituirse en un Foro de coordinación y consulta en materia migratoria para los países de América del Sur. Asimismo, solicitaron en forma oficial la asistencia de la OIM para la materialización de dicho proceso. La Segunda Conferencia se realizó en abril del año 2001 en Santiago de Chile, donde se propuso avanzar en la elaboración y actualización de las políticas migratorias en los diversos países, seguir con el proceso regional de integración promoviendo la facilidad a la movilidad de las personas, consensuar líneas de acción para los sudamericanos que residen fuera de la región, generar un espacio de trabajo sobre defensa de los derechos humanos de los migrantes con las organizaciones sociales y de la sociedad civil. La tercera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones se realizó en Quito, en agosto del año 2002, donde los gobiernos reafirmaron su compromiso por el respeto de los trabajadores migrantes

y sus familias de acuerdo a la legislación interna y a los instrumentos internacionales; así también, se comprometieron a promover la cooperación inter-regional con la Unión Europea para regular y ordenar los flujos migratorios, a ejercer un mayor control sobre el tráfico ilegal de personas y a evitar que quienes cometan infracciones a las normas migratorias sean tratados como delincuentes comunes y se vulneren sus derechos. Los avances que se hicieron en esta Conferencia se relacionaron a una mayor preocupación por los nacionales fuera de la región y a su protección independientemente de su status migratorio. Asimismo, por primera vez se reunieron organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema migratorio, discutiéndose una agenda de cooperación entre organizaciones y propuestas para los gobiernos.

La IV Conferencia Sudamericana sobre Migraciones fue realizada el siguiente año (2003) en Montevideo; los asuntos tratados fueron: el establecimiento de mecanismos de diálogo multilateral en materia migratoria, la afirmación de políticas migratorias en el marco de los derechos humanos, la necesidad de requerir a los países extrabloque un trato justo y humanitario a los emigrantes sudamericanos y el tratamiento de la reunificación familiar como elemento importante de su integración en las sociedades receptoras. La V Conferencia Sudamericana se desarrolló en La Paz (2004), y se reconoció la regularización de la migración como elemento fundamental de las políticas públicas en el ámbito migratorio, propendiendo a facilitar los mecanismos de regularización migratoria de los extranjeros; la importancia que para la gobernabilidad migratoria tiene la creación o consolidación de políticas y programas que propendan hacia líneas de trabajo creciente y permanente con los nacionales residentes en el exterior, destacando que la vinculación con ellos es parte integrante de la gestión migratoria; la necesidad de buscar mecanismos para avanzar en acuerdos que faciliten el desplazamiento de ahorros en materia de previsión social de los inmigrantes, generando sistemas de envío de remesas eficientes y homologando el régimen de seguridad social; y respetar los derechos laborales, de educación, salud, previsionales y demás derechos sociales de los migrantes.

La VI Conferencia Sudamericana de Migraciones se desarrolló en Asunción en mayo del 2006, donde se retomaron puntos importantes de la Conferencia como son la firma, ratificación y adhesión a los instrumentos internacionales, la regularización migratoria y el rechazo a la criminalización de los migrantes irregulares, la inclusión en las agendas del tema migración y desarrollo, así como el retorno voluntario y asistido de los nacionales en el exterior. La VII Conferencia Sudamericana de Migraciones se realizó en Caracas en julio del 2007, donde se

consideraron temas como las remesas y la lucha contra la trata y tráfico ilícito de personas, se exhortó a no confundir los aportes voluntarios de los migrantes plasmados en las remesas con la cooperación de los países centrales para el desarrollo. La octava Conferencia Sudamericana de Migraciones se desarrolló en Montevideo en setiembre del 2008, y se hizo un llamado a la Unión Europea a establecer políticas migratorias comprensivas en el marco del respeto irrestricto del derecho internacional de los derechos humanos; asimismo se puso en manifiesto el rechazo de la región a la Directiva de Retorno de la Unión Europea y a la criminalización de los migrantes, reiterando la voluntad de establecer los mecanismos de diálogo de acuerdo a los compromisos asumidos en la Declaración de Lima ALC-UE (mayo-2008) sobre la base de una agenda ampliada que incluya políticas y acciones de cooperación para el desarrollo de los países de origen.

La novena Conferencia Sudamericana sobre Migraciones se realizó en Quito, en septiembre de 2009. Nuevamente fue incorporada a la Declaración Final la "preocupación por la dirección que está tomando la Política Europea Común en materia migratoria así como las normas comunitarias que derivan de ella, caracterizada por la criminalización de los migrantes". A su vez, en el documento también se exigió "a los países de recepción que en la actual situación de crisis los migrantes no sean considerados como variables de ajuste económico, y que los trabajadores y trabajadoras migrantes reciban igualdad de trato laboral y en el acceso para ellos y sus familias a las políticas y programas sociales de los países de recepción". A su vez, reafirmaron "la decisión de nuestros gobiernos de proteger a los migrantes más vulnerables, especialmente los niños, niñas y adolescentes, mujeres migrantes, adultos mayores, personas migrantes en tránsito, personas con discapacidad y personas pertenecientes a nuestros pueblos indígenas y afrodescendientes". La X Conferencia se desarrolló en la ciudad de Cochabamba Bolivia, en el 2010 y se incluyó en la agenda aspectos como la relevancia de la difusión, promoción y defensa de los Derechos Humanos de los migrantes; la integridad de los procesos migratorios y su relación con la integración regional, la prevención y persecución de delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y la urgencia de coordinar las acciones y políticas migratorias en la región sudamericana, ello con miras a la implementación progresiva de la libre circulación de personas en la región.

La XI Conferencia Sudamericana se realizó en Brasilia, en octubre del 2011 y priorizó temas como las leyes discriminatorias en contra de los migrantes en algunos Estados Federales de los Estados Unidos de América (Arizona que la inició y otros 7 estados más). En ese sentido

se destacó las coordinaciones y estrategias seguidas por los países de la región a través de la figura del "Amicus Curiae", ello en los diversos procesos judiciales que organizaciones de la Sociedad Civil de ese país entablaron en los diversos estados en contra de tales normas discriminatorias y atentatorias contra los derechos Humanos de los migrantes. Asimismo se avanzó en la necesidad de la construcción de la ciudadanía sudamericana; También se reconoció la necesidad de armonizar esfuerzos para sistematizar informaciones y datos estadísticos provenientes de fuentes oficiales en materia migratoria. La XII Conferencia Sudamericana se realizó en la ciudad de Santiago de Chile, y tuvo como tema central "La Gobernanza Migratoria en América del Sur desde los Derechos Sociales, Económicos y Culturales de los Migrantes y sus Familias", y ello en la necesidad de enfocarlo desde una visión integral desde las políticas, normativas, e institucionalidad de las migraciones en cada país de la región sudamericana. Igualmente esta Conferencia reafirmó la vigencia y lineamientos que se entroncan con los contenidos en el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM). De allí se hizo énfasis también en la participación política, como expresión de los DDHH de los migrantes en relación a los procesos de inserción e integración en las sociedades de acogida, ello en el marco de la construcción de la ciudadanía sudamericana.

Finalmente la última Conferencia realizada (XIII) se hizo en Cartagena de Indias, Colombia y tuvo como tema central La regularización migratoria como un mecanismo para lograr el ejercicio pleno de los derechos de los migrantes sudamericanos y el fortalecimiento de la integración regional. Aquí se analizaron cuatro ejes temáticos como fueron, el seguimiento del Plan Sudamericano de desarrollo Humano de las Migraciones, Las Migraciones y la Integración Sudamericana; el fortalecimiento de la Gobernanza de las Migraciones internacionales y la proyección de la región sudamericana. Adicionalmente, en cuanto al tema de la regularización la CSM enfatizó la meta "que en Sudamérica no haya ningún ciudadano de la Región en condición de irregularidad, pues el migrante irregular es un migrante invisible.

### ***La Migración y los Mecanismos de Integración en la Agenda Sudamericana***

En nuestra región, la dinámica en aumento de las migraciones interregionales ha obligado a los países a insertar el tema migratorio en el marco de los procesos de integración subregional. En ese sentido, el tema migratorio que a inicios de 1990 tanto en el Mercado Común del Sur como en la Comunidad Andina era tratado en el ámbito aduanero y el socio laboral, ha trascendido en los últimos años plasmándose gran-

des avances en el tema, aunque con diferentes grados de implementación. Hoy en día, que en un contexto de endurecimiento de políticas migratorias en los principales países receptores del norte se les exige un enfoque comprensivo para el tratamiento de la cuestión migratoria y un trato igualitario no discriminatorio para nuestros migrantes, es necesario profundizar en la adecuación de las políticas y legislaciones nacionales en el ámbito migratorio de nuestra región, en aras de facilitar la movilidad interregional de nuestros migrantes, garantizando plenamente sus derechos básicos. Dicha necesidad se debe basar en un principio de coherencia que fortalezca nuestra integración y capacidad de negociación en el frente externo.

En América Latina, a la par de instalarse procesos consultivos regionales como “El proceso de Puebla”; “La Conferencia sudamericana de migraciones”, espacios para el debate migratorio en el marco del CELAC y del UNASUR etc., lo más significativo fueron las instancias que van más allá de procesos de consulta, sino la inclusión del tema migratorio en órganos de integración, que en base a la implementación de una legislación comunitaria vinculante generaron foros especializados sobre temas migratorios en base a decisiones que constituyen acuerdos subregionales de plena validez.

Podemos pues comprobar que existe ya una tendencia en nuestra región hacia la integración de políticas en el ámbito migratorio, lo que deberá confluir en un futuro hacia el afianzamiento de una identidad sudamericana con derechos plenos para todos sin importar la nacionalidad de origen.

Así tenemos:

#### COMUNIDAD ANDINA (CAN)

Este sistema subregional de integración, que es el más antiguo de América Latina y que fue creado mediante el Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena de 1969, comenzó con el objetivo inicial de la integración económica, sin embargo, posteriormente surgieron otras áreas de interés común. En los años setenta se conformaron casi todos los órganos e instituciones andinas, siendo en 1997 que se reemplaza el Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino creando la Comunidad Andina de Naciones.

En el propio tratado constituyó, los países ceden competencias para legislar en diversas áreas, constituyéndose un ordenamiento jurídico de carácter supranacional. En ese sentido en el ámbito migratorio se han registrado avances en lo que respecta a tres rubros definidos:

a) Circulación Intracomunitaria: Decisiones 397 (Tarjeta Andina); 501 (Zonas de Integración fronteriza); 502 Centros binacionales de atención en Frontera); 503 (Reconocimiento de documentos nacionales de identificación)

b) Migración Laboral: decisión 545 (Instrumento Andino de Migración Laboral); 583 (Instrumento Andino de Seguridad Social); 584 (Instrumento Andino de seguridad y Salud laboral)

c) Migración a territorios extracomunitarios: Decisiones 504 (Pasaporte Andino); 526 (ventanillas únicas en aeropuertos para residentes CAN); 548 (Cooperación Consular)

#### MERCOSUR

A través del “Tratado de Asunción” surge el objetivo común regional de consolidar una mayor integración política, económica y social. Desde el 2003, se crea en este proceso el “Foro Especializado Migratorio” (FEM). En el 2004 se establece la “Declaración de Santiago sobre principios Migratorios”.

Posteriormente se establecen acuerdos como “Acuerdo multilateral de seguridad social en países miembros del MERCOSUR”. “Mecanismos de Cooperación Consular; “Acuerdos sobre regularizaciones migratorias internas”, “El Acuerdo sobre Residencia para nacionales del MERCOSUR”.

En el ámbito de la seguridad el 2004 se aprobaron acuerdos sobre “Tráfico Ilícito de Migrantes” sobre estrategias de cooperación y colaboración; también el “Acuerdo de Montevideo contra la Trata de personas en el MERCOSUR”.

En la actualidad se vino trabajando, desde un enfoque de Derechos, en la conformación progresiva de un estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR.

### Desafíos

#### *Plano Internacional*

Frente a estos desafíos debemos asumir el reto que nos impone la inobservancia, en algunos casos, del Marco Jurídico Internacional, con lo cual en la práctica existe una cierta relativización del Derecho Interna-



cional. Igualmente, se observa una falta de adecuadas decisiones políticas que permitan la generación de políticas públicas que fomenten el respeto de los derechos laborales y sociales de los migrantes.

Frente al tema de la Migración Laboral, factor que constituye más del 80% de la Migración Total resulta importante la necesaria transparencia en los mercados laborales y facilitando al mismo tiempo, a través de los mecanismos legales exigibles la formalización de los trabajadores migrantes en situación irregular.

Es importante también, legislar de manera puntual respecto a la Intermediación laboral pública y privada para evitar casos de abusos laborales, explotación y trata.

Se hace necesario fomentar la capacitación en origen y en destino de los flujos de migratorios otorgándoseles la debida protección y supervisión tal como lo señala la Convención Internacional de Trabajadores Migrante y sus familias. Y como nos impone el reto de legislar a través de políticas integrales inclusivas como es el caso del establecimiento de verdaderas políticas públicas que contemplen la multidimensionalidad y multicausalidad del fenómeno migratorio, como es el caso de la Gobernanza Migratoria.

### ***Plano Nacional***

En el marco del prioritario y permanente objetivo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú de protección y atención a las comunidades peruanas en el exterior, así como de los lineamientos definidos en su favor, la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares ha diseñado y sostenido un indudable proceso de avance del tema Consular-Migratorio; ello en dos etapas bien definidas: A partir del año 2001 con el establecimiento de los siete lineamientos de política Consular y programas de vinculación hacia nuestros connacionales en el exterior<sup>(2)</sup>; y, a partir del 2009 con la creación de la Meza Intersectorial para la gestión migratoria entre otros avances, con lo cual se busca concretar una política de Estado integral y multisectorial sobre gestión migratoria a nivel nacional, con el fin de convertir la migración en un instrumento de desarrollo nacional y de lucha contra la pobreza.

Sobre la base de un enfoque integral del fenómeno migratorio, que involucra su tratamiento desde una triple perspectiva (Migración y Derechos Humanos; Migración y Desarrollo; y Migración e Interculturalidad), el 11 de agosto de 2009 durante una reunión convocada por la

Cancillería, se realizó el lanzamiento formal de la Mesa Intersectorial para la Gestión Migratoria, constituyéndose para tal efecto una "Mesa de Trabajo" a la que los asistentes, representantes de diversos sectores del Estado, acordaron otorgarle la calidad de "Permanente" a través de la realización de reuniones periódicas que en adelante convocaría la Cancillería. Sobre esta base se establecieron cuatro ejes temáticos transversales, dentro del enfoque de integralidad que tiene tal novedosa instancia de diálogo, evaluación, planificación, y gestión de Políticas Públicas. (Peruanos con voluntad de Migrar, Peruanos en el Exterior, Peruanos que Retornan y Extranjeros en el Perú). Igualmente de cada uno de estos ejes se desprenden lineamientos que priorizan áreas temáticas, y de ahí se derivan los grupos de trabajo temático que le van a dar organicidad y periodicidad al funcionamiento y la dinámica de la Meza.

A la fecha esta iniciativa ya cuenta con un respaldo legal y oficial de una Ley y próximamente un reglamento que deberá exhibir el espíritu de todo lo actuado a través de más de una docena de reuniones ordinarias, tres extraordinarias y dos talleres de validación de metodologías, para dicha Mesa Intersectorial.

De otro lado, si bien es cierto la migración internacional es un tema directamente relacionado al Desarrollo, resulta importante el estudio de las imágenes y narrativas de las personas migrantes, en lo que refiere a su proceso de inserción. A este respecto resulta interesante ver la relación existente entre Desarrollo y la Interculturalidad, y de ser el caso analizarlo también como factor explicativo de una cierta sumisión cultural<sup>(3)</sup> en lo que equivaldría a una cierto desarraigo de la propia identidad del migrante frente a la mayor modernidad que puede exhibir el país receptor. De esta forma, el discurso del Desarrollo podría correr el riesgo de estar acompañado de un revés de dependencia cultural.<sup>(4)</sup>

Finalmente otro elemento importante que constituye un reto y la vez una posibilidad dentro de la óptica de la Migración y el Desarrollo es la generación de programas de codesarrollo, los cuales van a tener impacto en la generación de empleo, diversificación de exportaciones no tradicionales y el incentivo hacia la generación del autoempleo, tanto en los países de origen como de destino. Elementos sustanciales en este proceso lo constituyen tanto los propios migrantes como protagonistas y las remesas, así como también, la cobertura de los Gobiernos y el apoyo de la comunidad Internacional.

## Notas

- (1) Embajador, Marco Nuñez-Melgar Maguiña: "Las migraciones internacionales; problema o posibilidad".
- (2) Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, Ex Ministro de Relaciones Exteriores.
- (3) Javier Alcalde: "Los Estados Fallidos; la influencia del Desarrollo".
- (4) Aníbal Quijano: "La Colonialidad del Poder".

## Bibliografía

- ALCALDE, Javier (2004): Los Estados fallidos: la influencia del desarrollo, Lima, CEDEP.
- ALTAMIRANO, Teófilo (1992): Éxodo, peruanos en el exterior, Lima, PUCP.
- BECK, Ulrich (1998): ¿Qué es la globalización?, Argentina, Paidós.
- GERMANÁ, César (2005): Una aproximación a la migración internacional calificada en el Perú, Lima, UNMSM.
- MASSEY, D.S., J. Douglas y García Felipe (1987): "The Social Process of international migration" Articles.
- NUÑEZ-MELGAR MAGUIÑA, MARCO: Las Migraciones Internacionales. ¿Problema o Posibilidad?.
- QUIJANO, Aníbal (2004): "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina ; en PAJUELO, Ramón y Pablo.
- YEPES DEL CASTILLO, Isabel, ed (2007): Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa, balances y desafíos, Quito. FLACSO.
- COMISIÓN Europa (2007) Comunicación de la Comisión sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países (COM 2007, 248 final de 16 de mayo de 2007) Unión Europea: Bruselas.
- OIM-INEI, (2009): Migraciones internacionales en las familias peruanas y perfil del peruano retornante.
- OIM (2003): Evolución de la Protección Jurídica de los trabajadores migratorios en el Derecho Internacional. Serie Cuadernos de trabajo sobre migración N°4.
- OIT (2010): Migración laboral internacional: un enfoque basada en los derechos, Ginebra.

# La superación de la crisis en la Zona Euro y la disyuntiva entre la austeridad o el crecimiento

**P**aul Paredes Portella

Ministro en el Servicio Diplomático. Tiene postgrados en Economía Internacional del Instituto Universitario para Graduados de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, en Relaciones Económicas Internacionales del IIAP. Maestría en Economía y Finanzas y en Administración. Abogado.

## ABSTRACT

The author presents the latest economic developments in the Eurozone and its projections. He stresses that austerity policies practiced in the Eurozone negatively affect the way out of the present crisis. On the contrary, he proposes expansive policies to overcome the present situation, based on the latest academic developments and the evidence of the reality.

### Key Words

Economic developments  
Eurozone  
Euro  
Projections  
Austerity policies  
Expansive policies

## ABSTRACTO

El autor presenta la más reciente evolución económica en la Zona Euro y sus proyecciones. Plantea que las políticas de austeridad que se practican en la Zona Euro más bien afectan negativamente a la salida de la crisis actual. Por el contrario, basándose en los últimos avances académicos y la evidencia de la propia realidad, propone políticas de crecimiento para superar la situación presente.

### Palabras Clave

Desarrollos Económicos  
Zona Euro  
Euro  
Proyecciones (macroeconómicas)  
Políticas de austeridad (fiscal, monetaria)  
Políticas expansivas

## Introducción

El pasado mes de agosto 2013 las actividades empresariales en la Zona Euro se incrementaron al más alto nivel en los dos últimos dos años, trayendo consigo la idea que la recuperación económica liderada por Alemania estaría ahora diseminándose al resto de Europa, en especial al sur de la región.

Con tal efecto, salió a la luz el PMI, Índice Compuesto de Compras de los Empresarios de la Eurozona Markis (Purchasing Manager's Index) (PMI), el mismo que dio muestra del punto de inflexión marcado desde inicios de julio<sup>(1)</sup>.

Ello dio pie a que analistas económicos señalaran que se había iniciado el proceso de recuperación en la Zona Euro. Como veremos en este trabajo, tal nivel de recuperación aún no es suficiente. Se requieren medidas más drásticas en materia del ordenamiento europeo para asegurar el crecimiento, además de las de tipo regulatorio, un cambio en la óptica orientado más bien hacia el crecimiento, y la superación de este modo de las políticas de austeridad.

Estos son los puntos que vamos a desarrollar en las páginas que siguen:

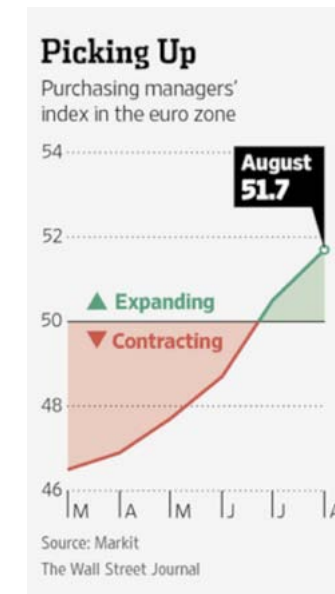
1. La superación relativa de la crisis en la Zona euro
2. Los límites de la recuperación
3. El fantasma de la cesación de pagos (default)
4. El problema de la austeridad vis-a-vis la recuperación, desde un punto de vista académico y práctico
5. La solución hacia una política fiscal expansiva, crecimiento con inflación

### 1. La superación de la crisis en la Zona Euro

Como se ha escrito más arriba, el Índice Compuesto de Compras de los Empresarios de la Eurozona (PMI) Markis mostró en agosto un crecimiento de 51.5 puntos por encima del 50.5 del mes de julio. Este dato era el más alto desde junio 2011.

Lo anterior quiere decir que las adquisiciones de inversión, incluyendo la industria y los servicios, se elevaron por la primera vez encima de la marca de 50 puntos que es el límite divisorio entre crecimiento y contracción.

En el cuadro que sigue se puede observar el punto de inflexión.



PMI Wednesday 22.8.2013<sup>(2)</sup>

Tal crecimiento sin embargo aparece modesto e insuficiente para reducir los niveles record de desempleo o de deuda en la Zona Euro. El PBI de Alemania aumentó a 53.4, en un ritmo continuo durante siete meses, sobre todo gracias al incremento sostenido de sus exportaciones y mercado interno. El índice francés descendió del umbral de los 50 puntos a 47.9 habiendo estado antes en 49.1.

El sur de Europa se mantiene depresivo en razón del colapso de su sector inmobiliario y la condición no competitiva de sus economías, situación exacerbada por los incrementos de los impuestos y la reducción del gasto del Estado, con el objeto de reducir los déficit presupuestales. La idea es que el crecimiento aparecerá al atenuarse algunas limitaciones como la austeridad fiscal, la falta de confianza en las economías europeas y las preocupaciones acerca de la viabilidad del Euro.

En todo caso, la Zona Euro en el segundo trimestre se expandió en 1.1%, en tasa anualizada, superando la cadena de seis contracciones

seguidas. Aún así, la lectura del PMI implica que el PBI al crecer en un 1%, ello representa la mitad del ritmo necesario para hacer bajar la tasa de desempleo que se mantiene ahora en un 12.1%, es decir 20 millones de la PEA europea. De ahí que a pesar del aumento de la actividad empresarial, el empleo cayó en agosto por vigésimo mes consecutivo, según Markit<sup>(3)</sup>.

Al respecto, Jonathan Loynes, economista de la Consultora “Capital Economics” afirma que en la Euro Zona “la situación parece significativamente mejor que a inicios de año, pero que, sin embargo, es improbable que ocurra una brusca aceleración que traería consigo la recuperación a un ritmo autosostenido”. “La gente se anima respecto del retorno del crecimiento (en la Euro Zona), pero es el ritmo y porcentaje de crecimiento lo que importa”<sup>(4)</sup>.

En el mismo sentido, Chris Williamson, Jefe Economista de Markit señala: “La recuperación en la Euro Zona es percibida de manera comprensiva, con más sectores y más países emergiendo de la recesión” y que “no obstante el cuadro es favorable, los datos son consistentes con solo un muy modesto crecimiento económico”

Williamson añade que los datos compuestos del PMI de la Euro Zona, compilados a partir de un seguimiento de miles de empresas a través de los 17 países de la zona y visto como un signo de crecimiento, sugieren que la economía de la Zona Euro crecería en 0.2% en el tercer trimestre de 2013<sup>(5)</sup>.

En otras palabras la Zona Euro carece de los basamentos para una mayor expansión, toda vez que usualmente cuando una economía sale de una recesión, ocurre un aumento en la demanda de los hogares y empresarios, lo que conduce a un mayor nivel de gasto y de inversiones, que a su vez incide favorablemente en el empleo. Si no ocurre lo anterior, los países con niveles elevados de deuda van a tener dificultades para hacerlas bajar a niveles manejables. De momento, esta situación no se da en Europa.

A manera de ejemplo, España tiene un desempleo mayor al 25%, siendo el desempleo de los jóvenes del 50%, por lo que resulta improbable que los hogares vuelvan al consumo de bienes duraderos casas, automóviles, y otros bienes de consumo que a su vez activan la economía.

Italia por su parte está sujeta a un mercado laboral rígido que afecta su competitividad y sus exportaciones. La deuda italiana es del 130% de su PBI, lo que le obliga a un crecimiento anual del 3% en los próxi-

mos 20 años, solo para reducir el ratio de su deuda al 90%. Desde 1999 Italia ha crecido al 0.5% anualmente. Portugal tendría que crecer al 6% en el mismo lapso para reducir su deuda al 90%, es decir crecer nueve veces más del ritmo anual que presenta desde 1999.

En cuanto a Alemania, el consumo doméstico y las inversiones se mantienen modestos a pesar de un nivel record de bajo desempleo. La economía alemana mantiene su ritmo gracias al consumo doméstico y a una relativa demanda del mercado mundial.

Otro dato a destacar es el crédito bancario. Un informe del BCE sugiere que los datos muestran que no se ha tornado más flexible el crédito, el cual más bien se muestra rígido, lo que afecta a las inversiones y al consumo doméstico. En la práctica la rigidez en el crédito bancario podría impedir la recuperación<sup>(6)</sup>.

En los cuadros del anexo 1) se observan las tendencias de algunos datos macroeconómicos que muestran la relativa recuperación de la Zona Euro: PBI, desempleo, producción industrial, comercio exterior y política monetaria.

## 2. Los límites de la recuperación en la Euro Zona

El pasado agosto los datos macroeconómicos sugerían que la Zona Euro estaba saliendo de la recesión que había perdurado durante los dos últimos años. La confianza empresarial se mostraba positiva, la actividad industrial volvía a figuras positivas e inclusive en países como España y Grecia, las exportaciones comenzaban a crecer. En estos dos países es una evidencia que su sector turismo se ha expandido grandemente en el verano europeo de 2013.

Mark Wall, de Economía Europea del Deutsche Bank’s Unidad de Londres, señala al respecto: “Estamos ad portas de constatar un PBI positivo (En la Euro Zona), luego de seis trimestres de declive, la más larga recesión en la Europa de Post guerra”<sup>(7)</sup>.

El miércoles 14 de agosto, Europa oficialmente salió de su recesión luego de la creación de la moneda única, creciendo al 0.3%, luego de haber bajado el mismo porcentaje el primer trimestre de 2013. No obstante que ello significa un 0% de crecimiento sumando los dos trimestres, las autoridades comunitarias comentan que se trata de un “éxito” tratando de justificar las bondades de la política de austeridad.

Olli Rehn<sup>(8)</sup>, Comisario de la UE en Asuntos Económicos y Monetarios afirma: “las cifras apoyan, desde mi punto de vista, los fundamentales de nuestra respuesta a la crisis: una política mixta en donde se construye una cultura de estabilidad y se prosiguen las reformas estructurales que sustentan que el crecimiento y el trabajo vayan juntos de la mano”

Dicho lo anterior, se constata una serie de limitaciones, el mercado de valores europeos no muestran mejoría (lo que sería indicio de crecimiento económico), la construcción se ha dado en Alemania y Francia luego de un largo y frío invierno, la producción alemana se fundamenta más en su mercado interno, ya que sus exportaciones sufren una demanda relativa.

El crédito en la Zona Euro se mantiene rígido, lo que limita a las inversiones y al consumo doméstico y mientras que éste último muestra signos de recuperación, las ventas alemanas se detienen ante la falta de demanda intra comunitaria en donde España, Italia, Holanda, se mantienen en recesión, sin contar con Portugal, Grecia y Chipre. Por su parte, los grandes mercados chino, indio y ruso igualmente muestran una demanda tímida. Es difícil que tal situación global limitante varíe para mejor, al menos a corto o mediano plazo.

El problema radica en la crisis por la deuda de los estados que está aún irresuelta y que a la vez mostró que las fundaciones de la UE no eran lo sólido que parecían, debido entre otros a una falta de control supranacional en las políticas fiscales de los estados.

La austeridad hasta ahora no ha dado resultados, es una traba al crecimiento, y las reprogramaciones de la deuda de los estados (Grecia, España, Portugal, Chipre) han demostrado que la UE no constituye una economía integrada sino más bien un conjunto de estados que en la práctica se desenvuelven a dos velocidades distintas, grosso modo, norte y sur de Europa en donde no existe una política fiscal única ni compulsiva.

Al respecto, Jonathan Lyons, Jefe Economista sobre Europa de la consultora basada en Londres, Capital Economics señala que “el retorno a modestas cifras de crecimiento económico en la Zona Euro como conjunto no hará mucho en favor de los estados en dificultad ni de los problemas fiscales de los países periféricos”. Asimismo, abunda: “En la práctica un crecimiento en el corazón (de la Zona Euro) podría aún tener efectos negativos en la periferia al mantener un Euro fuerte y limitando al BCE a proveer de mayor estímulo monetario”<sup>(9)</sup>.

Lo anterior implica para este tipo de analistas que los alemanes deberían hacer un cambio sustantivo hacia un modelo de gasto y consumo y de mayores ingresos, para fomentar el gasto y la inversión. Esto aún cuando los países del sur de Europa continúen con el proceso de reforma de sus mercados de trabajo y contraigan sus presupuestos.

En el caso de Alemania, durante estos dos años, este país siempre consideró que la crisis era de los otros, griegos, portugueses, españoles, italianos, que no tuvieron control en sus finanzas y Alemania esperaba más bien que éstos que se ajusten al austero modelo alemán.

Pero las compañías alemanas han comenzado a temer que la crisis de la periferia termine afectando el centro (norte) toda vez que una economía, y más la alemana que está perfectamente integrada a Europa, a largo plazo no puede mantenerse aislada e indemne frente a la inestabilidad de los países del sur de Europa. Si bien el mercado interno, sustenta ahora la economía alemana, de una parte, las exportaciones intra europeas colapsan ante la contracción de los países europeos en crisis, de otro lado, la demanda del mercado mundial, China, India, Rusia, también se muestra moroso. Sin contar Estados Unidos, cuya expansión económica no trasunta aún sus fronteras.

Lo anterior muestra a los alemanes bruscamente cuán cercanos o inmersos en la crisis pueden estar, a lo que se suma el hecho que los inversionistas (especuladores) al haber perdido la fe en el Euro han retirado sus capitales fuera de la Zona. Ello también debería afectar a Alemania.

De ahí que Alemania quiéralo o no se ve confrontada a un problema que tiende a ser de supervivencia, en el marco de una moneda común que debería ser fluido y sostenible, vale decir conceder mayor poder al sistema comunitario y a la vez facilitar más recursos para solventar el euro.

### 3. El fantasma de la cesación de pagos de la deuda (Default)

En el curso de este año la pregunta se ha planteado, al menos como una conjetura, qué pasaría si...? Subyace la convicción que la cesación de los pagos de la deuda a largo plazo sería menos penoso para las poblaciones de los países sobre endeudados.

El hecho es que la pregunta cobra vigencia cuando se tiene en cuenta que las amortizaciones no llegan a cubrir la deuda total, la misma que sigue creciendo.

Nuestra opinión es que toda deuda se paga y que el cese o el no honrar tales obligaciones, de un lado tienen un costo político y de imagen muy alto, de otro, temprano o tarde el país moroso o quebrado tendrá que hacer frente a sus obligaciones no importa cuánto éstas se hayan reducido o incrementado. Hecha esta afirmación vamos a presentar cómo se esboza esta corriente de percepción nueva, que de aplicarse entrañaría serio perjuicio a la viabilidad misma del Euro en tanto moneda única. Al menos ahora, de manera más o menos evidente analistas económicos y aún políticos discuten los pro y contra en caso del cese de pagos de las deudas nacionales.

Ocurre que los problemas en la Euro Zona subsisten. Crisis de orden político la acentúan en Francia, Italia, España. Grecia, Portugal y Chipre con sus dificultades financieras presentes. Alemania, cuyo crecimiento se ha hecho más lento y a la vez es reticente para seguir financiando la deuda de estos países.

En realidad los decisores políticos ante tal eventualidad tendrían que elegir entre el costo social o político: la clase trabajadora o los intereses financieros, que carguen el peso en caso de una seria crisis económica. El cese en los pagos ha mostrado afectar a quienes ahorran y a las instituciones financieras, pero a largo plazo favorece a los trabajadores y al empleo, ya que éstos no tienen que ajustarse más los cinturones con las políticas de austeridad o ajuste. Actualmente es un fenómeno extendido la resistencia de las poblaciones europeas a mayor austeridad (los indignados).

Frente a la pregunta si el cese en los pagos sería menos penoso para sus poblaciones que el mantenimiento en el Euro, presentamos los últimos desarrollos en seis países clave a este respecto:

**Portugal.** En una intervención televisiva el ex Primer Ministro y ex Presidente Mario Soares presentó argumentos en el sentido que el cese en los pagos era preferible a proseguir con la austeridad<sup>(10)</sup>.

**España.** Este país por quinto año consecutivo es el que mayor desempleo presenta 25% en 2012 y es el doble en PEA de los jóvenes. Existen en el sur de España ciudades en tal estado de bancarrota que los servicios municipales no funcionan, transporte, o la electricidad y agua no son pagados por los usuarios. A esta situación recesiva, se añadirían crisis de magnitud como la eventual secesión de la Cataluña.

**Francia.** El Partido Socialista en el poder después de un año es impopular por las medidas de austeridad dispuestas, escándalos financieros y la depresión de su economía. Francia, se mantiene aún en recesión.

**Italia.** Las elecciones de febrero de 2013 han entrampado la política y la gobernabilidad italiana en donde 25% de los votantes lo hicieron por un partido protestatario y anti sistema (Bepe Grillo). Actualmente existe una difícil coalición gubernamental, inestable y fluida lo que implica un liderazgo que tiene dificultades concretas para tentar siquiera políticas de reajuste.

**Grecia.** La política de austeridad en Grecia ha sido brutal y el consumo doméstico ha colapsado. Se ha dado un cese masivo de los trabajadores del Estado. Asimismo, la reducción de los salarios que los que quedan en el mercado del trabajo se ha reducido en más del 50%. Familias de cuatro personas tienen que sobrevivir con salarios de unos 400 euros. Se da el caso de niños en situación de hambruna. Los trabajadores jóvenes están emigrando. Esta masiva migración de talentos hará más difícil y lenta la recuperación griega.

**Chipre.** El paquete de salvamento actual ha sido planteado en tan duras condiciones que Chipre ha tenido que desprenderse de sus activos más valiosos. En realidad Chipre fue víctima inocente de dos errores: comprar masiva deuda griega y acoger capitales rusos. Al respecto numerosos analistas señalan que ante un país aplastado bajo el peso de su creciente, impagable deuda, bancos en dificultad, así como negocios y servicios, la alternativa es la salida del Euro<sup>(11)</sup>.

Alemania ha financiado los más grandes montos de los paquetes económicos efectuados en favor de los países endeudados del sur de Europa y la disposición de continuar hacerlo es vital para la sobrevivencia del Euro. Pero aún en Alemania ya aparecen voces discordantes, inclusive se da el caso de un partido político que propone la “disolución ordenada del Euro”<sup>(12)</sup>.

Frente a esta situación la Canciller Angela Merkel ya ha adelantado que los países de la Zona Euro deben prepararse para otorgar mayor control a las instituciones financieras europeas, lo que sin duda provocará reacciones en los países con elevados niveles de desempleo<sup>(13)</sup>.

Para el analista económico Michel Sivy<sup>(14)</sup>, ante los movimientos sociales de rechazo a las políticas de austeridad en la Euro Zona, la cesación de pagos aparece atractiva, según la lógica que los países endeudados reactivan sus economías a corto plazo aún cuando exista un costo a largo plazo. De otro lado, para países como Alemania sería más práctico “borrar” las deudas ante la cesación de pagos en vez de estar financiando continuamente a los países en crisis. De lo que resulta que cada uno terminaría en mejor situación si los países “problema” simplemente

abandonaran la Zona Euro y la moneda única de manera ordenada y con menor ruido posible.

#### 4. El falso razonamiento sobre los beneficios de la austeridad

Desde un punto de vista académico, la austeridad es la política de recortar el gasto gubernamental a fin de afrontar los problemas de la deuda pública y teóricamente viabilizar el crecimiento. Este razonamiento viene desde los albores de la economía según el cual el ahorro trae consigo inversiones y las inversiones conducen al crecimiento. Por el contrario, el gasto conduce al consumo y el consumo trae consigo deuda. La política de austeridad de un estado entraña igualmente lo que se denomina la “confianza empresarial” o de los mercados, en suma la “confianza”, en ese “clima” una economía se desenvuelve sin mayores contratiempos.

Tal razonamiento, no es sin embargo tan válido como parece a primera vista. Para que exista ahorro tiene que ocurrir, antes, ingreso. De ahí que si tomamos el caso de la Zona Euro, nos encontramos ante un círculo vicioso, depresión que entraña más depresión desde 2010, ya que si los estados tratan de recortar sus presupuestos, limitando el gasto, el resultado es como se ve ahora una espiral hacia abajo toda vez que éstos son socios comerciales y a la vez fuentes de ingresos por el comercio.

Si el comercio intra comunitario se resiente, el ingreso de los estados igual. En este caso, la deuda aumenta (no baja) en relación al decrecimiento relativo de los PBI de los estados de la Euro Zona. Como ejemplo, a pesar de los programas de austeridad impuestos a Grecia, su deuda ha seguido creciendo, no disminuyendo.

All respecto, tomamos el razonamiento de Mark Blyth, professor de Política Económica Internacional de la Universidad de Brown in Estados Unidos y autor del libro: *Austerity: The History of a Dangerous Idea*.<sup>(15)</sup>

Según Blyth, en tanto los recortes conducen a una mayor deuda y a una menor confianza, estos hechos tienen consecuencia negativas para la economía aún cuando ésta haya previsto niveles “ideales” de deuda y déficit. En este punto recoge la idea keynesiana en el sentido que el tiempo de la austeridad es cuando existe la expansión en una economía y no cuando ésta se encuentra en recesión. Según sostiene Bluth los países que han reducido exitosamente su deuda lo hicieron cuando

sus economías se encontraban en expansión y lo mismo ocurría con sus demás socios comerciales.

Bluth culmina afirmando que “la austeridad es una idea peligrosa” y que no funciona en el mundo actualmente recesivo. En el mundo de la austeridad, los recortes siempre ocurren en desmedro de “otro”, pero en el mundo actual –y lo prueba el desempeño de la Zona Euro–, no hay “otro” a quien trasvasar los costes y todos, curiosamente, relativamente decrecen en el esfuerzo por crecer.

#### *Cuál es el umbral saludable de la deuda pública?*

En la misma línea de razonamiento, existe el debate de hasta cuánto puede ser el umbral “saludable” de la deuda de un estado respecto de su PBI, toda vez que si la deuda es elevada, en teoría el crecimiento se afecta. Aún ahora no hay consenso de cuál es ese nivel o umbral. Sí es claro que los estados necesitan prestarse para financiar su gasto público y casi todos lo hacen<sup>(16)</sup>.

En ese marco conceptual, en 2010 se publicó un trabajo académico de los economistas Carmen Reinhart and Kenneth Rogoff, intitulado “el Crecimiento en Tiempo de Deuda” (Growth in the Time of Debt) en el que sostenía que los países con elevados niveles de deuda tendían a crecer menos que aquéllos que tenían una deuda menor<sup>(17)</sup>.

Al respecto, Tim Fernholz en Quartz demostró cuán influyente y determinante fue este trabajo para los decidores políticos en Estados Unidos y en la Zona Euro. A manera de ejemplo indicó que un grupo bipartidario de senadores se había reunido con Reinhart and Rogoff, fruto de lo cual fue la conclusión según la cual el ratio deuda/PBI debería alcanzar hasta el 90% y que un porcentaje mayor era realmente peligroso. Quedaba claro que una deuda por encima de ese umbral impediría el crecimiento económico y entrañaba el riesgo de una crisis económica alimentada por la elevada proporción de deuda<sup>(18)</sup>.

Aún así, Reinhart y Rogoff habían tenido cuidado en afirmar que si bien los países altamente endeudados tendían a crecer menos que los países menos endeudados, esto no quería decir que necesariamente una elevada deuda causaba un crecimiento menor. Pero aunque ellos no demostraban tal causalidad, razonaban como si ésta fuera efectivamente así. De ahí que los decidores políticos asumieron tal investigación como la prueba válida de que elevados niveles de deuda impiden el crecimiento. Sin embargo, pronto apareció otro grupo de analistas sosteniendo que la causa podría ser vista desde otra perspectiva, en el sentido que justamente el bajo crecimiento causaba la deuda.

Pero el razonamiento y fundamentación de Reinhart y Rogoff ha quedado invalidada y con ello todo el sostén teórico para la política de austeridad que ahora se practica en la Zona Euro. En un nuevo aporte académico intitulado “La deuda pública de manera consistente afecta al crecimiento económico? Una crítica a Reinhart y Rogoff” (“Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff”), los autores, Thomas Herndon, Michael Ash y Robert Pollin de la Universidad de Massachusetts, básicamente muestran que Reinhart y Rogoff han elaborado sus conclusiones basándose en datos falseados<sup>(19)</sup>.

Estos en un principio trataron de replicar los resultados alcanzados por Reinhart-Rogoff sin éxito, posteriormente buscaron determinar cómo los datos Reinhart-Rogoff habían sido construidos y llegaron tres conclusiones reveladoras:

- i) Reinhart y Rogoff en su análisis de países discriminaron los datos y selectivamente excluyeron los años de deuda elevada y de crecimiento promedio;
- ii) utilizaron métodos debatibles para calcular el peso relativo de los países; y,
- iii) presentaron errores de cálculo que excluía los datos de países altamente endeudados con crecimiento promedio<sup>(20)</sup>.

En realidad, Herndon, Ash y Pollin encontraron más bien que los países con niveles de deuda mayores al 90% de su PBI habían tenido un crecimiento promedio del 2.2% por año, en tanto Reinhart y Rogoff les habían calculado un decrecimiento anual del -0.1%. Si bien los detalles de los errores parecen técnicos, en suma traen abajo tal investigación, hasta ahora fuente de teorización para decisores políticos en Estados Unidos y en la Zona Euro<sup>(21)</sup>.

## 5. Las vías de solución a la crisis del Euro

Tenemos frente a frente dos enfoques frente a la situación de la crisis actual de la Zona Euro: la prevalente, relativa a seguir aplicando políticas de austeridad y la que surge como resultado de la situación de recesión continua e incremento relativo de la deuda, conlleva un costo social muy elevado.

Las soluciones que se avizoran como resultado de los últimos desarrollos académicos y de la propia realidad de los hechos es un crecimiento con política fiscal expansiva, mayor gasto, lo que implicará crecimiento si bien con un mayor nivel de inflación. La austeridad trae consigo recesión y mayor deuda. Lo evidencia los países más castigados de la Zona Euro.

Se ha visto que la austeridad no funciona. Los últimos desarrollos académicos así lo señalan. Como la realidad: Las economías de los 17 países de la Zona Euro se contrajeron en 0.6% en 2012 y esa tendencia debería mantenerse este año. El desempleo en la Zona Euro es del 12.2% mientras que el desempleo de la población joven llega al 24%. Los recortes presupuestales impiden orientar recursos en capacitación o en programas sociales lo que hace más complejo el problema, una suerte de círculo vicioso, austeridad que entraña contracción en la economía.

En la práctica no es posible crecer cuando los sectores público y privado están recortando costos de ahí que los déficits en las economías de Europa del sur tienden a mantenerse o a agudizarse. Igual ocurre con la deuda en estos países que aumenta en vez de decrecer en relación a su PBI.

Alemania ha mantenido una política fiscal austera de manera continua, al menos en los últimos siete años, con reducción de salarios y beneficios sociales, recorte de presupuesto y eliminación de deudas lo que trajo consigo una mayor competitividad a nivel europeo y mundial, con el consiguiente impulso a su economía y a sus exportaciones. Alemania trata de orientar ese patrón al resto de la Zona.

Quizá un elemento a retener es que esta fórmula funcionó en tanto Alemania es un país netamente exportador y que mientras practicaba la austeridad para mantener su competitividad canalizaba sus exportaciones al resto de Europa que presentaba una política de gasto expansiva.

Este es un detalle poco diseminado, pero en economía lo que uno vende otro compra. Mientras que los alemanes vendían más y consumían menos por sus relativamente bajos salarios, el resto de Europa vivía en un frenesí de compras. Alemania recibía euros por sus ventas mientras que el resto incurría en deuda, lo que se exacerbó por el hecho que Alemania justamente propiciaba una política monetaria de bajas tasas de interés. En otras palabras, mientras que los superávits alemanes crecían, los déficits en el resto de Europa, más en el sur, se acrecentaban.



De ahí que Jörg Bibow, profesor de Economía del Nueva York State Skidmore College afirma con razón: “Los bajos salarios alemanes, más que el gasto desenfrenado del sur de Europa, están en el corazón de la crisis en la Zona Euro”<sup>(22)</sup>.

Lo anterior explicaría también porqué los alemanes respaldaron decididamente la moneda única, los Euro bonos y apoyaron de manera sostenida una unión bancaria que debería conducir a Europa hacia una unión fiscal real y definitiva. Así aprovechaban las ventajas de una moneda común, y sus exportaciones relativamente más competitivas se canalizaban fluidamente en la Zona Euro (sin el riesgo de devaluaciones “dominó”)

En razón de lo anterior, muchos analistas económicos, consideran que correspondería más a los alemanes a propiciar la solución de la crisis en la Zona Euro mediante dos vías a actuar, o ambas simultáneamente: i) solventar toda reestructuración de deuda y pagos necesarios para mantener la vigencia de la zona euro, y, ii) ajustar su modelo económico haciéndolo más orientado al consumo (política fiscal expansiva, más gasto e inversiones).

En suma, Alemania tendría que sostener económicamente la zona euro a cambio de un mayor poder fiscal y económico desde de Bruselas.

Europa no puede avanzar hacia una integración económica y política sin el liderazgo alemán y un decidido compromiso financiero hacia la Unión y a la moneda única, pero a la vez no es plausible que Europa se estructure siguiendo el ejemplo alemán, por lo austero y rígido que es éste.

De ahí que sería necesario pensar no en recortes presupuestales sino más bien incidir en la inversión y el consumo, lo que si bien entrañara inflación, el resultado final sería un mayor crecimiento (crecimiento con inflación). Lo anterior también implica la reducción de los impuestos al consumo y estímulos fiscales en Alemania para paliar la crisis en el resto de Europa. Y que de este modo, la crisis cese, la recesión se supere, y se resuelva la deuda pública hacia el largo plazo.

Europa no está tan integrada como para poder penalizar de manera efectiva a quienes no cumplen con las reglas, por lo que la Comisión Europea de manera indefinida se ve obligada a “autorizar” a países como Francia, España y Holanda, de proseguir sin cumplir la regla comunitaria (uno de los fundamentos de Maastricht), que sus déficit presupuestarios estén dentro del límite legal del 3%. En todo caso, no

parece realista que el límite del 3% sea aplicable en una región que se mantiene en recesión o que países como Alemania con fuerte superávit solvente al resto de la zona. Quizá la vía de salida sea a costo de un relativo empobrecimiento, una Europa más hacia la baja.

Ya se dan indicios de pasos en la dirección correcta en favor de la viabilidad de la moneda única y de la Euro zona: está el planeado Pacto Fiscal, acordado por 25 de los 28 estados miembros de la UE en la Cumbre de enero de 2013, lo que obligará a aplicar una política fiscal responsable y obligatoria.

En suma, estos son los cambios estructurales a largo plazo para asegurar la vigencia de la Zona Euro, en la línea de un gobierno económico comunitario con decisiones conjuntas, (lo que implica cesión de soberanía) y una verdadera unión fiscal obligatoria y compulsiva, además de la unión monetaria. Este es el marco a considerar:

- i). creación de una unión bancaria,
- ii). emisión de euro bonos,
- III). efectiva unión fiscal real entre los países de la Euro Zona.

Ello también querría decir que el conjunto de la Zona, en vez de tratar de acercarse a los niveles de Alemania, practique un movimiento hacia el centro, países del sur y del norte, hacia un crecimiento más moderado y sin la austera política fiscal actual. Consideramos que solo de este modo se saldría de la recesión y al mismo tiempo se superaría el problema recurrente de la deuda pública.

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha mostrado que si bien la Zona Euro muestra signos de recuperación, éstos son más bien relativos en tanto los países practican una política de austeridad, que en su momento tuvo una justificación teórica.

Los últimos desarrollos académicos señalan más bien que en economías en recesión la respuesta es poner en marcha políticas fiscales expansivas, las que si bien entrañarán mayor deuda e inflación, a la vez contribuirán al crecimiento. La austeridad se justifica cuando una economía está en expansión y no al revés.

Una política de austeridad implica un círculo vicioso en que la recesión perdura o se acentúa y la deuda aumenta. Esto se evidencia en la rea-

lidad con los desenvolvimientos de las economías del sur de Europa, en los que la práctica de la austeridad no ha hecho más que agravar la situación social de sus poblaciones y la economía de los países mismos.

A nuestro juicio, el conjunto de la zona, debería cambiar de enfoque hacia un movimiento dinámico al centro (países del sur y del norte), con un crecimiento más moderado y sin la austera política fiscal actual. Más bien, una política de gasto expansiva, que si bien implica inflación, traería también crecimiento. De este modo la Euro Zona superaría la recesión y, a largo plazo, el problema recurrente de la deuda pública.

Queda claro que lo anterior debe darse en una Zona Euro más integrada, con una autoridad supranacional, que defina entre otros, además de la unidad monetaria ya alcanzada, la unión fiscal (obligatoria), la unión bancaria y la emisión de Euro bonos.

## Bibliografía

- (1) El PMI, Índice Compuesto de Compras de los Empresarios de la Eurozona (PMI) Markit (Purchasing Manager's Index). The Wall Street Journal 22.8.2013.
- (2) Ibid.
- (3) Ibid.
- (4) Jonathan Loynes, Economist and Consultant at Capital Economics.
- (5) Chris Williamson, Jefe Economista de Markit.
- (6) Mark Wall, co-head of European economics at Deutsche Bank's research unit in London. <http://world.time.com/2013/07/29/is-europes-economy-finally-showing-some-signs-of-life-dont-hold-your-breath/#ixzz2eqEAI LAU>
- (7) Mark Wall, co-head of European economics at Deutsche Bank's research unit in London.
- (8) Olli Rehn, E.U.'s Commissioner for Economic and Monetary Affairs.
- (9) Jonathan Lyons, chief European economist of London-based Capital Economics.
- (10) Mário Soares Interview. April 14, 2013. Larouche Pac. He even argued that "default was preferable to greater austerity". In the interview, Soares specifically cited the precedent of Argentina. Mario Soares Calls for Portugal to Default, A La Argentina. <http://larouchepac.com/>
- (11) First Post World. Vivek Kaul. 1.4.2013. Why it makes sense for Cyprus to leave the euro. <http://www.firstpost.com/world/why-it-makes-sense-for-cyprus-to-leave-the-euro-678855.html>
- (12) Agora Dialogue. German Anti Euro Party "Alternative for Germany Party" AfD, propone la "disolución ordenada del Euro". Abril 2013. <http://agora-dialogue.com/?p=60703>
- (13) Canciller Angela Merkel. Intervención ante el Parlamento Europeo en Bruselas. 7.11.2012. Entre otros afirma que deben fortalecerse las instituciones financieras de la Zona Euro y los países de la Zona deben prepararse para otorgarles mayor control. <http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2012/2012-11-07-merkel-eu.html>
- (14) Michael Sivy. Europeans are thinking the unthinkable. That debt defaults might make sense. Michael Sivy @MFSivy April 23, 2013. <http://business.time.com/2013/04/23/europeans-are-thinking-the-unthinkable-that-debt-defaults-might-make-sense/>
- (15) Mark Blyth author of *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. <http://ideas.time.com/2013/04/18/why-austerity-is-a-dangerous-idea/#ixzz2esEvoi2t>
- (16) Christopher Matthews Why the Argument for Austerity Took a Big Hit Yesterday By Christopher Matthews@crobmatthews April 17, 2013

- (17) Carmen M. Reinhart and Kenneth S. Rogoff Growth in a time of Debt. Harvard Education Files. American Economic Review Papers & Proceedings 100 (May 2010) 573-578 [http://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/growth\\_in\\_time\\_debt\\_aer.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/growth_in_time_debt_aer.pdf)
- (18) Tim Fernholz Quartz. 16 April 2013. How influential was the Rogoff-Reinhart study warning that high debt kills growth? <http://qz.com/75117/how-influential-was-the-study-warning-high-debt-kills-growth/>
- (19) Thomas Herndon, Michael Ash and Robert Pollin of the University of Massachusetts, Amherst: 'Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff.
- (20) Ibid.
- (21) Ibid.
- (22) Jörg Bibow. Working Paper Nr. 721. The Euro Debt Crisis and Germany's Euro Trilemma. Levy Economics Institute of Bard College. May 2012. [http://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_721.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_721.pdf)

## Anexo 1

Datos Macro Económicos en la Zona Euro a agosto 2013

Fuente: Moody's Analytics Euro Zone

Detailed economic analysis, economic indicators, and forecasts for Euro Zone.

<http://www.economy.com/dismal/outlook/country.aspx?geo=IEUZN>

## Key Indicators in Brief

### GDP

**Actual:** 0.3%      **Next Release:** 12/04

**Previous:** -0.2%

The euro zone started to emerge from recession in the second quarter. Eurostat data confirmed initial estimates that GDP expanded 0.3% in the three months to June, following a revised 0.2% drop previously. Consumption grew 0.1%, investment rebounded 0.3%, exports jumped 1.6%, imports rose 1.4%, and government spending expanded 0.4%. The recovery should gain momentum in the third quarter, according to the recent Markit purchasing managers' index. The index rose to 51.4 in August from 50.3 in July, indicating business conditions improved at the fastest pace since June 2011.

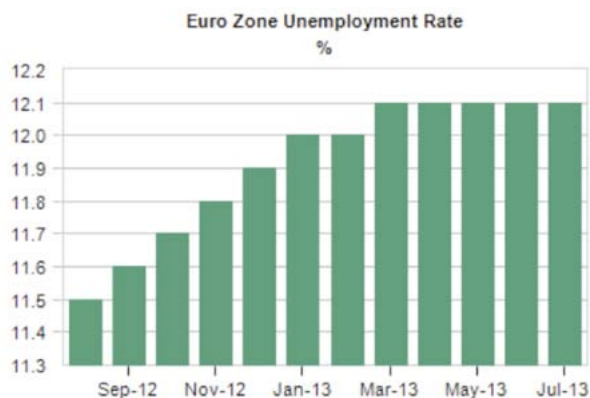


### Unemployment

**Actual:** 12.1% **Next Release** 10/01

**Previous:** 12.1%

The euro zone's unemployment rate remained at its record high of 12.1%, seasonally adjusted, for the fifth consecutive month in July. The outcome was in line with the Moody's Analytics and the Bloomberg market consensus forecasts. The euro zone's economy grew in the second quarter for the first time in more than a year, suggesting that the unemployment rate will start to fall in the coming months. However, the jobless rate will remain relatively high because the recovery will be weak, discouraging companies from implementing major hiring plans.



### Industrial Production

**Actual:** 1.5% **Next Release** 10/14

**Previous:** 0.7%

The Euro zone industrial production fell 1.5% m/m in July, following a revised 0.6% increase in the previous month. In annual terms, production dropped 2.1%, after a 0.4% fall in June. The recovery in euro zone manufacturing should gain momentum in the third quarter, according to the recent Markit purchasing managers' index. The index rose to 51.4 in August from 50.3 in July, indicating business conditions improved at the fastest pace since June 2011. Nevertheless, euro area growth risks remain weighted to the downside.

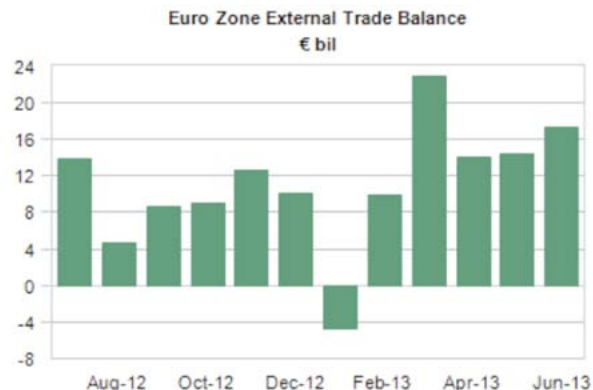


### External Trade

**Actual:** €17.3 bil **Next Release** 09/17

**Previous:** €15.2 bil

The Euro zone's trade surplus widened to €17.3 billion in June, not seasonally adjusted, from a revised €14.5 billion in the previous month. Similarly, the trade surplus expanded from €12.9 billion in June 2012. The main driver was weaker imports. Moody's Analytics had forecast a surplus of €13.5 billion. The trade balance will continue to improve in the coming months, as exports start to pick up while imports remain weak.



# Ciencia, tecnología e innovación: conceptos para el desarrollo

**Joaquín Zapata Huamán**

Ingeniero en Industrias Alimentarias por la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM). Cursando la Maestría en Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

## Monetary Policy

**Actual:** 0.5%      **Next Release 10/02**

**Previous:** 0.5%

The European Central Bank held its key interest rate at 0.5% on Thursday. The euro zone's moderate recovery relaxed pressure on the ECB to cut the main interest rate. However, high levels of public and private sector debt in fiscally troubled countries and elevated unemployment will weigh on the recovery. With the recovery fragile and inflation expectations well-anchored, the ECB may maintain its pledge to hold rates at their current levels or lower for the foreseeable future.



## 1. Introducción

Al comienzo del siglo XXI los países en desarrollo tienen como prioridad lograr y asegurar el bienestar de sus habitantes, alcanzar la prosperidad y el progreso de sus sociedades. Para cumplir con estos objetivos, los conceptos de ciencia, tecnología, innovación (CTI), así como los de investigación y desarrollo experimental (I+D), constituyen un marco conceptual clave que, llevados a la acción, permitiría superar los desafíos y retos contemporáneos que enfrentan esas naciones.

Por consiguiente, resulta fundamental vincular tales conceptos con el "desarrollo", entendiendo a este último, en su sentido más amplio posible, al abarcar múltiples dimensiones desde las perspectivas económica, política, social, cultural, medio ambiental y en su carácter esencialmente evolutivo en el tiempo.

Son objetivos de este artículo revisar y analizar los principales conceptos de la CTI y de la I+D para difundirlos y comprometer a los actores de interés a fortalecer la gestión y las políticas públicas en estos ámbitos y relacionarlas con el desarrollo nacional.

En una primera parte, se aborda el tema de la ciencia y la tecnología en lo que respecta a sus definiciones, las vinculaciones que existen entre ambos conceptos, y la evolución de este campo de estudio. En una segunda parte, se explora históricamente el surgimiento del concepto de

Cuadro 1. Vinculaciones entre ciencia y tecnología

Vinculaciones		Hacia	
		Ciencia	Tecnología
Desde	Ciencia		1. Fuente de nuevas ideas tecnológicas. <sup>2</sup> 2. Fuente de herramientas y técnicas para el diseño en ingeniería. <sup>3</sup> 3. Instrumentos, técnicas de laboratorio y métodos analíticos. <sup>4</sup> 4. Desarrollo de habilidades. <sup>5</sup> 5. Evaluación tecnológica. <sup>6</sup> 6. Fuente de desarrollo estratégico. <sup>7</sup>
	Tecnología	1. Fuente de nuevos desafíos científicos. <sup>8</sup> 2. Instrumentación y técnicas de medición. <sup>9</sup>	

Fuente: Brooks (1994). Elaboración propia.

I+D, se analizan las categorías de investigación básica, investigación aplicada y desarrollo experimental, y se describen las diferentes funciones que cumple la I+D en los países de reciente industrialización. Luego, se revisa el concepto de la innovación desde la perspectiva etimológica e histórica, para luego comprender su aplicación en el contexto actual de la economía del conocimiento. Posteriormente, se recopila diversas definiciones de “desarrollo” desde diferentes enfoques, desde el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta el presente. Finalmente, se señalan las interrelaciones e interdependencias existentes entre las estrategias, las políticas, las teorías, los objetivos y los datos en el pensamiento sobre el desarrollo.

## 2. Conceptos

### 2.1 Ciencia y tecnología

Para Florián (2002), en su *Diccionario de filosofía*, la palabra “ciencia” se define como:

“Un conjunto de conocimientos que tiene un objeto determinado y reconocido, y emplea un método o métodos propios. Darse un objeto, describirlo, aparece como lo propio de una ciencia. Para esto se requieren unos términos básicos introducidos por unas teorías para conformar los lenguajes científicos; las teorías constituyen un corpus de enunciados considerado como válido. La explicación, la predicción, la formulación de leyes que rigen los fenómenos son nociones en las que se reconocen las tareas de la ciencia.”

Por otra parte, con relación al concepto “tecnología”, Drucker (1993) señala que se inventó en un lapso de 50 años (entre 1700 y 1750), producto de la combinación de dos palabras de origen griego: “*téchne*, es decir, el misterio de una habilidad artesanal, con *logía*, conocimiento organizado, sistemático, deliberado”.

Según Brooks (1994), la ciencia y la tecnología se vinculan<sup>1</sup> de forma compleja, interactiva, y en distintas fases del desarrollo tecnológico (ver cuadro 1). La cantidad de conexiones directas e indirectas entre ambos campos del conocimiento permiten que los potenciales beneficios económicos y sociales de las actividades productivas puedan ser mayores y de diversa índole.

Por su parte, Bernardes y Albuquerque (2003) analizaron la necesidad de impulsar un proceso interactivo entre la ciencia y la tecnología en los países menos desarrollados durante todo el proceso de desarrollo económico. Para lograrlo, estos autores recomendaron crear, mejorar y apoyar las instituciones de investigación con la finalidad de incrementar las capacidades científicas en dichos países.

A este campo de estudio relativo a la ciencia y a la tecnología, Martin (2012) lo llamó la *política científica* y estudios sobre innovación (o SPIS<sup>10</sup> por sus siglas en inglés). Según el autor, la SPIS se refiere a los “estudios que se dedican a analizar, comprender y responder eficazmente a los desafíos económicos, políticos, de gestión, organizacionales, ambientales y de otra índole, que plantean la innovación, la tecnología, la I+D y la ciencia” (Martin, 2012).

Esta disciplina no es reciente pues sus orígenes se remontan a inicios de la década de los sesenta del siglo pasado cuando se concibió la *política científica* o la también llamada *política de investigación*. Luego, en la década de los setenta y ochenta, surgiría el concepto de *ciencia, tecnología e innovación*, incluyendo variantes que incluían la *ingeniería y la I+D*. En los años noventa, varios investigadores prefirieron emplear la expresión *estudios sobre innovación* como forma genérica, evitando el uso del término *política* por considerarlo erróneo y/o limitado ya que se podían realizar diversos estudios de gestión, economía de la I+D, tecnología o innovación.

Entre los aportes de las distintas disciplinas que contribuyeron al SPIS, se puede señalar la economía, la historia económica y empresarial, la política pública, la administración, los estudios organizacionales, y la sociología de la innovación entre otras (ver cuadro 2).

**Cuadro 2. Disciplinas y áreas temáticas que contribuyen al SPIS**

Disciplinas	Áreas temáticas
Economía	Economía de la ciencia, tecnología, innovación o I+D; economía schumpeteriana, parte de la economía evolucionista y de la teoría del crecimiento endógeno.
Historia económica y empresarial	Historia de la tecnología, de la innovación, de la relación de éstas con el desarrollo industrial y el crecimiento económico.
Política pública	Política científica, tecnológica, de investigación y, actualmente, política de innovación.
Administración	Gestión de la tecnología, innovación, I+D, I+D industrial, desarrollo de nuevos productos, gestión del conocimiento.
Estudios organizacionales	Innovación y aprendizaje organizacional.
Sociología de la innovación	Trabajos sobre la difusión de la innovación.
Otras disciplinas incluidas de forma parcial	Bibliometría y cienciometría relacionadas con política científica o gestión tecnológica; política energética o medio ambiental; economía del desarrollo e innovación; otras áreas como la evaluación tecnológica, gestión de la ingeniería, innovación pública, implementación de nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones, literatura sobre difusión tecnológica, psicología sobre las relaciones entre organizaciones e innovación o sobre la creatividad en la investigación y en la innovación.

Fuente: Martin (2012). Elaboración propia

## 2.2 Investigación y desarrollo experimental (I+D)

Godin (2006) realizó un análisis histórico sobre la construcción del concepto de I+D<sup>11</sup>, habiendo constatado que fue recién a mediados de los años cuarenta del siglo XX que se empezó a utilizar en todos los sectores de la economía y en las universidades de los Estados Unidos. Específicamente, este autor considera que la difusión del concepto de I+D se produjo gracias a los trabajos de la Oficina de Investigación Científica y Desarrollo de los Estados Unidos (OSRD<sup>12</sup> por sus siglas en inglés),

creada en 1941, para contribuir a los esfuerzos de investigación militar durante la Segunda Guerra Mundial.

De acuerdo al Manual Frascati<sup>13</sup>, citado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2002), la I+D comprende “el trabajo creativo realizado de manera sistemática con el fin de incrementar el volumen de conocimientos, incluido el conocimiento del hombre, la cultura y la sociedad, y el uso de estos conocimientos para descubrir nuevas aplicaciones”.

Es importante destacar que la I+D se divide en tres actividades distintas pero complementarias: investigación básica, investigación aplicada y desarrollo experimental o tecnológico (ver cuadro 3.)

**Cuadro 3. Definiciones de investigación básica, aplicada y desarrollo experimental**

Actividades	OECD (2002)
<b>Investigación básica</b>	Son <i>trabajos teóricos o experimentales</i> que tienen por objetivo principal <i>adquirir nuevos conocimientos</i> acerca de los fundamentos subyacentes de los <i>fenómenos y hechos observables, sin ninguna aplicación o uso concreto</i> a la vista.
<b>Investigación aplicada</b>	Son <i>trabajos de investigación originales</i> realizados con el fin <i>adquirir nuevos conocimientos</i> , no obstante, se encuentra <i>dirigida hacia una finalidad u objetivo práctico específico</i> .
<b>Desarrollo experimental o tecnológico</b>	Son <i>trabajos sistemáticos basados en conocimientos existentes</i> obtenidos de la investigación y/o la experiencia práctica, que <i>se dirige a la producción de nuevos materiales, productos o dispositivos</i> , con el fin de establecer <i>nuevos procesos, sistemas y servicios, o mejorar considerablemente los ya existentes</i> .

Fuente: OECD (2002). Elaboración propia

Autores como Forbes y Wield (2004) realizaron una serie de contribuciones e investigaciones en los países de reciente industrialización (NICs<sup>14</sup>, por sus siglas en inglés) y coinciden con la misma clasificación de la OECD para las actividades de I+D. Sin embargo, aunque dicha clasificación resulte útil como herramienta analítica no siempre es la forma más conveniente para comprender lo que sucede en la realidad. Así, por ejemplo, han ocurrido aportes fundamentales para el conocimiento humano que se han dado a partir de investigaciones aplicadas, mientras que han habido investigaciones básicas sin aplicación aparente que, sin embargo, han logrado producir resultados de gran utilidad práctica.

Por ello, Forbes y Wield (2004) señalan que la I+D es una actividad de múltiples facetas, que no resulta ser homogénea para todos los países, sino que se encuentra condicionada al lugar geográfico dónde se realiza (India o los Estados Unidos, por ejemplo), al periodo cuándo se lleva a cabo (Corea del Sur en los años setenta o noventa), a las organizaciones que lo desarrollan (el tipo de empresa ya sea pequeña, mediana, grande o una transnacional) y al motivo por el cual se efectúa (como actividad principal de la empresa o para promover el cambio tecnológico). Al respecto, cabe indicar que existe una taxonomía que distingue al menos seis diferentes funciones de la I+D en los países de reciente industrialización: la indigenización; el aprendizaje de otras empresas; la mejora de productos; la I+D como actividad principal de la empresa; la investigación para producir nuevos conocimientos; y, el sistema de coordinación e integración de conocimiento (ver cuadro 4).

**Cuadro 4. Funciones y características principales de la I+D en los países de reciente industrialización**

Funciones	Características principales
Indigenización <sup>15</sup>	En varios países NICs, se experimentaron un periodo de sustitución de importaciones. El contenido de I+D de la industria se orientó hacia el desarrollo de materiales y componentes locales, la sustitución de bienes que no estaban disponibles y el desarrollo local de procesos de manufactura. El objetivo principal era lograr la fabricación de productos utilizando casi exclusivamente con insumos locales.
Aprendizaje de otras empresas <sup>16</sup>	Las empresas de los NICs invirtieron cada vez más intensamente en tecnología, tanto a través de la importación de tecnología (vía pagos de licencias) como a través de la I+D interna, con el objetivo de alcanzar a las empresas más avanzadas tecnológicamente.
Mejora de productos existentes <sup>17</sup>	En los países NICs, la función principal de la I+D ha sido adaptar la tecnología importada a las condiciones locales. El desarrollo experimental constituye la parte central de toda estrategia de I+D, centrándose en la mejora de productos existentes y, en menor medida, en la investigación sin aplicación comercial directa.
La I+D como actividad principal de una empresa	La I+D puede constituirse como la actividad principal de una compañía en tres casos diferentes: <ol style="list-style-type: none"> <li>Reubicación transnacional de la I+D<sup>18</sup>, cuando las investigaciones de una gran empresa se llevan a cabo en otro país.</li> <li>Contratos de investigación<sup>19</sup>, cuando la empresa brinda servicios de investigación para otras empresas.</li> <li>Alianzas de laboratorios de investigación con universidades locales<sup>20</sup>, cuando las empresas se asocian con universidades para establecer laboratorios de investigación y desarrollar proyectos conjuntos. El objetivo es la producción de</li> </ol>

Investigación destinada a producir nuevos conocimientos<sup>21</sup>

I+D para la empresa matriz extranjera y, con frecuencia, se deslocaliza incluso las operaciones de I+D hacia sus subsidiarias en terceros países. Existen países como la India e Israel que se están convirtiendo en los principales lugares de destino para realizar I+D, dada la disponibilidad de personas calificadas, además de contar con una adecuada infraestructura.

En los países que lideran el desarrollo tecnológico, la investigación expande la base de conocimiento sobre la cual operan los sectores productivos existentes y generan nuevos conocimientos que darán lugar a nuevas tecnologías e industrias. Por otro lado, en países seguidores de la tecnología<sup>22</sup>, la función de la investigación es limitada, pero aun así se realiza cierto nivel de I+D. Dichos países no se caracterizan por presentar avances en las fronteras de la ciencia (tales como la creación de industrias de vanguardia intensivas en conocimiento o la realización de innovaciones radicales).

Sistema global de coordinación e integración de conocimiento<sup>23</sup>

Según Pavitt (2000), citado por Forbes y Wield (2004), la coordinación de la investigación efectuada fuera de la empresa de los países NICs se está convirtiendo en otra faceta de la I+D (además de la innovación y la imitación) que resulta del número creciente de campos tecnológicos que las empresas deben controlar y dominar. Por ende, una función clave para la I + D es coordinar las fuentes externas del conocimiento y conectarlas con los esfuerzos internos.

Fuente: Forbes y Wield (2004). Elaboración propia.

De lo mencionado anteriormente, la I+D resulta ser un concepto con una trayectoria histórica de múltiples funciones que ha sido moldeada a través de las experiencias y los intereses de los diversos países y empresas involucrados en su desarrollo. Resulta estratégico, entonces, comprender las diferentes motivaciones y funciones que cumple la I+D, sobre todo en los países en desarrollo, dado que ello permitiría diseñar efectivas políticas públicas de acuerdo al contexto histórico, al lugar geográfico, y a los intereses nacionales para impulsar el desarrollo industrial y tecnológico del país.

### 2.3 Innovación

Desde una perspectiva etimológica, la palabra innovación deriva del latín *innovare* y significa: “introducir algo nuevo en el ámbito existente y en el orden de las cosas o para cambiar el rendimiento de los recursos” (Drucker, 1985, citado por Carayannis y Gonzalez, 2003).

Desde una perspectiva histórica, Giget (2010) observa que los fenómenos de innovación se dan de forma secuencial, con periodos bastantes

cortos de novedad o de renovación (a nivel de productos, instituciones, empresas y todas las creaciones humanas), seguidos de periodos más largos de estabilidad relativa en los cuales no se cuestiona lo que existe, sino que más bien se domina, se optimiza, se difunde y se utiliza lo que se posee. Este autor identifica dos grandes etapas de lo que denomina las olas de innovaciones, las cuales son:

1. Empuje científico y técnico: periodo largo de progreso y de acumulación de nuevos conocimientos, pudiendo desarrollarse de forma revolucionaria, por lo que pasa a denominarse una “revolución científica y técnica”. Por lo general, se involucra principalmente al círculo reducido de investigadores en diferentes áreas del conocimiento.
2. Síntesis creativa: periodo más corto de combinación de estos nuevos conocimientos y tecnologías bajo la forma de nuevos productos y servicios. Es recién a partir de este momento que los conocimientos acumulados en la fase anterior son puestos a disposición de los individuos y de la sociedad, siendo percibidos como progreso. La reconfiguración del sistema con la integración de los nuevos conocimientos y tecnologías también desencadena un cambio en el contexto que favorece una nueva mentalidad, visión y libertad creativa. Por lo general, se involucra a toda la sociedad en su conjunto dado que existe la introducción de una serie de novedades en el mundo real.

En el ámbito de los países desarrollados, el Manual de Oslo de la OECD (2005), define una innovación<sup>24</sup> como: “la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las practicas internas de la empresa, la organización del lugar o las relaciones externas”.

Asimismo, en este manual se distingue cuatro tipos de innovación, que se presentan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 5. Tipos de innovaciones y definiciones**

Tipos de innovación	Definiciones
<i>Producto</i>	Introducción de un bien, de un servicio nuevo, o significativamente mejorado <sup>25</sup> , en cuanto a sus características o al uso al que se destina.
<i>Proceso</i>	Introducción de un nuevo o significativamente mejorado proceso de producción o de distribución <sup>26</sup> .

<i>Mercadotecnia</i>	Aplicación de un nuevo método de comercialización que implique cambios significativos del diseño o el envasado de un producto, el posicionamiento de una marca, la promoción o fijación de precios, y/o la creación de nuevos canales de venta.
<i>Organización</i>	Introducción de un nuevo método organizativo en las prácticas empresariales, la organización del lugar de trabajo o las relaciones externas de la empresa.

Fuente: Manual de Oslo de la OECD (2005). Elaboración propia

En América Latina, el Manual de Bogotá<sup>27</sup> (2001) elaborado por la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología – Iberoamericana e Interamericana (RICYT), la Organización de los Estados Americanos (OEA), y el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CITED), indica que existen limitaciones<sup>28</sup> en el Manual de Oslo para su aplicación en los países en desarrollo y, por ende, se tuvo la necesidad de introducir el concepto de *Gestión de la Actividad Innovadora* que considera además de las actividades de innovación citados anteriormente, los esfuerzos tecnológicos desplegados por las empresas<sup>29</sup>.

Cabe indicar que Schumpeter (1934), citado por Escorsa y Valls (2003), realiza una definición temprana y más amplia del concepto innovación, presente en cada uno de los siguientes casos:

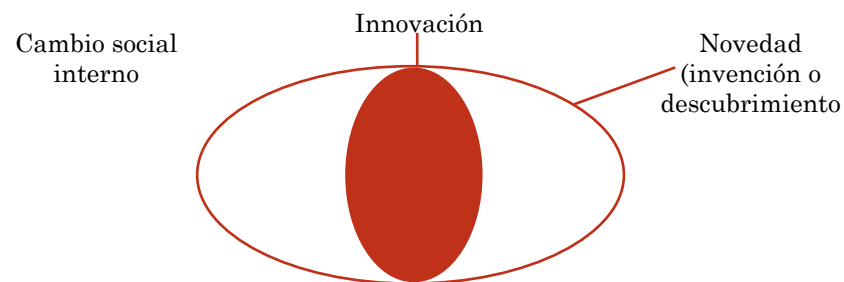
1. *La introducción en el mercado de un nuevo bien*, es decir, un bien con el cual los consumidores aún no están familiarizados o de una nueva clase de bienes.
2. *La introducción de un nuevo método de producción*, es decir, un método aún no experimentado en la rama de la industria afectada, que requiere fundamentarse en un nuevo descubrimiento científico; y también puede existir innovación en una nueva forma de tratar comercialmente un nuevo producto.
3. *La apertura de un nuevo mercado*.
4. *La conquista de una nueva fuente de suministro de materias primas o de productos semielaborados*, sin tener en cuenta si esta fuente ya existe, o bien ha de ser creada de nuevo.
5. *La implantación de una nueva estructura en un mercado*, como por ejemplo, la creación de una posición de monopolio u oligopolio.

De lo mencionado anteriormente, se puede apreciar que, de una u otra manera, todas estas definiciones coinciden en que solamente se produce innovación cuando los nuevos productos, procesos o servicios son aceptados con éxito por el mercado, de lo contrario no puede afirmarse



que se haya producido una innovación. Sin embargo, esta última característica acerca del éxito o aceptación del mercado limitaría el concepto de la innovación. En ese sentido, es preciso considerar la propuesta de Gailly (2011), quien define la innovación como la combinación de dos características fundamentales: la novedad (invención o descubrimiento) y el cambio social interno de una organización. En palabras de Gailly (2011), la innovación: “es a la vez sobre lo que haces” (producto, servicio, modelo de negocio) “y cómo lo haces” (la cadena de valor, organización, estrategia). Desde un punto de vista organizacional, la innovación no solo requiere de una invención o de un descubrimiento sino de un cambio que tiene un mayor impacto tanto sobre la estructura del mercado como en el contexto social de una organización; así, la innovación sería el resultado de la génesis simultánea de novedad (descubrimiento o invención) y cambio interno dentro de las organizaciones, ya sean públicas o privada (ver figura 1).

**Figura 1. Conceptualización de la innovación en una organización**



Fuente: Gailly (2011)

Esta definición coincide con lo señalado por Carayannis y González (2003) cuando afirman que además de influenciar, modificar y cambiar las formas de vida de las personas, el desempeño de las empresas y la prosperidad de las naciones, la innovación tiende también a modificar las percepciones y las relaciones organizacionales dentro de una empresa o una institución.

En la actualidad, la economía del conocimiento está causando cambios significativos en la estructura del mercado por medio de la mayor incorporación de conocimiento e información dentro de los procesos económicos, lo que a su vez permite la aparición de nuevas instituciones, reglas y prácticas (Arvanitidis y Petrakos, 2011). Dentro de estos cambios experimentados por el conocimiento, se puede mencionar que la capacidad de innovación no solo radica en el descubrimiento de nuevos principios tecnológicos sino también en la habilidad de combinar y ha-

cer uso de las tecnologías existentes (David y Foray, 2002, citado por Arvanitidis y Petrakos, 2011).

Desde nuestra perspectiva, la innovación ocurre principalmente cuando se implementa una *novedad*<sup>30</sup> y se produce un *cambio interno* dentro del contexto social de una organización, lo que para Gailly (2011) implica alcanzar un nuevo estado para la organización “impulsado por el *know-how*, su capacidad para movilizar recursos y modificar sus estructuras, estilos, sistemas, procedimientos y valores”. Empero, en la economía del conocimiento contemporánea, existe una nueva tendencia conocida bajo la expresión de “innovación sin investigación” que consiste en priorizar la combinación y la reorganización del conocimiento antes que el descubrimiento de nuevos conocimientos. De acuerdo a Soete (2006) citado por Arvanitidis y Petrakos (2011), la *innovación sin investigación* requiere de un acceso sistemático a las tecnologías de vanguardia y del establecimiento de procedimientos para la difusión de la información, lo que puede lograrse a través de la vigilancia tecnológica. Al respecto, Rouach (2008) definió la vigilancia tecnológica como el arte de localizar, recopilar, procesar, almacenar las informaciones y las señales pertinentes que contribuirán a que la empresa alcance el nivel de rentabilidad deseado, permitiéndole orientarse en los ámbitos tecnológicos y comerciales de forma estratégica, así como protegerse en el presente y en el futuro frente a las amenazas de los ataques de la competencia.

#### 2.4. Desarrollo

Todaro y Smith (2012) definen el desarrollo como “un proceso multidimensional que implica cambios importantes en las estructuras sociales, las actitudes populares, costumbres, creencias e instituciones nacionales, así como la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza”. Estos autores señalan también que si bien el desarrollo suele definirse en un contexto nacional, su realización más generalizada puede requerir de la modificación de la situación del sistema económico y social a nivel internacional.

Sobre este último punto, Ha-Joon Chang (2003) indica que los países desarrollados y los organismos internacionales que constituyen el establishment han ejercido influencia en los países en desarrollo para que éstos adopten “buenas políticas”<sup>31</sup> a fin de acelerar su crecimiento económico. Este autor recomienda que los países en desarrollo tengan también la posibilidad de utilizar ciertos aranceles y/o subsidios<sup>32</sup> para la promoción industrial acorde con su estrategia de desarrollo.

Acorde con Valcárcel (2006), “todo concepto y categorías tienen un anclaje histórico”, es decir, que el contexto histórico determina en gran medida la perspectiva sobre la problemática particular del desarrollo. Por ende, resulta importante considerar el término “desarrollo” dentro de “un proceso permanente y acumulativo de cambio y transformación de la estructura económica y social” (Valcárcel, 2006), donde la vigencia y el uso conceptual la determina en buena medida los grupos de interés y las comunidades de una sociedad<sup>33</sup> en el contexto dinámico de su entorno.

Por su parte, el profesor Peemans (2007) de la Universidad Católica de Lovaina La Nueva, en Bélgica (UCL), describe el desarrollo como: “el proceso de movilización y de utilización de los recursos de un territorio, por medio del cual la población de este territorio define, a través de un marco institucional apropiado, su relación con la naturaleza y su estilo de vida, perfecciona su organización social, mejora su bienestar y construye su identidad”.

Finalmente, retomando a Valcárcel (2006), el autor señala que “no hay un patrón universal de desarrollo, este difiere de una sociedad a otra”; por lo que el debate sobre el desarrollo dentro de la sociedad es permanente dado que no existe respuesta absoluta sobre cómo debería ser y es relativo al periodo histórico en el que se vive.

A continuación y, desde una perspectiva histórica, se muestra un resumen de la diversidad conceptual que encierra la idea de “desarrollo” a lo largo de los distintos periodos históricos, con énfasis desde mediados del siglo XX y aplicados a los países en vías de desarrollo (ver cuadro 6).

**Cuadro 6. Resumen de conceptos y principales características del desarrollo y su evolución**

Periodo histórico	Conceptos	Principales características
Desde la Grecia Clásica (siglo V a.C. hasta fines de la Segunda Guerra Mundial	Progreso, Riqueza, Crecimiento, Civilización	Valcárcel (2006) hizo una recopilación de los conceptos utilizados por distintos autores como Adam Smith (1776) y John Stuart Mill (1848), Schumpeter (1941), Benson (1942), Rosenstein-Rodan (1944) y Nisbet (1980).
Después de la Segunda	Enfoque de la Modernización	Charlier y Yopez (2010) señalan que “es un proceso universal caracterizado por una serie

Guerra Mundial hasta años 1960		de etapas por las que deben pasar necesariamente todas las naciones y las sociedades. Está basado en la ideología de la transición de una sociedad tradicional hacia una sociedad moderna”. Walt Whitman Rostow es uno de los mayores exponentes de este enfoque.
Desde mediados años 1960 hasta 1980	Enfoque de la Dependencia	Fernando Henrique Cardoso y otros seguidores de este enfoque citado por Valcárcel (2006), señalan que existe “un tipo de articulación entre la economía mundial y las economías locales, entre la dominación internacional y la dominación interna de clase. La dependencia, a diferencia de la dominación colonial, es consecuencia histórica de la división internacional del trabajo que provoca [que] el desarrollo industrial se concentre en algunos países resultando restringido en otros, a los cuales se les delega la función de simples abastecedores de materias primas”.
Desde 1970	Ecodesarrollo	Ignacy Sachs (1974), citado por Valcárcel (2006), menciona que se centra en cinco dimensiones: 1) Dimensión ética y social (pertinencia social y equidad de las soluciones). 2) Dimensión medioambiental. 3) Dimensión económica. 4) Dimensión cultural. 5) Dimensión territorial.
Desde 1970	Desarrollo Sostenible	El Informe de la Comisión Brundtland (1987) citado por Valcárcel (2006), lo define como “un desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades”.
Desde 1970	Enfoque de las Necesidades Básicas	Paul Streeten es el autor de este enfoque, y Valcárcel (2006) indica que “se refiere sobre todo a la educación y la buena salud como mecanismos, junto con la maquinaria, tierras y crédito, que permiten acrecentar la productividad laboral”.
Desde 1980	Desarrollo a Escala Humana	“Está orientado en gran medida hacia la satisfacción de las necesidades humanas, exige un nuevo modo de interpretar la realidad.

Desde 1980	Enfoque Neoliberal y Neomodernización	<p>Nos obliga a ver y a evaluar el mundo, las personas y sus procesos, de una manera distinta a lo convencional” (Max Neef et al., 1993).</p> <p>John Williamson (2003), citado por Valcárcel (2006), introduce el término “Consenso de Washington” y los Programas de Ajuste Estructural que se definen como “la combinación de políticas de estabilización fiscal y monetaria junto con reformas institucionales que tienen como objetivo redefinir la participación del Estado en la economía y promover un nuevo modelo de crecimiento basado en la economía de mercado”.</p>
Desde 1980	Enfoque de Derechos y Capacidades	<p>“Es el espacio de evaluación en el cual el bienestar del individuo no se mide por la utilidad sino por la capacidad, es decir, por la libertad que tiene un individuo a elegir el estilo de vida que desea llevar.” (Charlier y Yepez, 2010). Amartya Sen es el principal exponente de este enfoque.</p>
Desde 1980 <sup>34</sup>	Desarrollo Económico Local (DEL)	<p>Tello (2010), presenta las siguientes definiciones:</p> <p>a. CEPAL (2001) y BID (2000 y 2002): “El proceso estructural y de crecimiento que, mediante el máximo aprovechamiento de los recursos locales, permite que las personas que viven en un área local o una región de un país experimenten un incremento continuo de su bienestar”.</p> <p>b. Bartik (1995) y Malizia (1985): “Son aquellos cambios en la capacidad de una economía local que permiten incrementar el crecimiento económico, generar empleo y crear nueva riqueza para los residentes locales”.</p> <p>c. Blakely (2003) y Blakely y Bradshaw (2002): Es la “combinación de disciplinas y una amalgama de políticas y prácticas”.</p>
Desde 1990	Enfoque Post-Ajuste Estructural (PAE)	<p>Ben Hammouda (1998), citado por Valcárcel (2006) propone una renovación de las teorías del desarrollo, analiza las dinámicas en curso en los países subdesarrolladas y pone de manifiesto las transiciones globa-</p>

Desde 1990	Desarrollo Humano	<p>les que ocurren en las economías de Asia, África y América Latina.</p> <p>Además, clasifica las corrientes PAE en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Retorno a la economía del desarrollo.</li> <li>2. Nueva economía institucional.</li> <li>3. Corrientes neo-estructuralistas o post-keynesiana.</li> </ol> <p>“Es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles. Otras oportunidades incluyen la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos” (PNUD, 1990).</p>
Desde 1990	Enfoque Territorial	<p>“Es un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural.” (Schejtman y Berdegú, 2004).</p>
Desde 1990	Post-Desarrollo	<p>Valcárcel (2006) afirma que este enfoque “reivindica el derecho a la diferencia, la importancia de lo local, del terruño y de la comunidad como base para la reconstrucción de los lazos sociales, la confianza mutua y la reciprocidad, la moral y la política de las sociedades”. Gilbert Ritz, Wolfgang Sachs, Björn Hettne, Arturo Escobar y Gustavo Esteva son algunos representantes de este enfoque.</p>

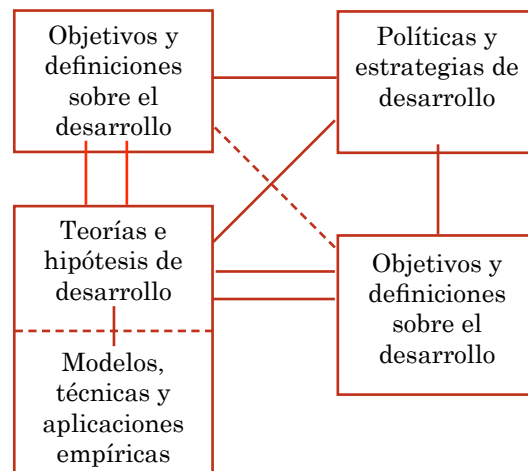
Fuente: Valcárcel (2006), Charlier y Yépez (2010), Tello (2010), PNUD (1990), Max Neef et al. (1993) y Schejtman y Berdegú (2004). Elaboración propia

De todos los enfoques sobre el desarrollo presentados, Thorbecke (2007) señala que la selección y adopción de políticas y estrategia de desarrollo<sup>35</sup> dependerá de tres elementos básicos:

1. Los objetivos de desarrollo prevaletentes que derivan de la visión y la definición del proceso de desarrollo.
2. El corpus existente de teorías sobre el desarrollo, hipótesis, modelos, técnicas y aplicaciones empíricas.
3. El sistema de datos disponibles (estadísticas) para el diagnóstico de la situación existente y la medición del rendimiento.

En la siguiente figura, se muestran las interrelaciones y las interdependencias que existen entre las teorías y los modelos sobre el desarrollo; los objetivos y las definiciones; las políticas, las instituciones y las estrategias; y, los sistemas de datos y medición del rendimiento:

**Figura 2. Interrelaciones fundamentales en el pensamiento sobre el desarrollo**



Fuente: Thorbecke (2007)

Es importante resaltar que, en cualquier periodo histórico, estos cuatro elementos diferentes se encuentran interrelacionados e interactúan entre sí para conformar un sistema de pensamiento sobre el desarrollo. Las teorías y los modelos influyen y se ven influenciados por los objetivos de desarrollo que predominan en una sociedad. Por otra parte, los sistemas de datos y de medición, así como los modelos se emplean para probar las hipótesis y/o establecer nuevas teorías. Por último, la elección de las políticas y las estrategias de desarrollo están conjuntamente determinadas e influenciadas por los otros tres elementos (objetivos, teorías, y sistema de datos y medición) (Thorbecke, 2007). También se producen relaciones entre las teorías, hipótesis y los modelos, así como entre los objetivos y la medición del rendimiento.

Desde nuestro punto de vista, el desarrollo es un concepto multidimensional porque comprende aspectos económicos, políticos, sociales, culturales y medio ambientales, entre otros. Para alcanzarlo, no existe un patrón universal de recetas a seguir; por ello cada país debería diseñar políticas de desarrollo que presenten una vinculación estrecha con la realidad histórica, las características geográficas, el interés nacional<sup>36</sup>, y el entorno económico internacional. Además, tales políticas deberían promover los cambios mentales tanto individuales como colectivos de la sociedad (Todaro y Smith, 2012). Adicionalmente, sería conveniente ejecutar políticas industriales<sup>37</sup> y de fomento a la Ciencia, Tecnología e Innovación, siendo necesario incorporar a este esfuerzo endógeno la dimensión internacional<sup>38</sup> en el marco de la estrategia de desarrollo del país.

### 3. Conclusiones y recomendaciones

#### 3.1 Ciencia y tecnología

- Las interacciones entre la ciencia y la tecnología son múltiples, se producen en ambas direcciones y se ven potenciadas por el desarrollo de instituciones de investigación que permitan crear capacidad científica en los países en desarrollo.
- Los países menos desarrollados requieren de un proceso interactivo inicial entre la ciencia y la tecnología para despegar en su proceso de desarrollo económico.
- Cabe mencionar que entre los años sesenta del siglo XX hasta la actualidad se ha consolidado un campo de estudio interdisciplinario conocido como la política científica y los estudios sobre innovación.

#### 3.2 Investigación y desarrollo experimental

- La investigación y desarrollo experimental (I+D) tiene múltiples funciones, tales como la indigenización, el aprendizaje de otras empresas, la mejora de productos, la I+D como actividad principal de la empresa, la investigación para producir nuevos conocimientos, y el sistema de coordinación e integración de conocimiento. Por ello resulta esencial comprender qué papel cumple la I+D dentro del proceso emprendido en distintas economías en desarrollo o países de reciente industrialización.

- La clasificación de la I+D como una serie de etapas (proceso lineal) que involucran la investigación básica, la investigación aplicada y el desarrollo experimental tiene utilidad como una herramienta analítica teórica, pero presenta serias limitaciones para comprender las distintas funciones y sus interrelaciones en las organizaciones privadas y públicas. Esta dificultad se puede traducir, por ejemplo, en un pobre desempeño a nivel del diseño y la implementación de políticas públicas que promocionen la ciencia, tecnología y la innovación (CTI) en la economía nacional.

### 3.3 Innovación

- Resulta fundamental redefinir el concepto de innovación, evitando circunscribirlo sólo al aspecto tecnológico o a su carácter comercial. Se debe igualmente considerar la innovación desde una perspectiva histórica y organizacional, así como desde el punto de vista de los países en desarrollo dentro de una economía del conocimiento.

### 3.4 Desarrollo

- Las oportunidades de desarrollo que se presentan para cada país son únicas en el transcurso de su historia pero en ningún caso constituyen un desafío inalcanzable (por ejemplo, el caso de éxito experimentado por Corea del Sur y, recientemente, los avances logrados por la competitividad de las empresas de la India). Por lo tanto, corresponde a cada Estado tener la capacidad de realizar una *lectura abierta, realista y flexible de la dinámica interna y del contexto internacional*, luego del cual deberá seleccionar y/o adoptar los distintos enfoques del desarrollo para diseñar las políticas públicas e implementar las propias estrategias en función de sus intereses nacionales.
- Consideramos que las estrategias de desarrollo requieren de cambios mentales individuales y colectivos de la sociedad, así como la aplicación sistemática de políticas industriales sobre la base de una estructura científica y tecnológica para alcanzar el bienestar y la prosperidad del país en vías de desarrollo.

### Notas

1. Brooks (1994) afirma que la ciencia y la tecnología son como “dos corrientes paralelas de conocimiento acumulativo, los cuales tienen muchas interdependencias y relaciones entrecruzadas pero cuyas conexiones internas son mucho más fuertes que sus conexiones entrecruzadas”.

2. Una amplia cantidad de investigación básica llevada a cabo por la industria o con el apoyo de los servicios militares tuvo como finalidad conseguir nuevas aplicaciones útiles, aunque no se haya tenido un producto específico en mente. Por ejemplo, las investigaciones realizadas en los Laboratorios Bell finalmente condujeron a la invención del transistor.
3. La predicción teórica, el modelamiento y la simulación de sistemas a menudo está acompañado de mediciones y de comprobación empírica de subsistemas y componentes ha sustituido cada vez más las pruebas empíricas a escala de sistemas completos, y esto requiere de herramientas y métodos analíticos diseñados sobre la base de la comprensión de los fenómenos científicos.
4. Ocurre un cambio cuando las herramientas que se utilizan para la investigación básica en las universidades pasan a ser herramientas de producción o bienes de capital en la industria privada.
5. La investigación académica imparte conocimientos pero también habilidades, métodos y una red de contactos profesionales, los cuales son susceptibles de emplearse para resolver problemas tecnológicos en la práctica.
6. Por ejemplo, la elaboración de un producto químico nuevo requiere de conocimientos técnicos para su procesamiento (investigación ofensiva) y de conocimientos sobre el manejo de los residuos y sobre la hidrología subterránea de la planta industrial (investigación defensiva). Esta investigación defensiva es la que sirve para predecir y controlar los efectos sociales y medioambientales de las tecnologías.
7. Los ingenieros y los inventores tienden a combinar los conocimientos científicos y tecnológicos acumulados en el tiempo junto con las últimas investigaciones científicas, como base para establecer con claridad sus objetivos y así evitar gastos innecesarios en el desarrollo de nuevas tecnologías.
8. Los problemas que surgen en el desarrollo industrial son a menudo una fuente rica de problemas para las ciencias básicas. Uno de los ejemplos más destacados fue el surgimiento de un subcampo para la cosmología a partir de una investigación con fines tecnológicos, que se produjo con el descubrimiento y la medición cuantitativa en el espacio de la radiación residual luego de la explosión del Big Bang. Dicha investigación se realizó en 1965 por parte de un grupo de investigadores de los Laboratorios Bell.
9. Por ejemplo, la tecnología espacial revolucionó las ciencias de la cosmología y de la astrofísica al permitir una medición de un mayor rango del espectro electromagnético respecto de cuando se encontraban limitadas por la falta de transparencia atmosférica (por la presencia de rayos X, rayos gamma, ultravioleta y partes del infrarrojo).
10. Corresponde a la Science Policy and Innovation Studies.
11. Según Godin (2006), tanto la “investigación” como el “desarrollo” que conforman las siglas del I+D tienen un origen industrial; en el caso del primero, las empresas preferían usar el término de investigación en vez de ciencia. Así, la investigación industrial incluía muchas actividades tales como la ingeniería, el diseño y las pruebas experimentales. Respecto del segundo término, a inicios del siglo XX, se empleaba para referirse a la evolución de la empresa aunque también servía para designar ambiguamente tanto a una cosa novedosa como para referirse a la última fase de un proyecto. Sin embargo, fue luego de los años veinte, cuando adquirió su verdadero significado, producto de la separación de la investigación fundamental de los laboratorios en las grandes empresas.
12. Corresponde a la *US Office of Scientific Research and Development*.
13. El Manual fue publicado por primera vez en 1963 y ha tenido seis ediciones hasta el 2002. Este se ocupa exclusivamente de la medición de los recursos humanos y financieros dedicados a la investigación y desarrollo experimental (I + D), a menudo referidos como inputs de I + D.
14. *Newly Industrialized Countries*. En este caso, se hace referencia a países tales como Brasil, México, India, China, Corea del Sur y Sudáfrica.
15. Edquist y Jacobsson (1989) citado por Forbes y Wield (2004) analizaron la fabricación de excavadoras hidráulicas para ilustrar el caso de la indigenización en la India y compararlo con Corea del Sur. Luego de licenciar la tecnología para excavadoras de la empresa francesa Poclair en la década de los setenta, la empresa coreana Samsung Shipbuilding and Heavy Industries (SHI) logró niveles de producción nueve veces superiores y precios mucho más competitivos respecto de la empresa Larsen and Toubro (L&T) de la India.

16. Kim (1997) citado por Forbes y Wield (2004) describió como las empresas coreanas desarrollaron capacidades tecnológicas en varias industrias. Por ejemplo, en 1965 LG realizó un acuerdo de licenciamiento con la empresa japonesa HITACHI para lograr la masiva transferencia de conocimiento explícito e implícito para la producción de televisores. LG se convirtió en la empresa pionera de televisores en Corea del Sur y desarrolló una extensa red de departamentos I+D tanto local como internacionales.
17. En la India, la empresa Hindustan Lever Limited (de propiedad de la empresa anglo-holandesa Unilever) tuvo éxito al introducir champú en sachets económicos y así conseguir expandir el mercado (sobre todo en las áreas rurales), a pesar de contar con la intensa competencia de empresas extranjeras generada a partir de los noventa.
18. En 1985, la empresa sueca Astra AB (actualmente, Astra-Zeneca, de propiedad de capitales británicos y suecos) estableció su centro de investigación en la India. El principal objetivo fue patrocinar la investigación biomédica sobre enfermedades infecciosas y desarrollar nuevos diagnósticos y terapias.
19. La empresa Biocon con sede en Bangalore (India) resultó ser un ejemplo del potencial que tienen los contratos de investigación. Biocon tiene una subsidiaria, Clingene, cuyo único propósito es llevar a cabo ensayos clínicos para empresas farmacéuticas extranjeras.
20. Por ejemplo, en 1993, la empresa farmacéutica Glaxo estableció un laboratorio en Singapur llamado el Centro de Investigaciones para Productos Naturales (CNPR por sus siglas en inglés) en la Universidad Nacional de Singapur. Este fue el resultado de un esfuerzo conjunto entre Glaxo Wellcome, el Consejo de Desarrollo Económico de Singapur y el Instituto de Biología Celular y Molecular.
21. La empresa estadounidense Intel opera bajo el principio de mínima información de Noyce, que consiste en estimar cual sería la posible respuesta a un problema y luego trata de avanzar heurísticamente tan lejos como se pueda. Así, más que realizar grandes esfuerzos de investigación destinados a la comprensión verdadera de los problemas y a la producción de soluciones tecnológicas publicables, Intel trata de salir adelante con tan poca información como sea posible.
22. La industria farmacéutica de la India atravesó un cambio en la naturaleza de la actividad de I+D al interior de la empresa. Se trata de un cambio de enfoque, desde la ingeniería inversa y el desarrollo de procesos hacia el descubrimiento y el desarrollo de nuevos fármacos.
23. Ranbaxy buscó ser una empresa farmacéutica internacional basada en la investigación, por lo que requirió rediseñar la función de la I+D, incorporando, en forma simultánea, una diversidad de fuentes externas de conocimiento así como gestionar y encauzar el rápido crecimiento de la I+D producido internamente.
24. No debe confundirse la innovación con las actividades innovadoras, que el mismo Manual de Oslo de la OECD (2005) señala que son: "todas las operaciones científicas, tecnológicas, organizativas, financieras y comerciales que conducen efectivamente, o tienen por objeto conducir, a la introducción de innovaciones. Las actividades de innovación incluyen también a las de I+D que no están directamente vinculadas a la introducción de una innovación particular".
25. A nivel de las características técnicas, de los componentes y materiales, de la informática integrada, de la facilidad de uso u otras características funcionales.
26. A nivel técnicas, materiales y/o programas informáticos.
27. Este manual surge del equilibrio entre la sólida base conceptual y metodológica que proporcionan los manuales de la OECD (Oslo y Frascati) y de las especificidades de los sistemas de innovación y las empresas de América Latina y el Caribe.
28. Dado que no todos los países pueden hacer la innovación de la manera como lo entiende la OECD.
29. Incluye la I+D y todas las operaciones científicas, tecnológicas, organizativas, financieras y comerciales que tienen por objetivo introducir las innovaciones o resultan ser necesarias para su realización.
30. En el caso de un producto nuevo o mejorado se implementa cuando se introduce en el mercado. Mientras que los nuevos procesos, métodos de comercialización o métodos organizacionales se implementan cuando se ponen en uso efectivo en las operaciones de la empresa (OECD, 2005).
31. Se refiere a políticas macroeconómicas ortodoxas, liberalización del comercio e inversiones a nivel internacional, privatizaciones y desregulación. Últimamente, muchas instituciones financieras internacionales (por ejemplo, Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) también utilizan el término de "institucionalidad" para referirse a la necesidad de instituciones sólidas que permitan fortalecer la propiedad intelectual, un banco central políticamente independiente y una democracia política sólida.
32. Este autor demuestra que, en diferentes periodos históricos, tanto los Estados Unidos como el Reino Unido también aplicaron aranceles proteccionistas y subsidios para desarrollar sus industrias nacionales y lograr el desarrollo económico.
33. Tales como las comunidades académicas, empresariales, políticas, asociaciones civiles e instituciones públicas o privadas.
34. En los Estados Unidos, se originó el concepto y la aplicación del desarrollo económico local a inicios del siglo XX, mientras que en América Latina surge recién a mediados de la década de 1980 vinculado al tema de descentralización.
35. Se refiere al conjunto de políticas interrelacionadas y consistentes.
36. Para el Embajador Carlos García Bedoya, quien fue Canciller del Perú en 1979, el interés nacional, como objetivo político básico de un Estado, es un trípode conformado por la seguridad, la independencia y el bienestar del Estado.
37. Groenewegen (2000) indica que un gobierno realiza una política industrial cuando "interviene deliberadamente, con el objetivo de influir en el desarrollo estructural de la economía". En este caso, la estructura de la economía puede ser definida en términos de sectores económicos, regiones geográficas, o por el tamaño de las empresas. No obstante, la política industrial varía en función de los países y del periodo histórico en estudio.
38. Por ejemplo, a nivel de las negociaciones y acuerdos que puedan llevarse a cabo con otros países o en el seno de los diferentes organismos internacionales.

## Bibliografía

- ARVANITIDIS, Paschalis y PETRAKOS, George  
2011 "Defining Knowledge-Driven Economic Dynamism in the World Economy: A Methodological Perspective". En NIJKAMP, Peter y Iulia SIEDSCHLAG (eds). Innovation, Growth and Competitiveness: Dynamic Regions in the Knowledge-Based World Economy. Heildeberg: Springer-Verlag, pp.15-41.
- BERNARDES, Américo Tristão y da MOTTA e ALBURQUEQUE, Eduardo  
2003 "Cross-over, Thresholds, and Interactions between Science and Technology: Lessons for Less-Developed Countries". Research Policy. Amsterdam, 32 (5), pp.865-885.
- BROOKS, Harvey  
1994 "The Relationship between Science and Technology". Research Policy. Amsterdam, 23 (5), pp. 477-486.
- CARAYANNIS, Elias y GONZALEZ, Edgar  
2003 "Creativity and Innovation = Competitiveness? When, How, and Why". En SHAVININA, Larisa (ed). The International Handbook of Innovation. Oxford: Elsevier Science, pp. 587-606.
- CHANG, Ha-Joon  
2003 "Kicking Away the Ladder: Infant Industry Promotion in Historical Perspective". Oxford Development Studies. United Kingdom, 31(1), pp. 21-32.
- CHARLIER, Sophie y YEPEZ, Isabel  
2010 Analyse du Développement. Material de enseñanza. Louvain-La-Neuve: Université Catholique de Louvain.
- DRUCKER, Peter  
1993 La Sociedad Post Capitalista. Bogotá: Editorial Norma.

- ESCORSA, Pere y VALLS, Jaume  
2003 Tecnología e Innovación en la Empresa: Dirección y Gestión. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.
- FLORIAN, Víctor  
2002 Diccionario de Filosofía. Bogotá: Editorial Panamericana.
- FORBES, Naushad y WIELD, David  
2004 "What is R&D? Why does it matter?" Science and Public Policy. United Kingdom, 31(4), pp. 267-277.
- FORBES, Naushad y WIELD, David  
2000 "Managing R&D in Technology-Followers". Research Policy. Amsterdam, 29(9), pp. 1095-1109.
- GAILLY, Benoît  
2011 Developing Innovative Organizations: A Roadmap to Boost your Innovation Potential. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- GARCIA BEDOYA, Carlos  
1981 Política exterior peruana: teoría y práctica. Lima: Mosca Azul Editores.
- GIGET, Marc  
2010 "Dynamiques historiques de l'innovation: de la Renaissance à la sortie de la Crise". En GODET, Michel, DURANCE, Philippe y Marc MOUSLI. Compléments du Rapport sur Créativité et innovation dans les territoires. Consulta el 12 de Diciembre del 2012. <[www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/092-b.pdf](http://www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/092-b.pdf)>.
- GODIN, Benoit  
2006 Research and Development: How the 'D' got into R&D. Science and Public Policy. United Kingdom, 33(1), pp. 59-76.
- GROENEWEGEN, John  
2000 "Introduction: Industrial Policy; Issues, Theories and Instruments". En ELSNER, Wolfram y John GROENEWEGEN (eds). Industrial policies after 2000. Springer Science + Business, Media New York, pp. 1-23.
- MARTIN, Ben  
2012 "The Evolution of Science Policy and Innovation Studies". Research Policy. Amsterdam, 41(7), pp. 1219-1239.
- MAX NEEF, Manfred, Antonio ELIZALDE y HOPENHAYN, Martín  
1993 Desarrollo a Escala Humana: Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Consulta el 4 de Octubre del 2012. <[www.ugr.es/~fmunoz/documentos/Max-Neef\\_Desarrollo\\_a\\_escal\\_a\\_humana.pdf](http://www.ugr.es/~fmunoz/documentos/Max-Neef_Desarrollo_a_escal_a_humana.pdf)>.
- OECD  
2005 Manual de Oslo: Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Consulta: 4 de Octubre del 2012. [www.conacyt.gob.sv/Indicadores%20Sector%20Academcio/Manual\\_de\\_Oslo%2005.pdf](http://www.conacyt.gob.sv/Indicadores%20Sector%20Academcio/Manual_de_Oslo%2005.pdf).
- OECD  
2002 Frascati Manual: Proposed standard practice for surveys on research and experimental development. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Consulta: 4 de Octubre del 2012. <[www.uis.unesco.org/Library/Documents/OECDFrascatiManual02en.pdf](http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/OECDFrascatiManual02en.pdf)>
- PEEMANS, Jean Philippe  
2007 "Le Rôle de la Modernisation dans les Rapports entre Impérialisme, Capitalisme et Développement". Cahier Marxistes. Bruselas, Número 236, Octubre-Noviembre. Consulta: 16 de Octubre del 2012 <[www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/adri/documents/M15\\_CM\\_Peemans.pdf](http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/adri/documents/M15_CM_Peemans.pdf)>.
- PNUD  
1990 Desarrollo Humano: Informe 1990. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- RICYT, OEA, CYTED  
2001 Manual de Bogotá: Normalización de Indicadores de Innovación Tecnológica en América Latina y el Caribe. Consulta: 4 de Octubre del 2012. <[www.rieyt.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=5&Itemid=2](http://www.rieyt.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=5&Itemid=2)>.
- ROUACH, Daniel  
2008 La veille technologique et l'intelligence économique. Paris: Presses Universitaires de France (PUF).
- SCHJEJTMAN, Alexander y BERDEGUÉ, Julio  
2004 Desarrollo Territorial Rural. Debates y Temas Rurales N°1. Santiago de Chile: RIMISP y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- TELLO, Mario  
2010 "Del Desarrollo Económico Nacional al Desarrollo Local: Aspectos Teóricos". Revista Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, número 102, Diciembre. Consulta: 16 de Octubre del 2012 <[www.eclac.org/publicaciones/xml/2/41912/RVE102Tello.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/41912/RVE102Tello.pdf)>.
- THORBECKE, Erik  
2007 "The Evolution of the Development Doctrine, 1950-2005". En MAVROTAS, George y Anthony Shorrocks (eds). Advancing Development: Core Themes in Global Economics. New York: Palgrave Macmillan, pp.3-37.
- TODARO, Michael y SMITH, Stephen  
2012 Economic Development. Massachusetts: Pearson Education Inc.
- VALCÁRCEL, Marcel  
2006 "Génesis y Evolución del Concepto y Enfoques sobre el Desarrollo". Documento de investigación. Departamento de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. Consulta: 30 de Enero del 2012 <[departamento.pucp.edu.pe/cienciassociales/images/documentos/marcel\\_valcarcel.pdf](http://departamento.pucp.edu.pe/cienciassociales/images/documentos/marcel_valcarcel.pdf)>.
- VEGA-CENTENO, Máximo  
2003 El Desarrollo Esquivo: Intentos y logros parciales de transformación económica y tecnológica en el Perú (1970-2000). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

# La evolución de la Libre Determinación de los Pueblos

**José Yépez Castro**

Segundo Secretario en el Servicio Diplomático. Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales con mención en Tratados Internacionales por la Academia Diplomática del Perú. Actualmente sirve en la Embajada del Perú en Finlandia.

## RESUMEN

El artículo trata sobre la evolución política y jurídica del Principio de la Libre Determinación de los Pueblos. En una primera parte se hace un breve recuento de los antecedentes de este Principio. En un segundo acápite hace un análisis de los principales instrumentos que se han elaborado sobre la libre determinación en el marco de Naciones Unidas. En el tercer acápite se hace un recuento de lo que se consideran los tres casos más importantes llevados a fueros internacionales sobre la materia. La cuarta parte trata de los esfuerzos por ampliar su concepto y por llegar a nuevos acuerdos.

## 1. Introducción

Que la libre determinación de los pueblos es una figura jurídica con un contenido altamente político, es una afirmación frecuentemente repetida en la doctrina; pero a decir verdad es una figura política con contenido jurídico, que puede ser y es instrumentalizada de acuerdo a los intereses de diferentes Estados. Y es que su aplicación depende casi exclusivamente de la voluntad de terceros estados que privilegiarán sus intereses antes que cualquier cuestión moral.

Summers afirma que “el derecho de los pueblos a la libre determinación es un argumento político y uno basado en un argumento muy particular. Presume que las naciones y la gente constituyen una unidad

homogénea la que forma la base de la autoridad política”<sup>1</sup>. Es decir la figura jurídica es un argumento político que se instrumentaliza de acuerdo al interés vigente.

Quizá por esta razón muchos de los conflictos que surgen en esta materia demoran más de lo esperado en ser resueltos (por ejemplo el caso del Sahara Occidental) puesto que a menos que existan recursos en el territorio de la población en controversia o intereses de ciertos Estados no habrá incentivos para apoyar una solución en el marco multilateral.

Por otro lado, conceptualmente la libre determinación tiene una complejidad casi única. Onagayo, nos dice que el “fenómeno de la libre determinación es nebuloso e indeterminado en teoría pero en la práctica es muchas veces iliberal y rígido”<sup>2</sup>. Por estas razones es que hemos considerado que para entender la libre determinación y su aplicación, hay que conocer su desarrollo histórico, de ahí la razón de este artículo.

Hemos enfocado en una primera parte los antecedentes históricos, es decir cuándo es que se empiezan a hacer esbozos de la existencia de este principio. La siguiente parte trata las principales resoluciones en el marco de Naciones Unidas que abordan este tema. El siguiente acápite tratará la evolución jurisprudencial que se ha dado de forma paralela a la que se producía en Naciones Unidas. Un último acápite tratará los nuevos acuerdos y perspectivas en torno a este principio cuya evolución ha estado marcada por la complejidad y politización del mismo.

## 2. Antecedentes históricos

Quizá las primeras referencias del principio de la libre determinación de los pueblos se remontan a la época griega en la que las nociones de nación empiezan a aparecer. Otra referencia histórica surge durante la Paz de Westfalia de 1648 con el reconocimiento de una serie de ciudades-estado donde se replantean los conceptos de nación y soberanía. Pero dos son los grandes puntos de inflexión para forjar los antecedentes de este principio: la revolución francesa (1789) y la independencia de Estados Unidos (1776).

En el caso de la independencia de Estados Unidos, esta marcó la concreción de los principios de igualdad y libertad que son base para la libre determinación. Cassese nos comenta que fue a partir de la Revolución francesa que surgió la idea de que las personas no eran objeto del Rey y por ende no podían ser transferidas<sup>3</sup>. Esto motivó que varios



sentimientos independentistas comenzaron a surgir en diferentes partes de Europa, que no se exaltarían hasta principios del siglo XX.

Durante el periodo de la Primera Guerra Mundial empezaron a surgir ideas relacionadas a la libre determinación en los líderes de las principales potencias del mundo. Así, por ejemplo, Lenin publicó la “Tesis de la revolución socialista y el derecho de las naciones a la autodeterminación.” en 1916 en la que argumentaba que un mundo socialista era la única forma de poder llegar a una libre determinación de los pueblos; y lograr la libertad de la nación que los oprime. Este no fue el único texto socialista, también Stalin había escrito panfletos sobre la materia en 1913 y el “Partido Obrero Socialdemócrata de Rusia” también había publicado documentos en 1903 sobre la materia.

Por otro lado, el Presidente de Estados Unidos y considerado padre del idealismo en la política internacional, Woodrow Wilson publicó el texto “Los 14 puntos para mantenimiento de la paz” en 1918. En dicho texto Wilson proponía descolonizaciones y varios otros puntos dándole contenido a las ideas de autodeterminación de los pueblos. Wilson pensaba que la soberanía popular debía ser entendida como el consenso de la población y el derecho a elegir a sus propios gobiernos lo que permitiría una paz sostenible y a largo plazo<sup>4</sup>.

El primer antecedente judicial importante lo encontramos en el caso de las Islas Aland en 1920, parte del actual territorio de Finlandia. Los pobladores de dicho territorio reclamaron mediante una petición con más de 7,000 firmas al Rey de Suecia que se les considerará parte del territorio de su país<sup>5</sup>; la razón era el temor a que Rusia invadiera el territorio de Finlandia y los pobladores de estas islas se vieran sometidos a la soberanía de un Estado contra el que habían estado manteniendo continuos enfrentamientos.

Como en todo caso internacional existían intereses políticos de ambas partes. Las islas tienen una importancia geopolítica en el mar báltico, por ello para Suecia era importante que la isla sea desmilitarizada y se considere un territorio neutral, puesto que temía que en el futuro esta pudiese ser tomada por Alemania o Rusia en una expansión militar.

El caso fue encargado por el Consejo de la Liga de Naciones a una Comisión de Juristas compuesta por tres profesores (Larnaude, Struycken y Huber) quienes resolverían las cuestiones jurídicas del caso. En su análisis la Comisión llegó a la conclusión de que el principio de la libre determinación de los pueblos era importante y existía pero se señala expresamente que este no había sido establecido ni en la Conven-

ción de la Liga de Naciones ni en ningún otro instrumento de derecho internacional positivo<sup>6</sup>. Aunque el principio debía ser examinado para ser tomado en cuenta en el caso en sus aspectos económicos y políticos, su aplicación podría dar lugar a un referéndum pero no daba derecho automático a la secesión.

En otras palabras en lo resuelto en el caso se negó el derecho a la secesión pero si se dieron las pautas para un fortalecimiento de la autonomía de las islas<sup>7</sup>. Finalmente se determinó que la soberanía de las islas era de Finlandia. Luego el caso sería resuelto conciliando con los pobladores a quienes se les otorgó una serie de autonomías, la protección de su lengua (el sueco), entre otros, y se mantuvieron como parte del territorio de Finlandia. Por su parte, Suecia consiguió un acuerdo con Finlandia la “Convención de No Fortificación y Neutralización de las Islas Aland” de 1921, con el que se lograba establecer fronteras claras en ese territorio y se conseguía la desmilitarización y neutralización de las islas.

Hasta ese momento la libre determinación era vista solo como un principio, menos importante que los principios de soberanía estatal o de integridad territorial, aunque a partir del caso de las Islas Aland empezó a tener alguna importancia los aspectos políticos del principio<sup>8</sup>. No sería hasta el nacimiento de Naciones Unidas cuando el principio se concretaría en un instrumento jurídico multilateral y de importancia global.

### 3. La evolución en el marco de Naciones Unidas

Para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, Naciones Unidas fue creada en 1945 y en su carta se establecieron una serie de principios que deberían asegurar estas finalidades.

La Carta de Naciones Unidas, que en su artículo 1 y en el artículo 55 establecen lo siguiente:

“Artículo 1.- Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”

Artículo 55.- Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de

derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”.

Introducir el principio de la libre determinación de los pueblos en la Carta de Naciones Unidas no fue tarea fácil y se presentaron posiciones diversas y antagónicas sobre las razones para contar con un principio como este. Parte de los miembros eran potencias colonizadoras (como Reino Unido), por otro lado habían países que habían logrado su independencia recientemente, también existía un grupo de países que tenían intereses en debilitar a las potencias colonizadoras. Lo que es claro es que en cierto momento se empezó a preferir apoyar este principio como el derecho los pueblos a poder autogobernarse en contraposición al derecho a secesión, que podría llevar a una situación de anarquía<sup>9</sup>.

Los artículos 73 y 76 también hacen mención al principio aunque de manera no tan expresa y se refirieron a la declaración de territorios no autónomos y a los regímenes de administración no fiduciaria, que también fueron temas de mucha discusión que se centraron en que el objetivo de este tipo de administración debía darse para conseguir “progresivamente el autogobierno”, con diferentes matices en las posiciones de las principales potencias. Lo cierto es que se evitó dar énfasis alguno al tema de la independencia en esta parte<sup>10</sup>.

El principio tenía como idea fundamental eliminar las formas de colonialismo. Se reforzó en varios documentos y sesiones que este no debía de manera alguna generar ninguna conducta tendiente a la secesión. En ese momento existían aún varios temores por la instrumentalización política que se le podría dar a esta figura jurídica<sup>11</sup>.

El gran hito histórico del desarrollo de este principio se daría en 1960 con la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, también conocida como la “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales”, en la que se declaró que:

“2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

El aporte de la Resolución 1514, no solo fue darle la categoría de derecho a la libre determinación, sino que significó la puerta de entrada a una serie de figuras jurídicas, entre los que destacan los Movimientos de Liberación Nacional<sup>12</sup>. Además, Naciones Unidas emitiría posteriormente una serie de resoluciones en las que se legitimaría la lucha armada para alcanzar este derecho, así como los medios empleados, categorías de conflictos, entre otras.

La Resolución 1514 no hacía otra cosa que confirmar una realidad, existía en el mundo un proceso descolonizador, sobre todo en el África y el Caribe; es ampliamente considerado como el instrumento más importante en la evolución del derecho a la libre determinación<sup>13</sup>. Naciones Unidas mediante esta Resolución simplemente legitimaba una realidad.

Algo que es importante anotar es que en esta Resolución se hizo énfasis en el concepto de “territorios que aún no habían sido independientes”; y es que había muchas naciones occidentales que afirmaban que en partes de Europa Oriental existía una nueva forma de colonialismo y que debían tener también el derecho a la libre determinación, lo que evidentemente fue rechazado por los países socialistas<sup>14</sup>.

La Resolución 1514 fue rápidamente complementada por la Resolución 1541, denominada “Principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e del artículo 73 de la carta”. El principio VI señala las tres formas de poder conseguir el autogobierno, o dicho de otra manera de poder aplicar el derecho a la libre determinación:

- a) Cuando pasa a ser un Estado independiente y soberano;
- b) Cuando establece una libre asociación con un Estado independiente; o
- c) Cuando se integra a un Estado independiente.

Dichas formas no habían sido definidas anteriormente, por lo que no se contaba hasta la elaboración de la Resolución 1541 con criterios para poder evaluar de que se trataba el gobierno autónomo, y de descartar que este se tratará de alguna forma de secesión y/o necesariamente de independencia.

La Resolución 1541 definió jurídicamente las formas de integración y las circunstancias en las que se debe dar esta (principios VIII y IX). Pero otro de los aportes interesantes fue que esta estableció diversas

pautas que podrían tener los territorios no autónomos a fin de aclarar su definición. Tres elementos que otorgó en ese sentido fueron la separación geográfica (Principio IV), la diferencia étnica y/o cultural (Principio IV) y que si estos dos habían sido cumplidos se podían tomar en cuenta también criterios tales como aspectos políticos, jurídicos, administrativos (Principio V)<sup>15</sup>.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) adoptado por Resolución 2200A (XXI) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR) adoptado por Resolución 2200 A (XXI), fueron otro hito en la construcción del concepto de la libre determinación. Ambos fueron firmados y ratificados por una gran mayoría de países.

Una de las novedades que traen ambas Convenciones en su artículo 1 es que establecen que la libre determinación es un derecho y que “en virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”; es decir otorga un elemento adicional que es la libertad de elección lo que hace pensar que estos Pactos serían la primera ventana para poder tratar lo que se conoce como la “libre determinación interna”<sup>16</sup>. Podemos observar en la redacción de la Convención matices de ideas de democracia representativa en su redacción.

Para Cassese, este artículo 1 tiene un doble significado pues también podría interpretarse como una libertad de injerencias externas, aunque claro de manera menos explícita<sup>17</sup>. Lo cierto es que ha sido una constante durante el periodo de gestación de estos instrumentos la discusión sobre la afectación de las soberanías nacionales por parte de ciertos países bajo el paraguas de la libre determinación. Estos hechos motivaron en cierta medida la redacción bastante conservadora del artículo.

Otro aspecto importante que tocaron estos Pactos fue establecer que los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, dentro del artículo 1 que trata la libre determinación de los pueblos. Es decir existirá a partir de ese momento una relación entre la libre determinación y la libertad de disposición de riquezas y recursos naturales en el territorio donde habita el pueblo en cuestión.

Uno de los temas que también produjo discusión y fue el concepto de pueblos, el cual de por sí es sumamente problemático. Estos Pactos superan los anteriores instrumentos en cuanto al alcance de concepto de pueblos, puesto que anteriormente este abarcaba el concepto de pue-

blos coloniales, sin embargo en estos instrumentos se consideró que se debía referir a un amplio concepto de pueblos. Los Pactos sin embargo, no mantienen una definición de lo que son los “pueblos”. Según nos recuerda Quane, se trató de evitar una discusión adicional sobre este punto y se decidió entenderlo de la manera más amplia posible<sup>18</sup>.

Posteriormente el siguiente documento que versaría sobre la materia sería la Resolución 2625 (XXV) “Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas” que se produciría en 1970. El documento reseña una serie de principios y entre ellos el de la libre determinación de los pueblos en su artículo V.

La Resolución 2625 (XXV) contiene diversos principios y la intención del documento fue generar un cierto balance entre los mismos. El principio de la libre determinación de los pueblos encontró de esta manera un contrapeso con los principios de integridad territorial y de solución pacífica de controversias. Otro de los aspectos interesantes que nos trajo esta Resolución es que relacionó a la libre determinación con diferentes categorías de pueblos: los pueblos coloniales, la población de los Estados, las poblaciones bajo dominación extranjera y las minorías<sup>19</sup>, y finalmente se estableció que la libre determinación era un derecho de todos los pueblos.

Para Cassese esta Resolución fue un intento de las potencias occidentales de cuestionar a los gobiernos autoritarios socialistas mediante la instrumentalización del principio de la libre determinación aplicado externamente; no obstante los países socialistas consiguieron en las negociaciones su objetivo de introducir también referencias a la libre determinación aplicada internamente<sup>20</sup>.

#### 4. La evolución jurisprudencial

El principio de la Libre Determinación de los Pueblos ha tenido también un desarrollo paralelo a nivel jurisprudencial. El primer caso histórico fue el de las Islas Aland, que ya hemos tratado previamente. Posteriormente existieron varios casos en la jurisprudencia internacional de los cuales hemos seleccionado tres, puesto que, consideramos que estos son los de mayor relevancia:

#### 4.1 El caso del Sudoeste Africano (Etiopía Vs. Sudáfrica & Liberai Vs. Sudáfrica de mayo de 1961)

En este caso se aplicó la libre determinación de manera indirecta en relación al tema de la protección de pueblos dependientes. Existían pueblos que se encontraban bajo el mandato de Sudáfrica y en el caso se detallaron algunas de las obligaciones que esta tendría.

El tema de la libre determinación no fue invocado directamente, en realidad el caso trataba del ejercicio adecuado del mandato sobre otro territorio. Al final, en una decisión dividida y muy controvertida, la demanda fue declarada infundada. Sin embargo, existieron opiniones disidentes son muy importantes en el desarrollo del caso.

El Magistrado Wellington Koo expresó que era una obligación explícita del mandante de hacer todo lo posible para que se alcance el objetivo de libre determinación y que luego de más de 40 años de administración del territorio, era razonable que los habitantes hayan obtenido un grado sustancial de desarrollo político<sup>21</sup>. La opinión de Wellington Koo es considerada doctrina y se cita frecuentemente en diversos textos que versan sobre la libre determinación.

#### 4.2 Opinión Consultiva del Sahara Occidental (CIJ 1975)

Frente al abandono territorial por parte de España, Marruecos y Mauritania anexaron a sus territorios, el espacio geográfico del Sahara Occidental. Sin embargo, grupos de pobladores del Sahara Occidental tomaron las armas y buscaron constituir un “Estado” que fue reconocido por Mauritania pero no por Marruecos. El caso fue elevado a la Corte Internacional de Justicia para que exprese su Opinión.

Los puntos controvertidos del caso fueron:

- si el territorio era *terra nullius* al momento de la colonización Española y
- cuáles fueron los vínculos legales de los habitantes del territorio y el Reino de Marruecos y la Entidad Mauritana.

La Corte respondió para el primer punto que no eran *terra nullius* y sobre el segundo aspecto que existían vínculos legales, no obstante estos no tenían la naturaleza de vínculos de soberanía territorial entre el territorio del Sahara Occidental y el Reino de Marruecos ni la Entidad Mauritana. Por esa razón, la Corte no encontró fundamentos legales que afectaran la aplicación de la resolución 1514 (XV) en el proceso de descolonización del Sahara Occidental. Asimismo, la Corte enfatizó

sobre este punto, que no debía afectarse “el principio de la libre determinación de los pueblos mediante la libre y genuina expresión de la voluntad de los pueblos del territorio”<sup>22</sup>.

Este es un caso paradigmático y probablemente la jurisprudencia más importante sobre la libre determinación de los pueblos. Al tratar la libre determinación de los pueblos, el caso es frecuentemente citado, pero lo curioso es que no fue uno de los puntos controvertidos del caso. Se menciona que la libre determinación es un “derecho” y se entiende que el sujeto de derecho serían los “pueblos”<sup>23</sup>.

#### 4.3 Caso de Timor Oriental

En este caso, que fue llevado a la CIJ, se registra un importante párrafo donde se plantearía que la libre determinación sería una norma de *ius cogen*<sup>24</sup>. Ninguna de las partes negó la existencia del principio de la libre determinación, lo que para el momento de la resolución del caso ya no se encontraba en discusión (1995), pero plantear esta categoría al principio fue una novedad absoluta.

La Corte señala lo siguiente: “El derecho de los pueblos a la libre determinación como derecho *erga omnes* y esencial principio de derecho internacional contemporáneo”<sup>25</sup>. La Corte no dice directa y explícitamente que se trate de una norma de *ius cogens*, no obstante el solo hecho de plantear que tiene carácter *erga omnes* y los términos en que se presenta, nos llevarían a pensar que esta fue la intención de la Corte.

## 5. Nuevos acuerdos y esfuerzos

### 5.1 El Acta de Helsinki

También conocida como el Acta final de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa de 1975, se dió en medio de la guerra fría y fue un punto de distensión al crear un marco jurídico para diversos principios entre los que destacan el detalle del contenido de los principios de no intervención, integridad territorial, no intervención en asuntos internos, entre otros.

El principio VIII del Acta, que es el que trata el tema de la libre determinación, dice lo siguiente:

“Los Estados participantes respetarán la igualdad de derechos de los pueblos, y su derecho a la libre determinación, obrando en todo momento de conformidad con los propósitos principios de la Carta de las Naciones

Unidas y con las normas pertinentes del derecho internacional, incluyendo las que se refieren a la integridad territorial de los Estados. En virtud del principio de la igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos, todos los pueblos tienen siempre el derecho, con plena libertad, a determinar cuándo y cómo lo deseen, su condición política interna y externa, sin injerencia exterior, y a proseguir, como estimen oportuno, su desarrollo político, económico, social y cultural. Los Estados participantes reafirman la importancia universal del respeto y del ejercicio efectivo de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos para el desarrollo de relaciones amistosas, tanto entre ellos como entre todos los Estados; asimismo recuerdan la importancia de eliminar cualquier forma de violación de este principio”.

Este artículo significó un avance adicional a la Resolución 2625 y marcó algunas diferencias importantes en la consolidación del principio. Aunque, el Acta de Helsinki solo ha sido suscrita por un número reducido de países (solo los participantes en la Conferencia), esta es considerada de todos modos como una fuente de derecho internacional (en calidad de doctrina).

Uno de los avances de este instrumento fue la ampliación del sujeto de derecho de la libre determinación. A diferencia de anteriores instrumentos este se refiere a “todos los pueblos” ampliando el sujeto tradicional de “pueblos”, lo que le otorga una mayor amplitud y permite hacer interpretaciones más extensas. Otro aspecto interesante es que señala que los sujetos de este derecho son titulares “siempre”, superando la noción inicial que existía sobre el concepto que debía ser aplicado solo a casos de pueblos coloniales. Una tercera cuestión interesante de la redacción del artículo es que este puede ser aplicado y ejercido cada que “lo deseen”.

De estos tres puntos se pueden concluir inicialmente que la libre determinación es un derecho continuo, es decir no se trata que un pueblo logre ejercitar este derecho por única vez al haber conseguido su independencia sino que además debe tener la libertad permanente de poder adaptar sus estructuras –ya sea sociales y/o políticas– de acuerdo a sus nuevas necesidades<sup>26</sup>.

Dichos aspectos inciden en el concepto de libre determinación interna; el artículo VIII también tiene efectos en los aspectos externos de la libre determinación, puesto que hace un balance de este principio con otros tales como la integridad territorial y la no intervención, lo que, genera un cuerpo normativo con cierta sistematicidad, se llega entonces a un encaje conceptual que facilitaría la aplicación del principio en la práctica.

## 5.2 Conferencia de Argelia

El documento que resultó de esta conferencia que se llevó a cabo el 4 de julio de 1976 fue la llamada “Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos”. Dicha reunión fue llevada a cabo entre juristas, sociólogos, empresarios y otras personas de relevancia internacional, sin embargo no participaron países por lo que tuvo status privado.

La Declaración trata una serie de principios y derechos que deben ser considerados en torno a los pueblos; para Rigoux uno de los principales aportes que hace la misma es lograr una síntesis de una serie de elementos que se encontraban separados, dándoles cohesión<sup>27</sup>.

Sobre la Libre Determinación, la Declaración le otorga en su redacción tres artículos específicos al principio:

“Artículo 5. Todo pueblo tiene derecho imprescindible e ineludible a la autodeterminación. Él determina su estatus político con toda libertad y sin ninguna injerencia exterior.

Artículo 6. Todo pueblo tiene el derecho de liberarse de toda dominación colonial o extranjera directa o indirecta y de todos los regímenes racistas.

Artículo 7: todo pueblo tiene derecho a un régimen democrático que represente al conjunto de los ciudadanos, sin distinción de raza, sexo, creencias o color y capaz de asegurar el respeto efectivo de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales para todos”.

El aporte de esta Declaración es que profundiza el concepto de libre determinación, introduciendo formal y directamente la democracia representativa como uno de los elementos para poder cumplir plenamente con el ejercicio de este derecho. Se trata de una evolución en el concepto de libre determinación interna, al cual no se habría podido llegar entre gobiernos.

El artículo 21 dice

“estos derechos deben ejercerse respetando los legítimos intereses de la comunidad en su conjunto, y no pueden servir de pretexto para atentar contra la identidad territorial y la unidad política del Estado, cuando este actúa en conformidad con todos los principios enunciados en la presente declaración”.

Para Cassese la Declaración está en cierta medida autorizando la secesión para garantizar la supervivencia de las minorías, tanto a nivel cultural, religioso o político; le da en cierta medida una puerta de escape para lograr su independencia o permitir que se integren a otro Estado<sup>28</sup>.

Este artículo se complementaría con la hipótesis que Griffioen propone al ser la secesión una “salida de emergencia” para poder tutelar adecuadamente el derecho humano a la libre determinación<sup>29</sup>. A lo largo de la evolución del principio de la libre determinación siempre ha existido la constante de separarlo del concepto de la secesión, que no está permitida por el derecho internacional, no obstante este artículo parecería estar otorgando una excepción.

## 6. Conclusiones

Podemos concluir señalando que el Principio de la Libre Determinación de los Pueblos ha tenido una evolución histórica bastante rica pero a su vez bastante confusa y muy politizada. En las primeras referencias pudimos encontrar que este tuvo relación con las ideas emancipadoras y en la Revolución francesa; más adelante encontramos que esta llegó a plantearse judicialmente en el caso de las Islas Aland.

Su surgimiento en el marco de Naciones Unidas se dió a partir de la creación de la misma Organización y tuvo como idea inicial eliminar toda forma de colonialismo y que las poblaciones de esos países pudieran decidir su propio destino. Posteriormente el principio fue ampliado y se convirtió en un derecho a partir de la Resolución 1514 (XV) y se establecieron las formas en las que este derecho podía ser ejercitado con la Resolución 1541 (XV)

Más adelante se introdujeron conceptos de libre determinación económica, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICC-PR) adoptado por Resolución 2200A (XXI) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR) adoptado por Resolución 2200 A (XXI).

El concepto se ha seguido ampliando y como pudimos revisar en el caso de Timor Oriental incluso se ha planteado que esta podría ser una norma de *ius cogens*. En la actualidad se está empezando a relacionar el principio con derechos de las minorías, movimientos étnicos, democracia representativa, entre muchos otros temas, lo que denota la constante voluntad de continuar ampliando su alcance.

Como señalamos al inicio para entender adecuadamente el contenido de su concepto es necesario conocer su evolución, de ahí la razón de este breve artículo. Quane dice que existen confusiones en la manera de entender el principio de la libre determinación de los pueblos, y en parte esta se debe a que no se comprende adecuadamente “el particular

contexto en el que este principio emergió”<sup>30</sup>. Consideramos que además del contexto hay que conocer su desarrollo y gestación.

## Notas

- 1 Summers, James. The Idea of the People. The Right of Self Determination, Nationalism and the Legitimacy of International Law. Helsinki: University of Helsinki. 2004.P. 76
- 2 Oloka-Onyango, J. Heretical Reflections on the Right to Self-Determination: Prospects and Problems for a Democratic Global Future in the New Millennium. American University International Law Review 15, no 1 (1999): 151-208.P. 205
- 3 Ver: Cassese, Antonio. Self-Determination of Peoples. A legal Repraisal. Cambridge Press: Cambridge. 1995
- 4 Ver: Summers, James. Op Cit
- 5 Spiliopoulou Åkermark, Sia. The Åland Islands Question in the League of Nations: The Ideal Minority Case? En: [http://www.jyu.fi/yhtfil/redescriptions/Yearbook%202009/Spiliopoulou\\_2009.pdf](http://www.jyu.fi/yhtfil/redescriptions/Yearbook%202009/Spiliopoulou_2009.pdf) (revisado 5/9/13)
- 6 Reporte del Comité Internacional de Juristas encargado por el Consejo de la Liga de Naciones de otorgar Opinión Consultiva respecto a los aspectos degales de las cuestiones de las Islas Aland. Liga de Naciones. Publicacion Oficial. Octubre de 1920
- 7 Spiliopoulou Åkermark, Sia. Op Cit.
- 8 Cassese, Antonio. Op Cit. P. 33
- 9 Summers, James. Op Cit. P. 124
- 10 Summers, James. Op Cit. P. 125
- 11 Cassese, Antonio. Op Cit. PP. 39-40
- 12 Resoluciones en torno a los Movimientos de Liberación Nacional : 2022 (XX), 2105 (XX), 2621 (XXV), 2787 (XXVI), 3070 (XXVIII) 3246 (XXIX), entre otras. Ver: Barberis, Julio. Los Sujetos del derecho internacional actual. Madrid: Tecnos. 1984
- 13 Quane, Helen. The United Nations and the Evolving Right to Self-Determination. The International and Comparative Law Quarterly, Vol 47, No. 3 (Jul 1998) : 537-572. P. 548
- 14 Quane, Helen. Op. Cit. P. 549
- 15 Summers, James. Op Cit. P. 163
- 16 Cassese, Antonio. Op Cit. P. 53
- 17 Cassese, Antonio. Op Cit. P. 55
- 18 Quane, Helen. Op. Cit. P. 560
- 19 Summers, James. Op Cit.. P. 172
- 20 Cassese, Antonio. Op Cit. P. 109
- 21 "South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Preliminary Objections, Judgment of 21 December 1962: I.C.J Reports 1962, P 234"
- 22 Caso Sahara Occidental I.C.J Reports 1975
- 23 Pezzano, Luciano. De Namibia a Kosovo: La libre determinación en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia Revista IN IURE, Año 1. Vol. 1. La Rioja (Argentina) 2011. Luciano Pezzano: "De Namibia a Kosovo". pp. 75-121. P. 92 En: <http://iniure.unlar.edu.ar/A1V1/PEZZANO%20IN%20IURE%20A1%20V1.pdf> (revisado el 8/9/13)
- 24 Ver: Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970.
- 25 Timor Oriental (Portugal vs. Australia) Judgment, I.C.J. Reports 1995, p. 90
- 26 Cassese, Antonio. Op Cit. PP. 285-287
- 27 Rigoux, François. The Algiers Declaration of the Rights of Peoples. En: AAVV. United Nations Law: Fundamental Rights - Two Topics in International Law. En: <http://books.google.fi/books?id=McRmmeQ1fMEC&pg=PA211&lpg=PA211&dq=1976+algiers+declaration+on+the+rights+of+peoples&source=bl&ots=bldIRE8vIa&sig=kIVtHWbbKj0q2iRA9mJlomZICc&hl=es&sa=X&ei=i3Y1UsLmE-mN4ASaxoGYAw&ved=0CFoQ6AEwBw> (10/9/13)
- 28 Cassese, Antonio. Op. Cit. P. 299
- 29 Griffioen, Christine. Self-Determination as a Human Right. The Emergency Exit of Remedial Secession. En: <http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/335882129> (2/9/13)
- 30 Quane, Helen. Op. Cit. P. 571

## Bibliografía

### Libros:

- AAVV. *La autodeterminación de los pueblos*. Barcelona: Icaria 2008.
- AAVV. *National self-determination and secession*. Ed. Margaret Moore. Oxford: Oxford University press. 1998.
- Barberis, Julio. *Los Sujetos de Derecho Internacional*. Madrid: Technos 1984.
- Brownlie, Ian. *Principles of public international law*. Oxford; New York: Oxford University Press. 2008.
- Brotos, Antonio Remiro. *Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos. 1982
- Cassese, Antonio. *Self-Determination of Peoples. A legal Repraisal*. Cambridge Press: Cambridge. 1995
- Casañas Joan. *La autodeterminación de los pueblos*. Icara Política.
- Craven, Matthew. *The decolonization of international law : state succession and the law of treaties*. Oxford: Oxford University Press. 2007.
- Crawford, James. *The creation of states in international law*. Oxford : Oxford University Press. 2006.
- Dixon, Martin. *Textbook on international law*. London: Oxford University Press.2013
- Dupuy, Pierre-Marie. *Droit international public*. Paris: Dalloz 1993
- Summers, James. *The Idea of the People. The Right of Self Determination, Nationalism and the Legitimacy of International Law*. Helsinki: University of Helsinki. 2004.
- Pastor Ridruejo, José. *Curso de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos 1986.
- Lauterpacht, H. *Recognition in International Law*. Cambridge: University of Cambridge Press. 1948.
- Artículos**
- Islam. Rafiqul. The Dispute Between Nauru and Australia over Rehabilitation: A test case for Economic Self Determination. En: <https://lr.law.qut.edu.au/article/download/364/353> Revisado el 10/9/13
- Koskenniemi M. National Self-Determination Today: Problems of Legal Theory and Practice. *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 43, No. 2 (Apr., 1994), pp. 241-269.
- Oloka-Onyango, J. Heretical Reflections on the Right to Self-Determination: Prospects and Problems for a Democratic Global Future in the New Millennium. *American University International Law Review* 15, no 1 (1999): 151-208.
- Quane H. The United Nations and the Evolving Right to Self-Determination. *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 47, No. 3 (Jul., 1998), pp. 537-572.
- Documentos:**
- Reporte del Comité Internacional de Juristas encargado por el Consejo de la Liga de Naciones de otorgar Opinión Consultiva respecto a los aspectos legales de las cuestiones de las Islas Aland. Liga de Naciones. Publicación Oficial. Octubre de 1920.

# Propuestas para mejorar el Servicio Consular del Perú a través del desarrollo de estrategias de gobierno electrónico

**Sergio Zapata Huamán**

Segundo Secretario en el Servicio Diplomático. Magister en Gestión Pública de la Universidad ESAN. Ingeniero en Gestión Empresarial de la Universidad Nacional Agraria La Molina.

## 1. Antecedentes

A principios del siglo XX, Harold Nicolson (1948) en su libro “La Diplomacia” señalaba que las funciones y obligaciones de un funcionario consular eran principalmente comerciales y notariales. Según el autor, el servicio consular tenía “el deber de informar acerca de la evolución comercial que observe en su puesto y facilitar ayuda e información a los intereses comerciales”. Igualmente, manifestaba que el funcionario consular estaba “obligado a registrar los nacimientos, defunciones y matrimonios, (...) [así como] de la repatriación de los [nacionales en el exterior] (...) que se hallen en mala situación.

Después de la Segunda Guerra Mundial, con la aparición de nuevos Estados tras el proceso de descolonización, las diferencias en el desarrollo económico y social alcanzados entre los países del norte y del sur, y la acentuación de la globalización económica, emergieron nuevos flujos migratorios procedentes de los países en desarrollo hacia los países industrializados, con importantes contingentes de población en búsqueda de mayores ingresos y mejor calidad de vida.

En el Perú si bien el proceso de emigración se inicia en la década de los 70, es a partir de la década de los 80 que se acentúa ese fenómeno, con “aproximadamente quinientos mil ciudadanos peruanos (...) fuera de nuestro país” en esos años (Álvarez *et al.*, 2008; Rodríguez Cuadros, 2009). Este comportamiento difiere de las tendencias migratorias que se contemplaron en el Perú en la primera mitad del siglo XX, cuando

era un país receptor neto de migrantes. En las últimas décadas, las cifras de emigrantes peruanos han mostrado “un marcado crecimiento”, y actualmente “más del 10% de los habitantes del Perú se encuentran residiendo fuera de sus fronteras geográficas” (Abusada, Pastor, 2008). Según Abusada *et al.* (2008), “este movimiento migratorio se ha visto acentuado a partir del año 2000, lo cual resulta paradójico dado el crecimiento económico y las (...) mejoras en la cifras macroeconómicas que ha presentado el Perú desde esos años”. En efecto, el mayor número de peruanos que emigran al exterior ocurre en el periodo comprendido entre los años 2006 al 2012, alcanzando el 34,7% del total de migrantes, seguido del periodo 2001 al 2005 con el 25,0%; mientras que, aquellos que salieron del país en el periodo 1996 al 2000 representan el 16,7%. Según la Organización Internacional para las Migraciones (2012), el principal motivo de salida del Perú es la “mejora económica”, seguido de “motivos familiares”, y “el desempleo”.

Con las nuevas tendencias de la emigración peruana en las últimas décadas, a mediados de los años 90, se empezó a difundir información sobre los servicios consulares vía la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (Lovón Ruiz-Caro, 2002); y a partir de la década del 2000, se replantearon los objetivos, las funciones y las acciones del servicio consular peruano a fin de brindar una adecuada protección y asistencia a los connacionales en el exterior.

Al respecto, el Embajador Jorge Lázaro Geldres (2006) señala que “una de las preocupaciones permanentes del Ministerio de Relaciones Exteriores es la implementación de una mejora sensible de los servicios consulares, lo que impone soluciones creativas y viables (...), teniendo siempre como fin brindar un mejor y más eficiente servicio al usuario”. Entre las acciones concretas en el ámbito de la gestión consular que planteó Lázaro Geldres (2006) para repotenciar los consulados, figuran entre otras: 1) “La estandarización de los procedimientos y trámites que diariamente deben llevar adelante los consulados peruanos”, a través de la coordinación con los sectores de la administración pública que permita adoptar mecanismos para “favorecer la simplificación de trámites y la atención más expeditiva de los mismos”; 2) “La Creación de ‘un módulo de gestión informática consular’ que permita mejorar la eficiencia de los procesos informáticos y reducir el tiempo que demora la tramitación de actuaciones consulares”.

## 2. El servicio consular

### 2.1 Política y gestión consular

Actualmente, la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores es responsable de “la política consular y de inmigración del Estado”, así como del diseño de “las políticas dirigidas a la protección de los derechos de los peruanos residentes en el exterior”<sup>1</sup>. Ello conforma no solo un “mecanismo para la inclusión social”, sino un eje estratégico y una de las prioridades de la Política Exterior del Perú (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, portal electrónico, 2012).

Según el Embajador Jorge Lázaro Geldres (2006), durante el Gobierno del Presidente Alejandro Toledo (2001-2006), la entonces Secretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior<sup>2</sup> del Ministerio de Relaciones Exteriores desarrolló la Nueva Política Consular y de Protección a los peruanos en el Exterior, marco conceptual para que el Estado peruano pueda conducir y afrontar “los nuevos retos que se presentan ante la continua emigración peruana hacia las naciones más desarrolladas”.

Para mediados de la década del 2000, la entonces Secretaría de Comunidades Peruanas del Ministerio de Relaciones Exteriores concibió siete políticas o lineamientos de acción para “proteger y articular constructivamente a los connacionales residentes fuera del Perú”, que a continuación se enumeran (Lázaro, 2006):

- a) “Política de protección legal;
- b) Política de ayuda humanitaria;
- c) Política de reforma y mejora cualitativa de los servicios consulares;
- d) Política de apoyo a la inserción productiva, legal y respetuosa de los derechos humanos de los peruanos en las sociedades de recepción;
- e) Política de promoción de vínculos culturales y nacionales;
- f) Política de vinculación de los peruanos con el Perú en una perspectiva productiva;
- g) Política de promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el Exterior”.

Actualmente, estos lineamientos de política consular y de protección a los peruanos en el exterior se ejecutan a través de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la red de Oficinas Consulares peruanas en el mundo. Los Consulados del Perú en el exterior son “la ventanilla del Estado Peruano ante la cual los ciudadanos nacionales y extranjeros pueden dirigirse a fin de realizar diversos trámites, tal y



como lo harían ante las entidades públicas en nuestro país.”<sup>3</sup> El Perú cuenta con un total 237 consulados en funcionamiento, integradas por 69 Consulados Generales, 37 Secciones Consulares (que se encuentran dentro de nuestras Embajadas), además de 131 Consulados a cargo de Cónsules Honorarios<sup>4</sup>.

Acorde con el Reglamento Consular vigente<sup>5</sup>, la función consular constituye “un servicio de naturaleza pública que presta el Estado peruano a sus nacionales y a los extranjeros en el exterior, particularmente en lo referido a las competencias de la administración pública que deben realizarse fuera del territorio nacional”. Asimismo, conforme a este reglamento, las oficinas consulares deben desarrollar sus funciones en aplicación a las siguientes líneas de acción:

1. Mejora cualitativa y permanente de los servicios consulares;
2. Programa de asistencia humanitaria;
3. Programa de protección legal;
4. Apoyo a la inserción productiva, legal y respetuosa de los derechos humanos de los peruanos en las sociedades de recepción;
5. Promoción del vínculo cultural y nacional teniendo en cuenta el carácter multicultural y pluriétnico del Perú;
6. Programa de vinculación de los peruanos y peruanas con el país en una perspectiva productiva;
7. Programa de promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior.

Como puede apreciarse, las referidas líneas de acción para el desarrollo de las funciones de las oficinas consulares se desprenden los lineamientos de política consular y de protección a los peruanos en el exterior antes referidos. Adicionalmente, cabe mencionar que la línea de acción sobre la “mejora cualitativa y permanente de los servicios consulares” constituye un elemento clave que exige diseñar estrategias, estandarizar y redefinir procesos, así como adoptar tecnologías de información y comunicaciones adecuadas, con el fin de aumentar sustancialmente la calidad de los servicios y la atención ciudadana en las oficinas consulares a favor de nuestros connacionales en el exterior.

Por otra parte, como señala el Embajador Mario Lovón Ruiz-Caro (2002), el funcionario consular desarrolla, en el ámbito de la jurisdicción donde se encuentra acreditado, todas las labores que le son propias, tales como las funciones de representación y de promoción cultural, comercial, turística y de defensa de los intereses de los connacionales del país en el extranjero; lo cual le exige un nivel de gestión “cuya eficacia es directamente proporcional a su formación y especialización en diferentes disciplinas –sobre todo jurídicas– (...)”. Dicha labor, se dirige

fundamentalmente a “prestar asistencia y orientación a los connacionales y a salvaguardar sus intereses”, por lo cual esto implica “una vocación de servicio para tomar conocimiento, directa o inmediatamente, de las dificultades o problemas que se planteen y sugerir o buscar la mejor solución para los mismos”.

Según el Reglamento Consular peruano, en el artículo 186° se menciona las siguientes atribuciones correspondientes a la propia representación consular (Embajador Gonzalo Fernández Puyó, 2008):

- a) Representar oficialmente al Estado para la protección de sus derechos e intereses así como los de sus nacionales;
- b) Representar a sus nacionales jurídicamente ausentes;
- c) Ejercer funciones notariales;
- d) Ejercer funciones de Registrador del Estado Civil;
- e) Inscribir en los Registros del Servicio Militar a los nacionales que corresponda;
- f) Ejercer funciones de actuario judicial en la diligencia de exhortos;
- g) Ejercer las demás funciones y actos que le permitan las leyes nacionales, las del Estado receptor, los tratados y los usos y costumbres internacionales.

Entre los servicios que brindan las Oficinas Consulares del Perú a la comunidad peruana en el exterior se destacan aquellas labores de registros civiles, servicios notariales, trámites administrativos, acceso a la información y servicio de atención al ciudadano, entre otros (ver Cuadro N° 1).

**Cuadro N°1: Servicios brindados por las Oficinas Consulares**

Registros de Estado Civil	Servicios Notariales	Trámites Administrativos	Acceso a información y Servicio de Atención al ciudadano
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacimientos</li> <li>• Matrimonios</li> <li>• Defunciones</li> <li>• Nacionalidad peruana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escrituras Públicas</li> <li>• Testamentos</li> <li>• Poder Notarial Fuera de Registro</li> <li>• Poder por carta con firma legalizada</li> <li>• Autorización de viaje al exterior para menores de edad</li> <li>• Certificados de supervivencia</li> <li>• Legalización de firmas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento Nacional de Identidad</li> <li>• Salvoconductos</li> <li>• Expedición y Renovación de Pasaportes</li> <li>• Expedición de Visas</li> <li>• Certificaciones</li> <li>• Trámites vía postal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultas telefónicas</li> <li>• Consultas vía correo electrónico</li> <li>• Página <i>web</i>, <i>blogs</i> y redes sociales</li> <li>• Atenciones consulares itinerantes</li> </ul>

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores (2012). Elaboración propia.

Por otra parte, es preciso indicar que las principales bases normativas que permiten el ejercicio de la función consular son<sup>6</sup>:

- Normas de carácter general:
  - Constitución Política del Perú (1993)
  - Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares (1963)
  - Convenios bilaterales y multilaterales en materia consular<sup>7</sup>
  - Código Civil
  - Reglamento Consular del Perú: Decreto Supremo N° 076-2005-RE, y su modificación mediante Decreto Supremo N° 091-2011-RE
  - Tarifa de Derechos Consulares: Decreto Ley N° 22396 y Decreto Supremo N° 045-2003-RE
  - Ley de Procedimiento Administrativo General: Ley N° 27444 (2001)
  - Decreto Supremo N° 015-2001-RE
  - Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores
- Normas de carácter especial:
  - Código Procesal Civil
  - Ley del Notariado
  - Código del Niño y el Adolescente
  - Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - Ley N° 26497
  - Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y
  - Estado Civil Decreto Supremo N° 015-98-PCM
  - Textos Únicos de Procedimientos Administrativos

Por otro lado, es preciso señalar que con el Convenio de la Apostilla de la Haya de 1961, cuyo instrumento internacional entró en vigencia para el Perú el 30 de setiembre de 2010, se ha podido simplificar los trámites a distancia, reconociendo “la eficacia jurídica de un documento público emitido en un país firmante de dicho convenio, en el territorio de otro país también firmante”. En tal sentido, “el trámite consiste en una sola legalización efectuada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de un país, llamada apostilla, que es una anotación hecha sobre el propio documento público certificando su autenticidad y a partir del cual el documento queda listo para ser usado válidamente en otro país (Álvarez *et al.*, 2008). De esta manera, “los documentos ‘apostillados’ en el extranjero para ser utilizados en el Perú ya no requieren la legalización por parte de las oficinas consulares peruanas ni por parte del

Ministerio de Relaciones Exteriores” (Consulado General del Perú en Miami, 2010).

## **2.2 Avances en el servicio consular**

Con el cambio del siglo y del milenio, en el servicio consular se institucionalizan dos figuras. De un lado, los “Cónsules Itinerantes”, es decir, misiones de los funcionarios en fines de semana a ciudades de la jurisdicción para realizar actuaciones que requieren connacionales residentes en esos lugares; y, de otra parte, la formación de los “Consejos de Consulta”<sup>8</sup>, organizaciones de compatriotas, elegidos dentro de la comunidad, para tareas de permanente coordinación con los respectivos Consulados del Perú en todo el mundo.

Los “Cónsules Itinerantes” y los “Consejos de Consulta” constituyen notables avances en favor de las colectividades peruanas en el exterior, al proporcionarles servicios con alto valor público. El establecimiento de un programa regular de atenciones consulares itinerantes permite a los funcionarios diplomáticos llegar a la población peruana que se encuentra alejada de las sedes consulares y atender sus necesidades; mientras que la creación del Consejo de Consulta tiene como propósito establecer mecanismos de diálogo y cooperación entre la comunidad peruana y los Consulados.

## **3. Marco teórico**

### **3.1 Modelos de gobierno electrónico**

El gobierno electrónico es generalmente entendido como el proceso por el cual los ciudadanos se conectan digitalmente con sus Gobiernos a fin de que puedan acceder a información y recibir servicios de las entidades públicas (Lau, Aboulhoson, Lin, Atkin, 2008). Tradicionalmente, los Gobiernos han hecho uso de los teléfonos para comunicarse entre agencias y asistir a los ciudadanos; sin embargo, los servicios de información están incrementándose y migran hacia modalidades operadas desde internet (página web) (Grant & Meadows, 2007; Lin & Atkin, 2007).

Para el Banco Mundial, el gobierno electrónico se refiere al uso de las tecnologías de la información, tales como internet, redes, y computadora móvil, empleadas por las entidades gubernamentales para transformar sus relaciones con los ciudadanos, las empresas, así como con otras agencias del Estado.

Acorde con Shirish C. Srivastava y Thompson Teo de la Universidad Nacional de Singapur, las iniciativas de gobierno electrónico “presentan oportunidades para la reingeniería de procesos, procedimientos y sistemas, que no solo proveen un mayor valor a los ciudadanos, sino también oportunidades para incrementar la productividad de las actividades del Gobierno”. Adicionalmente, los citados autores precisan que el gobierno electrónico no debería concentrarse en la automatización de los procesos, sino que debería básicamente enfocarse en la mejora de los servicios orientados a los ciudadanos, empresas y otras entidades de la administración pública.

Según Balutis (2001), existen cuatro categorías en los procesos interactivos del gobierno electrónico centrado en las relaciones: Gobierno-a-Gobierno, Gobierno-a-Empresas, Gobierno-a-Empleados, Gobierno a Ciudadanos. Srivastava et Teo (2004), por su parte identifican las siguientes seis categorías de interacción:

- Gobierno-a-Ciudadanos (G2C), cuyo objetivo es mejorar el acceso a varios servicios del Estado para la ciudadanía;
- Gobierno-a-Empresas (G2B), que tiene como propósito agilizar los trámites, eliminar las solicitudes de información redundante, y hacer un mejor uso de las tecnologías de información;
- Gobierno-a-Gobierno (G2G), mediante la cual se busca simplificar las operaciones y la coordinación entre las oficinas, ministerios y la administración pública a todos los niveles (Gobierno nacional, regional y local);
- Ciudadano-a-Ciudadano (C2C), con el cual la ciudadanía comparte información sobre asuntos de su interés;
- Gobierno-a-Gobierno Extranjero (G2F), que se refiere a la interacción entre Gobiernos;
- Tecnología de Información para la Administración Pública (E4G), se refiere a hacer un mejor uso de la tecnología moderna para reducir costos y mejorar la calidad de la administración, mediante mejores prácticas, como la gestión de la cadena de suministro, la gestión financiera y la gestión del conocimiento.

Diversos autores, tales como Balutis (2001), Howard (2001), el Banco Mundial (2001), y Lau, Aboulhosen, Lin, Atkin (2008) han propuesto similares marcos conceptuales para estudiar la evolución del desarrollo del gobierno electrónico en sus diferentes fases (Ver Tabla N° 1).

**Tabla N° 1: Marcos conceptuales para el estudio del gobierno electrónico**

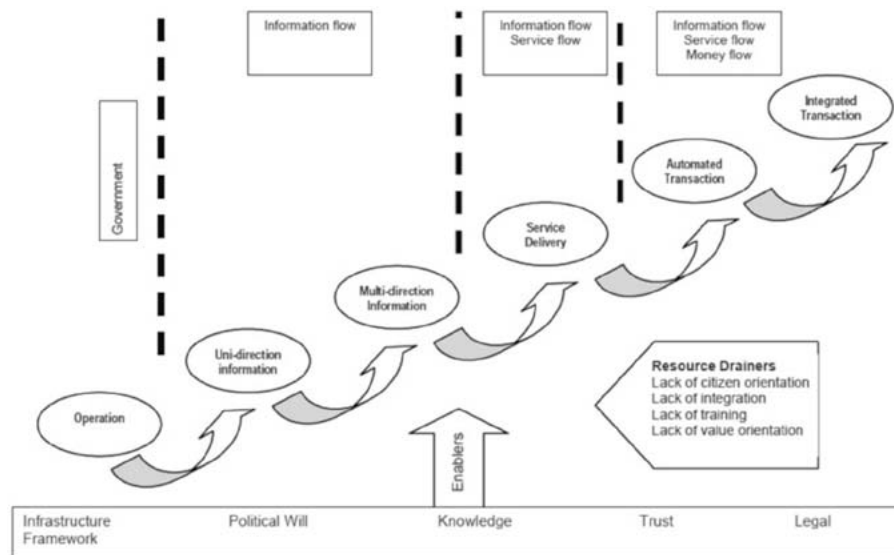
Las 4 fases de Lau, Aboulhosen, Lin, Atkin	Criterio del Banco Mundial	Las 4 fases de Balutis	Las 3 fases de Howard
Difusión de información	Publicación y difusión de información	Difusión de información	Publicación
Fase de interacción: Capacidad para mantener correspondencia ( <i>email, chat rooms, contacto digital</i> )	Capacidades unidireccionales	Formatos para descargar electrónicamente por parte de los usuarios	Interacción
Capacidad para atender requerimientos específicos	Capacidades bidireccionales		
Transacción en línea	Capacidad transaccional	Transacción	Transacción
Servicio integral: 1) Interacción vertical de entidades públicas en cada nivel del Gobierno (nacional, regional, local). 2) Interacción horizontal de entidades públicas en cada nivel gubernamental (entre agencias e instituciones públicas). “Si un país tiene una interacción vertical y una interacción horizontal, entonces el gobierno electrónico será llevado a cabo de una forma interconectada e interoperable” donde los usuarios navegarán páginas <i>web</i> que les permita acceder rápidamente a la información requerida, interactuar y realizar transacciones sin previo conocimiento de las estructuras de Gobierno.	Interacción vertical Interacción horizontal	Transformación del Gobierno	No aplica

Fuente y elaboración: Lau, Aboulhosen, Lin, Atkin (2008)

A continuación, se presenta el Modelo de las seis fases de transformación, que parte desde una administración pública tradicional hacia una fase superior de gobierno electrónico integrado, elaborado por Srivastava et Teo (2004) de la Universidad Nacional de Singapur. Este

enfoque incluye igualmente cinco habilitadores y cuatro restricciones (ver Figura N° 1).

**Figura N° 1: Transformación del gobierno electrónico: fases, habilitadores y restricciones**



Fuente y elaboración: Srivastava et Teo (2004)

Las 6 fases de transformación del gobierno electrónico son (Srivastava et Teo, 2004):

**Fase 1: operacional.-** La primera etapa consiste en mejorar las funciones administrativas de rutina de la oficina de un modo más eficiente y efectivo con el uso de las tecnologías de información y comunicaciones.

**Fase 2: flujo de información unidireccional.-** En este nivel, los flujos de información no solo se limitan al interior de la organización, sino que fluyen fuera de sus fronteras. La mayor parte de las veces, se refiere a la publicaciones de información en portales *web* de tipo Gobierno-a-Ciudadano (G2C) y Gobierno-a- Empresa (G2B).

**Fase 3: flujo de información multidimensional.-** En esta etapa los flujos de información no solo sale del Gobierno a la comunidad, sino que igualmente entran al Gobierno procedentes de varios grupos de interés. Este tipo de interacción permite que la ciudadanía ahorre tiempo y esfuerzo cuando desee obtener información vía *e-mails* o los portales *web*.

**Fase 4: provisión de servicios en línea.-** En esta etapa se ofrecen servicios que no requieren transacciones monetarias. Para que los servicios en línea sean factibles, es necesario que los departamentos o áreas de la organización dispongan de base de datos interconectados para atender “en tiempo real” las solicitudes de información de los ciudadanos y acorde a sus necesidades.

**Fase 5: transacciones automatizadas.-** En este nivel de gobierno electrónico se empieza a utilizar las transacciones monetarias en línea, por lo que será indispensable contar con “infraestructura y soporte tecnológico” adecuado, así como la presencia de servidores seguros y mayores capacidades de seguridad de la información.

**Fase 6: transacciones integradas.-** En esta fase se desarrolla una capacidad de servicios en línea con *front office* y *back office* integrados. El alto grado de “integración horizontal” entre bases de datos de varios ministerios, departamentos del Gobierno, y otros actores de interés como bancos y proveedores de servicios, permite disponer de un sistema lo suficiente inteligente como para efectuar cálculos y pagar impuestos, renovar licencias, emitir documentos de identidad, pasaportes, así como otros servicios a los ciudadanos con un mínimo o ningún proceso manual.

Los 5 habilitadores que favorecen el desarrollo del gobierno electrónico en un país son (Srivastava et Teo, 2004):

- La infraestructura para la conectividad de internet, la capacidad de banda ancha, los servidores seguros, las computadoras, entre otros;
- La voluntad política, expresado en la decisión de las autoridades y el apoyo burocrático a favor del desarrollo de la agenda y las estrategias de gobierno electrónico;
- El conocimiento y la cultura organizacional favorables para el cambio (es importante que los beneficios sean entendidos por los funcionarios públicos, los líderes políticas y los ciudadanos);
- La confianza de los ciudadanos y los empresarios en adoptar las nuevas iniciativas tecnológicas;
- Un marco legal eficaz contra delitos informáticos;

Por otra parte, las 4 restricciones que limitan el desarrollo del gobierno electrónico son:

- La falta de una eficaz orientación al ciudadano (con frecuencia, las entidades públicas evalúan a los sistemas de tecnologías de infor-

- mación en función a sus necesidades internas y a sus procesos, sin responder a los requerimientos de los ciudadanos);
- b) La escasa integración de los sistemas de información (aislamiento), al no haber adoptado sistemas interoperables entre ministerios y demás agencias del Gobierno que permitan compartir datos e información a nivel horizontal y/o vertical;
  - c) El débil entrenamiento del personal que, sin una adecuada capacitación, no estarán interesados en adoptar las nuevas tecnologías de información en la organización;
  - d) La escasez de recursos para las inversiones obliga a que las entidades públicas posterguen decisiones estratégicas para desarrollar iniciativas que generen un alto valor para los ciudadanos y que a la vez son prioritarias para el Gobierno.

### ***3.2 El alineamiento de las tecnologías de la información a la estrategia del negocio: experiencias del sector privado aplicables al sector público***

Según Henderson et al. (2001), si bien la tecnología de información es “sumamente compleja y difícil de entender por los no especialistas”, es decisivo que los ejecutivos y/o autoridades la comprendan lo suficiente para “tomar decisiones estratégicas significativas y trascendentales”, dado que es una responsabilidad ejecutiva permanente alinear las tecnologías de información (TI) a la estrategia del negocio. Hoy, este enfoque es aplicado en el sector privado y puede ser perfectamente introducido en las entidades gubernamentales, contribuyendo así a la creación de un mayor valor público y a la satisfacción del ciudadano.

Acorde con Eddie Morris<sup>9</sup> (2009), en el sector empresarial existen casos de éxito en los cuales las organizaciones enfrentan la hipercompetencia mediante el desarrollo de ventajas competitivas sobre la base de “combinar” tres elementos que otorga alto valor a sus instituciones, a saber: la estrategia de negocio, el rediseño y/o la estandarización de procesos, y las tecnologías de información.

En esta realidad dinámica y de cambio que se presenta en las organizaciones y su entorno, destaca la contribución del director de tecnologías de información, responsable de la gestión y planificación estratégica de las tecnologías de la información, quien tiene a su cargo la dirección de la transformación de su organización mediante la incorporación de “soluciones innovadoras”, bajo criterios de eficacia y eficiencia, que permita crear ventajas competitivas sostenibles.

Según Eddie Morris (2009), los gerentes de tecnologías de información más poderosos son aquellos que tiene a su cargo el manejo de la estrategia, la tecnología y los procesos en una organización, y por lo general trabajan reportando directamente al directorio de la empresa. Estos gerentes no están resolviendo “problemas cotidianos”, para ello existe una “jefatura de sistemas” que gestiona los proyectos con las “mejores prácticas” en sistemas de información y que trabaja con certificaciones, tales como COBIT, ITIL, entre otros<sup>10</sup>. Acorde con Morris (2009) el papel y la responsabilidad de los gerentes de tecnología de información, se inclinan hoy cada vez más en:

- a) “Gestionar la arquitectura de la información y tecnología hacia la nueva economía;
- b) Coadyuvar al cumplimiento de la estrategia empresarial hacia la empresa virtual;
- c) Apoyar la innovación de los procesos hacia su virtualización;
- d) Prospectiva tecnológica (investigación);
- e) Generar convergencia;
- f) Promover el uso de la TI en la organización;
- g) Coadyuvar a la gestión del conocimiento;
- h) Crear valor para la empresa”

Adicionalmente, Morris (2009) señala que las inversiones en TI en las instituciones tienen que: 1) cumplir con los objetivos del negocio; 2) generar valor económico para la organización (en el caso del sector gubernamental sería generar valor público); 3) mejorar la gestión organizacional; 4) mitigar los riesgos en tecnologías de información.

## **4. Descripción de la experiencia en México: el caso de gobierno electrónico aplicado a la modernización de los servicios consulares**

A continuación, se presenta el caso de las políticas de Gobierno Electrónico en México a partir del año 2000 y de la modernización de los servicios consulares en ese país entre los años 2006 y 2012, como marco referencial a fin de conocer las experiencias y las buenas prácticas que ha alcanzado ese país latinoamericano en las atenciones y servicios brindados a su comunidad en el exterior.

### ***4.1 El gobierno electrónico en México***

El gobierno digital en México se inició en el año 2000, con la Agenda del Buen Gobierno del Presidente Vicente Fox (2000-2006) que incor-

poraba elementos importantes de tecnologías de información y comunicaciones (TIC), con el programa de e-México que promovió la sociedad de la información, así como el acceso a los ciudadanos al internet y a las plataformas de gobierno electrónico (*e-government*). Al inicio de la administración del Presidente Felipe Calderón (2006-2012), el Ejecutivo decretó la austeridad para la reducción del gasto del Gobierno Federal, que tuvo un impacto negativo sobre el desarrollo de las TICs. Sin embargo, posteriormente, el Gobierno mexicano renovó el apoyo político para el desarrollo del *e-government* con la puesta en marcha de un programa especial para la mejora de la gestión pública federal (2008-2012), enfocando sus esfuerzos en “la eficiencia, reducción de costos de operaciones de gobierno, efectividad, y transformación del gobierno para incrementar el impacto social de los programas públicos” (Luna-Reyes et al., 2010).

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011), México “ha tenido un compromiso duradero con el uso de las TIC para apoyar las reformas en el sector público y fomentar la buena gobernanza mediante la mejora de la transparencia, la calidad y la eficiencia del gobierno.” Igualmente, OCDE (2011) señala:

*A lo largo de diferentes administraciones, el gobierno mexicano ha explotado la tecnología para innovar de manera continua y mejorar sus operaciones con el objeto de satisfacer las necesidades de los ciudadanos de la mejor manera posible (...), [destacándose] los esfuerzos del gobierno para mejorar la integración, simplificación e implementación de procesos con miras a racionalizar el uso de recursos en tiempos de limitaciones económicas, prestar servicios de manera más coherente en toda la administración pública federal, maximizar de forma estratégica los beneficios de inversiones previas en gobierno electrónico y plantear nuevas. El esquema de interoperabilidad y la adopción del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de TIC son excelentes ejemplos de los esfuerzos que el gobierno [mexicano] ha realizado (OCDE, 2011).*

Según Lau, Aboulhosen, Lin, Atkin (2008), el desarrollo del gobierno electrónico en México tendría las siguientes características: Primero que ha tenido un progreso significativo a nivel federal, estatal, y en el ámbito local con respecto a la difusión a todos los usuarios de contenidos en las páginas *web* (fase 1), así como medios de comunicación electrónica para facilitar las interacciones a todo nivel (fase 2). Segundo, existe un avance destacable en la capacidad de realizar transacciones virtuales (fase 3); sin embargo, ello solo está presente a nivel federal, sin que este servicio esté habilitado a nivel estatal y/o en el ámbito local.

Por otra parte, los mismos autores indican que México ha logrado avances importantes en la interacción vertical entre las entidades públicas en cada nivel de Gobierno (federal, estatal, local); sin embargo, existen dificultades para lograr la interacción horizontal de entidades públicas en cada nivel gubernamental (entre agencias e instituciones públicas), con lo cual existe el reto para ese país de desarrollar un gobierno electrónico con servicios integrados (fase 4), donde los usuarios puedan fácilmente navegar páginas *web* de manera “amigable” de diferentes agencias federales que estén interconectadas las unas de las otras, y cuyos sistemas de información y base de datos estén diseñados bajo enfoques de interoperabilidad de sistemas (capacidad de intercambiar datos e información en línea).

#### **4.2 La modernización de los servicios consulares en México**

Según el Libro Blanco “Modernización de la atención a los mexicanos en el exterior”, el respeto a los derechos y el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos en el exterior estaba contemplado en el eje 5 del documento Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. Conforme a ese ordenamiento, “proteger los derechos de los mexicanos en el exterior” fue el principal objetivo (objetivo 9) y, para su consecución se consideró la ejecución de tres estrategias: “i) Fortalecer la capacidad de protección, asistencia jurídica y gestión de la red consular mexicana; ii) Fortalecer los vínculos económicos, sociales y culturales con la comunidad mexicana en el exterior, especialmente en Estados Unidos y iii) Promover mecanismos jurídicos internacionales que permitan flujos legales, seguros, ordenados y respetuosos de los derechos de los individuos, en especial en América del Norte”. Cabe indicar que en ese período, las acciones de asistencia y protección a Mexicanos en el exterior, se centraron en los ámbitos migratorio, penal, laboral, civil, administrativo y de defensa de derechos humanos.

Como se desprende del párrafo anterior, la política consular de México en Estados Unidos es una prioridad para los Estados Unidos Mexicanos dado que cerca de 52 millones de hispanos viven en Estados Unidos (aproximadamente 16.3 % del total de la población), de los cuales 32 millones son ciudadanos mexicanos o de origen mexicano, incluyendo a 12 millones nacidos en México. Estos “grandes números (...) hacen ineludible atender a [esa] población desde el punto de vista político” (Observatorio de la Televisión de la Universidad Autónoma de México - TV UNAM, Entrevista al Cónsul General de México en los Ángeles, 2013). En efecto, en las últimas décadas los recursos y atención que se dedican a la protección y asistencia consular de ciudadanos mexicanos han aumentado notablemente “como resultado de los flujos migrato-

rios” en el exterior, en su gran mayoría hacia Estados Unidos, “que han conformado una amplia comunidad en ese país que actualmente representa alrededor del 10% de la población mexicana (Libro Blanco, Modernización de la atención a los mexicanos en el exterior, 2012).

A continuación, se presentan las acciones y/o programas de modernización que se implantaron en México a fin de mejorar la calidad de los servicios consulares mexicanos:

Primero, en el año 2006, la entonces Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México trabajó conjuntamente con la Dirección General de Tecnologías e Innovación para modernizar el Sistema de Información Consular (SIC). “Inicialmente, el sistema fue instalado en las representaciones consulares de México en Estados Unidos, Canadá y algunas otras en el resto del mundo. Las versiones se actualizaron paulatinamente, hasta derivar en el actual Sistema Integral de Administración Consular (SIAC)”. El SIAC se convirtió en una herramienta primordial “para la expedición de documentos consulares de alta seguridad en todas las oficinas consulares, reemplazando la expedición manual de documentos”. Ello ha permitido “revolucionar” la prestación de servicios consulares en términos de “eficiencia para el usuario, seguridad de documentos y control institucional de los procesos de documentación”.

En ese sentido, el SIAC ha beneficiado la emisión de pasaportes, la expedición y liberación de las Cartillas del Servicio Militar Nacional mexicano, el registro civil consular, y la implementación del Sistema de Recaudación Consular (SIRC). En paralelo a la modernización informática, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México emprendió un “proceso de actualización del marco jurídico de algunos servicios consulares”, con el objetivo de “simplificar la expedición de documentos, reforzar la seguridad de los procesos y brindar un mejor servicio a los usuarios”<sup>11</sup>. Con esta medida, “se simplificó la normatividad que regula la expedición de pasaportes y matrículas consulares de alta seguridad”<sup>12</sup>, al estandarizar los requisitos que todas las oficinas consulares solicitan para su emisión”.

Posteriormente, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México se planteó el fortalecimiento operativo y la reorganización administrativa. Para ello, en el año 2009, se dividió la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares en dos áreas: la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior y la Dirección General de Servicios Consulares, dotándolas de “una estructura administrativa y mayores recursos para realizar sus tareas de manera más eficiente”. La

Dirección General de Servicios consulares (DGSC), que se creó para “vigorizar la prestación de los servicios de expedición de documentos en el extranjero a través del Sistema Consular Mexicano”, supervisa temáticamente a más de 142 representaciones consulares mexicanas en todo el mundo, siendo sus principales objetivos:

- 1) “Mejorar integralmente la calidad de los servicios de documentación que brindan las oficinas consulares.
- 2) Fortalecer la supervisión de los aspectos técnico-consulares.
- 3) Reducir y simplificar la normatividad correspondiente.
- 4) Utilizar de forma cotidiana las herramientas informáticas que facilitan la expedición y control de la actividad consular.”

Cabe indicar que la DGSC coordina con “diferentes unidades de Cancillería, oficinas consulares, Delegaciones en México y diversas dependencias de la Administración Pública Federal”.

Otros aspectos importantes en las acciones de fortalecimiento y modernización de los servicios consulares fueron:

- a) El entrenamiento del personal a través de cursos de capacitación consular, con énfasis en la actualización y aplicación de normas y procedimientos relevantes;
- b) La capacitación de personal consular en materia de protección y mejora continua que atiende la red consular en América del Norte a través de: seminarios regionales en la red consular en los Estados Unidos; reuniones anuales de cónsules y encargados de protección, con la intención de uniformizar criterios y compartir mejores prácticas; diplomados de protección y documentación consular en línea;
- c) La ampliación de la cobertura de los servicios a los mexicanos en el exterior a través del Programa de Consulados Móviles sobre ruedas y de jornadas sabatinas y dominicales (servicio consular itinerante)<sup>13</sup>;
- d) La implementación de Programas Específicos de Protección Consular (PEPAC) para focalizar y fortalecer las tareas de protección, así como atender necesidades específicas de asistencia jurídica y representación legal de las comunidades mexicanas residentes en los Estados Unidos<sup>14</sup>;
- e) La creación del Registro para Mexicanos en el Exterior que “tiene como propósito facilitar la comunicación entre el Gobierno de México y sus ciudadanos en el exterior”. A través de este sistema los usuarios reciben información puntual para “evitar encontrarse con condiciones adversas al viajar, realizar estancias o residir en cualquier país extranjero”. Al proporcionar la información que es

- solicitada están “facilitando y haciendo más efectiva la labor de protección de las representaciones”.
- f) La instalación de una sección en la página *web* de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México para que los usuarios de los trámites y servicios “canalicen sus comentarios, dudas, preguntas, sugerencias, recomendaciones y casos específicos a la Oficina de Atención Ciudadana SRE”.
  - g) Fortalecimiento de los vínculos con las comunidades mexicanas en el exterior, especialmente en los Estados Unidos y Canadá, en el desarrollo e instrumentación de programas y servicios educativos, culturales y financieros “que contribuyeron a los esfuerzos de estas comunidades para elevar su bienestar y nivel de vida”<sup>15</sup>.

Igualmente, cabe destacar la puesta en marcha del Programa de atención de Citas “Méxitel” “entre los aspectos más relevantes de la modernización consular”. Este programa organiza con apoyo del teléfono y/o correo electrónico las citas de los mexicanos en el Consulado, y provee información a los usuarios sobre el proceso para trámites consulares (pasaporte, matrícula consular, registro civil, y/o expedición de visa, entre otros), los requisitos de documentación, con la finalidad de eliminar “la formación de filas de espera fuera de las instalaciones consulares”, así como impactar positivamente en la imagen y la calidad del servicio. Este programa es “operado por empresas especializadas que proveen el servicio telefónico, de acuerdo con las especificaciones identificadas por la Cancillería [mexicana]”.

Según la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, este innovador servicio “inició en 2006 como un programa piloto en la red consular en los Estados Unidos y, gracias a sus buenos resultados, fue extendido a todas las representaciones.” En efecto en el año 2011, la Cancillería mexicana firmó un contrato con el proveedor de servicios, “el cual amplió la cobertura de concentración de citas para las representaciones en Canadá, vía telefónica, así como para el resto de las oficinas consulares en el mundo, mediante Internet”.

El programa de citas telefónicas “Mexitel” en los consulados mexicanos en el exterior ha permitido:

- a) Regular el volumen de los arribos de solicitantes mediante mecanismos que organizan “el número de citas otorgadas por bloques de horario y en función de la capacidad de atención de cada Consulado”;
- b) “Eliminar la formación de filas de espera fuera de las instalaciones consulares, que repercutía negativamente en la imagen” del consulado y la seguridad de los ciudadanos;

- c) Programar citas a través de un teléfono único sin costo para el usuario (en todo el territorio estadounidense);
- d) Monitorear “las necesidades de documentación en el exterior”, dado que “una demanda real de servicios se refleja en el sistema de inmediato, y puede así ser tomado en cuenta en los procesos de asignación de recursos financieros, materiales y humanos”.

## 5. Análisis de posibilidades en el Perú: experiencia de mejora en el servicio consular y las perspectivas a futuro

### 5.1 La estrategia nacional de gobierno electrónico

En el Perú, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI, 2013)<sup>16</sup>, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Informática, se encarga de “liderar los proyectos, la normatividad, y las diversas actividades que en materia de gobierno electrónico realiza el Estado”.

El 25 de julio de 2006, mediante la Resolución Ministerial N° 274-2006-PCM, se aprobó la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico cuya visión dice:

*Transformación de las relaciones del Estado Peruano con empresas privadas, instituciones públicas y ciudadanos, mediante el uso efectivo de la tecnología de la información y comunicaciones, haciendo que el Estado en su conjunto se organice, estableciendo una red de servicios transaccionales y de información acordes con las necesidades y demandas de la sociedad, y que conlleven al bienestar general.*

Entre las políticas para el desarrollo nacional de gobierno electrónico, se señalan:

1. “Acercar los servicios de información y/o servicios en línea, que proporcionan las instituciones públicas, a los ciudadanos, desarrollando proyectos estratégicos de gobierno electrónico que se constituyan en proyectos emblemáticos que demuestren las ventajas del uso de la tecnología como medio eficaz para la reducción de los tiempos y costos asociados a procesos de innovación de prácticas y de simplificación administrativa.
2. Mejorar los procesos y marco legal de la Administración Pública que permita hacerlos más eficientes, transparentes y con enfoque al usuario, para facilitar su informatización a través de las tecnologías de la información y comunicaciones, considerando las expecta-



tivas y requerimientos del ciudadano así como criterios de optimización.

3. Promover y disponer de infraestructura de telecomunicaciones adecuada, para el desarrollo de la Sociedad de la Información y de la implementación de iniciativas de gobierno electrónico en particular, con énfasis en las zonas actualmente menos atendidas.
4. Administrar el proceso de inducción, administración del cambio, aprendizaje y capacitación a la población excluida del uso de las TIC de forma que permita su inserción como potenciales usuarios de los servicios proporcionados por el Estado, preservando su herencia cultural, lingüística y tradicional autóctona y promoviendo la generación de recursos y contenidos locales que difundan la riqueza cultural de nuestros pueblos.
5. Generar capacidades en el uso de las nuevas tecnologías, en colaboración con empresas privadas, que permitan potenciar la generación de recursos humanos calificados, que coadyuven al desarrollo del país, mediante la investigación, planificación y desarrollo de las TICs, generando agendas de gobiernos, regionales, y locales en los ámbitos, administrativo, educativo y empresarial como base del proceso de modernización de la Gestión Pública.”

### ***5.2 El potencial del gobierno electrónico como estrategia para mejorar los servicios a los connacionales en el exterior***

Según Miguel Porrúa (2004), “la adopción de las tecnologías de información y comunicación (TIC) se ha convertido para los Gobiernos de varios países no sólo en un catalizador de una renovación desesperadamente necesitada, sino también en elemento central de desarrollo en la medida en que empuja a ciudadanos y empresarios a participar de las posibilidades de la nueva economía”.

Al ser un fenómeno imparable, los Estados deberían idear un plan de gobierno electrónico para saber “cuándo y cómo deben hacerlo”. Si bien se reconoce que las TICs tienen potencial para contribuir en el proceso modernizador de los Gobiernos, es preciso indicar que “la experiencia aconseja que los responsables de los proyectos de transformación de la administración pública no sitúen la tecnología en el centro del proyecto, sino como herramienta de apoyo fundamental”.

En ese sentido, cobra notoriedad, el concepto de valor público, las prácticas de la gestión de la relación con el ciudadano (Citizen Relationship Management, CiRM)<sup>17</sup>, y el enfoque de gobierno electrónico centrado en las relaciones Gobierno-a-Ciudadano (G2C) y Gobierno-a-Empresas (G2B), como vectores que orientan la modernización del Estado en su

propósito político de “prestar al ciudadano cada vez mejor los servicios públicos” (Labiano, 2005), acorde a ciertos parámetros y requerimientos identificados, y de ese modo capitalizar una relación que legitime su autoridad, dentro del marco de la democracia (Schellong, 2007).

El enfoque Gobierno a Ciudadano (G2C) sería útil para rediseñar servicios orientados a satisfacer las necesidades de los connacionales en el exterior que van desde la publicación de formularios, seguimiento de trámites, solicitud de documentos e información relevante sobre la gestión consular. Por otra parte, la perspectiva de Gobierno a Gobierno (G2G), serviría para orientar una mejor coordinación del trabajo entre las instituciones gubernamentales en beneficio de la sociedad, y en ese sentido el Ministerio de Relaciones Exteriores podría suscribir e implementar convenios con las entidades públicas más avanzadas en gobierno electrónico, de modo de establecer “Alianzas Estratégicas” que coadyuven a mejorar la calidad de los servicios públicos que brindan los consulados en el exterior. En el Perú, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la Superintendencia Nacional de los Registros Público (SUNARP) y el Banco de la Nación (BN), son entidades públicas, entre otras, que han realizado importantes avances encaminados a modernizar el Estado.

### ***5.3 Casos de mejora a la atención del ciudadano en el servicio consular peruano en los últimos años***

El Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú ha recibido varias “distinciones” en el marco del “Premio a las Buenas Prácticas de Gestión Pública” (BGP), entre las cuales se mencionan aquellas que han tenido un efecto positivo en la mejora de la atención del ciudadano en el servicio consular (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2012).

En el año 2011, se obtuvo un especial reconocimiento al liderazgo por tres buenas prácticas del Consulado General del Perú en Atlanta en los rubros de “atención consular itinerante, simplificación de trámites consulares por correo postal y páginas web interactiva”, “dos de las cuales fueron finalistas en sus respectivas categorías”.

En el año 2012, la Cancillería peruana obtuvo cinco distinciones de sus prácticas en gestión pública, de los cuales 4 fueron del ámbito de mejoras en el servicio consular:

1. “Ventanillas de tránsito y atención personalizada del Departamento de Certificación de Firmas – Sub Dirección de Trámites Consu-

- lares” del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la categoría de Servicios de Atención al Ciudadano<sup>18</sup>;
2. “Perú: impulsando un espacio competitivo” del Consulado General del Perú en Miami en la categoría de Atención al ciudadano;
3. “Modernización conceptual, física y tecnológica en la atención consular” del Consulado General del Perú en Washington D.C. en la categoría Servicios de Atención al Ciudadano;
4. “Contacto ciudadano” del Consulado General del Perú en Washington D.C. en la categoría Servicio de atención al ciudadano.

Entre los factores más destacables de las buenas prácticas señaladas anteriormente se contemplan las siguientes características, entre otras:

1. Compromiso de los funcionarios consulares por la calidad de los servicios de atención a los connacionales en el exterior;
2. Cambio de una cultura burocrática a la cultura de servicio en beneficio de la población usuaria;
3. Rediseño e implementación de procesos que simplifican los trámites consulares;
4. Modernización de la gestión consular con el apoyo de las nuevas tecnologías de información, ya sea a través del uso de *software* para gestionar sistema de colas en los consulados; el desarrollar un sistema de actuaciones mecanizadas (registro y archivo de actuaciones con soporte informático en los consulados); o por medio de la generación de un registro de documentos en un esquema *back office* para la implementación de un sistema de consulta y verificación externa de las certificaciones a través de la página *web* de la Cancillería que facilite la labor del área de Trámite Consular en el Ministerio de Relaciones Exteriores.
5. Desarrollo de un contacto más cercano con los connacionales en el exterior, a través de atenciones consulares itinerantes, página *web* interactivas y difusión de información vía *blogs*.

Entre los principales beneficios que se generan por la mejor atención del ciudadano se resaltan:

1. Ahorro significativo del ciudadano peruano, quien sólo se traslada una vez a la sede consular y/o al Ministerio de Relaciones Exteriores, para tramitar el documento requerido;
2. Reducción de gastos de los connacionales que viven en zonas alejadas (por medio de los consulados itinerantes en el exterior u oficinas descentralizadas del Ministerio de Relaciones Exteriores en el Perú);

3. Reducción de pérdida de horas de trabajo de los connacionales en el exterior;
4. Mejora la confianza del ciudadano;
5. Alto nivel de satisfacción de los ciudadanos en la atención consular;
6. Mejora en la actitud del ciudadano peruano que visita el consulado;
7. Mejor relación y trato entre los ciudadanos y el personal consular;
8. Notable aumento de trámites por la eficiencia alcanzada.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

- Entre los factores que explicarían varios casos puntuales de mejora a la atención del ciudadano en los Consulados del Perú en el exterior que han sido objeto de reconocimiento como Buenas Prácticas Gubernamentales, se señalan: el compromiso de los funcionarios consulares por la calidad de servicio a los usuarios; la identificación de una cultura de servicio; el rediseño e implementación de procesos que simplifican los trámites consulares; la modernización de la gestión consular con el apoyo de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones; y/o el desarrollo de un contacto más cercano con los connacionales en el exterior.
- A corto plazo, las distinciones de casos específicos de buenas prácticas gubernamentales generan un efecto positivo de estímulo y aliento en la mejora permanente de la atención del ciudadano en el servicio consular. Sin embargo, para incrementar sustancialmente y de forma sistémica la calidad de los servicios a los connacionales en el exterior a mediano plazo, se requiere que el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú disponga de estrategias y herramientas de gobierno electrónico para el cambio en la gestión pública, de modo de aplicar programas integrales y sostenibles de modernización para la mejora continua de la prestación de los servicios consulares a nuestro connacionales en el exterior.
- Los enfoques de Gobierno al Ciudadano (G2C) y Gobierno a Gobierno (G2G) serán claves para modernizar la gestión pública en el ámbito consular, de modo que aumente significativamente la calidad de la difusión de información de los servicios consulares (requisitos y procedimientos claros y estandarizados) y la interacción del Gobierno con los usuarios, acorde con estándares internacionales (atención al ciudadano), mediante la ejecución de programas consulares que estén alineados con la estrategia institucional y los objetivos de política exterior. Es importante que este esfuerzo tenga el respaldo de la Alta Dirección (Despacho Ministerial y Viceministerial) y sea liderado por la

Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo fundamental de la Oficina de Tecnología de la Información y de las demás áreas administrativas de Cancillería, en coordinación con los Consulados en el exterior y otras entidades públicas del Gobierno. Se recomienda que la ejecución de los referidos programas sean conducidos y coordinados por un equipo ad-hoc multidisciplinario de profesionales y expertos que reporte periódicamente los avances de la modernización de los servicios consulares a la Alta Dirección.

- Se recomienda tomar en cuenta la experiencia mexicana de aplicación de estrategias de gobierno electrónico en el servicio consular, así como estudiar más de cerca las experiencias internacionales de otros países con avances notables en la gestión consular (análisis comparativo o *benchmarking*), para efectos de diseñar e instalar nuevos programas a favor de la mejora en el proceso de trámites consulares y la atención al ciudadano.
- Igualmente se sugiere estudiar y evaluar la forma en cómo la cooperación para el desarrollo (bilateral o multilateral) podrían apoyar los esfuerzos del Perú en modernizar la gestión consular.

## Notas

- 1 A inicios de la década del 2000 se da un impulso a la nueva política consular, con el desarrollo de la institucionalidad para el tratamiento de los peruanos en el exterior a partir la creación de la "Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior" (DS-059-2001-RE), más tarde elevada a "Secretaría" (DS-046-2005-RE), para luego convertirse a la actual "Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares" (RM-910-2005-RE y DS-135-2010-RE).
- 2 Producto de la reorganización interna del Ministerio de Relaciones Exteriores del año 2010, se creó la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares que asumió las funciones de la entonces Secretaría de la Comunidades Peruanas en el Exterior.
- 3 "La política exterior del Perú concibe la función consular como un servicio público de naturaleza política pues asegura las vinculaciones del Estado con las prolongaciones en el exterior de su población, que es uno de sus elementos constitutivos". La gestión consular implica trabajo integrado de Cancillería con todos los sectores de la administración pública (Consulado General del Perú en Miami, 2012).
- 4 Charla de Capacitación. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (enero 2013)
- 5 Ver Decreto Supremo N° 076-2005-RE, modificado mediante Decreto Supremo N° 091-2011-RE.
- 6 Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2011). Charlas sobre "la función consular y el marco legal que permite su ejercicio".
- 7 Según el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2011), "en el ámbito multilateral el Perú se ha adherido a Convenios como Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada; el Protocolo Adicional para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños; el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; el Convenio de la Apostilla; Acuerdo sobre Residencia para

- Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile; Decisión No. 545 de la Comunidad Andina, Instrumento Andino de Migración Laboral".
- 8 Con la Ley 29495 del año 2009 y su reglamento el Decreto Supremo N° 057-2010RE del año 2010, se asigna al Consejo de Consulta, como una expresión de la sociedad civil peruana residente en el exterior, que tiene como finalidad "constituir un espacio de diálogo y cooperación con las oficinas consulares para sumar esfuerzos a fin de contribuir y orientar en la solución de los problemas que enfrentan los connacionales residentes en la correspondiente circunscripción consular".
- 9 Director de la Maestría en Dirección de Tecnologías de la Información de ESAN, y Profesor de la Maestría de Gestión Pública, Universidad ESAN. Master en Gestión de Tecnologías de Información, La Salle - Universidad Ramon LLull, Barcelona - España. Ingeniero de sistemas, con estudios de posgrado en Administración y Finanzas en ESAN y de especialización en Brasil y Estados Unidos.
- 10 COBIT (Control Objectives for Information and Related Technology), ITIL (Information Technology Infrastructure Library).
- 11 Según la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, la actualización del marco normativo para el fortalecimiento del servicio consular comprendió: la publicación del nuevo Reglamento de Pasaportes y el Documento de Identidad y Viajes; la elaboración del Procedimiento de la Dirección General de Servicios Consulares; el registro de 18 trámites consulares en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER); la actualización del libro referente a documentos a mexicanos en la Guía Consular.
- 12 "El certificado de Matrícula Consular es un documento público que expiden las Representaciones de México en Estados Unidos de América y Canadá a petición de un mexicano. Es un documento probatorio de nacionalidad y de identidad que acredita que el titular se encuentra domiciliado y registrado dentro de la circunscripción de la Representación de México en el Exterior que lo expidió". "La Matrícula Consular no comprueba ni sustituye el documento extranjero legal estancia en un país".
- 13 "Debido a la concentración de la población mexicana en los Estados Unidos, estos programas fueron puestos en funcionamiento fundamentalmente por las representaciones de México en aquel país". Sin embargo, al requerirse de estos servicios en otras regiones del mundo, "se instrumentaron consulados móviles" en Toronto (Canadá), Barcelona (España), Bolivia, Bélgica, Dinamarca, Ecuador, Líbano, Australia, Arabia Saudita y Suecia.
- 14 Según fuentes de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, "el presupuesto destinado a las labores de protección se ha incrementado de 134.7 millones de pesos en 2007 a 255.1 millones de pesos en 2012, ya que a partir de 2008 fueron integrados recursos provenientes de la recaudación consular a la asignación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación. En 2012, cerca de la mitad del total del presupuesto asignado (45.5%) se había destinado a la asistencia jurídica para casos de penal capital y asesorías legales en Estados Unidos, y más de la tercera parte (35.3%) a apoyo a migrantes, incluyendo la repatriación de cadáveres a territorio nacional.
- 15 Esta labor fue puesta en marcha en el curso de la administración del entonces Presidente de México, Felipe Calderón, gracias a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), en coordinación con otras dependencias del Gobierno Federal y actores no gubernamentales.
- 16 ONGEI es un Órgano Técnico Especializado que depende directamente del Despacho de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- 17 Según Schellong, A. (2007), CiRM puede definirse como una estrategia sobre una base tecnológica que se orienta en el ciudadano y que pretende optimizar y mantener las relaciones del Estado con el ciudadano, así como promover su participación.
- 18 La Cancillería peruana, a través del Departamento de Certificación de Firmas (Subdirección de Trámites Consulares) y los Consulados Generales en Washington D.C., Atlanta y Miami, ha sido reconocido por la sociedad civil (ONG Ciudadanos al Día) por implementar buenas prácticas de gestión pública (innovaciones) con resultados positivos a la atención del ciudadano; esfuerzos que representan pasos importantes hacia la consecución de una política de calidad para la protección y atención a las comunidades peruanas en el Exterior.

## Bibliografía

- Álvarez, Julio; Puente, Jorge; Chávez, José Luis (2008). Los paradigmas de la función consular: gestión organizacional, protección y asistencia. En: <https://docs.google.com/file/d/0B7Tfd8grVVMtLXpyb3BZUVRHaVU/edit?pli=1>
- Apuntes de clase "Gobierno Electrónico: Modelos y Servicios". Diplomado en Estrategias de Gobierno Electrónico. Julio 2012. Universidad ESAN. Programa de Maestría en Gestión Pública. Lima, Perú.
- Apuntes de clase "Las tecnologías de información en los procesos de las organizaciones públicas". PAE en gestión de procesos y sistemas para las organizaciones públicas. Setiembre 2012. Universidad ESAN. Programa de Maestría en Gestión Pública. Lima, Perú.
- Boza Dibós, Beatriz (2006). *Manual de Buenas Prácticas Gubernamentales*. CAD Ciudadanos al Día. Lima, Perú.
- Consulado General del Perú en Miami (2010). Vigencia para el Perú del Convenio de la Apostilla de la Haya (5 de octubre de 1961). En: [http://www.consulado-peru.com/pdf/Convenio\\_Apostilla.pdf](http://www.consulado-peru.com/pdf/Convenio_Apostilla.pdf). Recuperado el 24 de diciembre de 2013.
- Fernández Puyó, Gonzalo (2008). *Compendio y práctica de Derecho Diplomático y Consular*. Academia Diplomática del Perú. Ministerio de Relaciones Exteriores. Lima, Perú.
- Henderson, John; N. Venkatraman y Scott Oldach (2001) Capítulo 2: "La alineación de las estrategias de negocios y de tecnología de información", del libro *La competencia en la era de la información: la alineación estratégica en la práctica*. Editor Jerry N. Luftman. Oxford University Press.
- Labiano, J. (2005). *La gestión de la relación con el cliente/ciudadano*. Sociedad de la información. febrero 2005.
- Lázaro, J (2006). "La Política consular y de protección a los peruanos en el exterior: una visión renovada". En: *Revista Peruana de Derecho Internacional*. Tomo LVI Julio – Setiembre 2006 N° 132. Ediciones Misky. Lima-Perú.
- Lau, Aboulhoson, Lin, Atkin (2008). *Adoption of e-government in three Latin American countries: Argentina, Brasil and México*. Elsevier.
- Lovón Ruiz-Caro, Mario (2002). *Funciones Consulares Política Exterior y Desarrollo*. Fundación Academia Diplomática del Perú. Lima, Perú.
- Luna-Reyes, Pardo, Gil-García, Navarrete, Zhang, Mellouli (2009). Digital Government in North América: A Comparative Analysis of Policy and Program Priorities in Canada, Mexico and United States
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2012). Portal Institucional. <http://www.rree.gob.pe/portal/mre.nsf> recuperado el 2 de octubre 2012.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2012). Nuevo portal electrónico. Buenas prácticas y gestión de calidad. [http://nuevoportal.rree.gob.pe/servicioalciudadano/Paginas/Buenas\\_Practicas.aspx](http://nuevoportal.rree.gob.pe/servicioalciudadano/Paginas/Buenas_Practicas.aspx) recuperado el 2 de octubre 2012.
- Nicolson, Harold (1948). *La Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica. México
- OCDE (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD Publishing.
- Observatorio Televisión Universidad Nacional de México (2013). Entrevista al Cónsul General de México en Los Ángeles, David Figueroa. En: <http://www.youtube.com/watch?v=X4D8d9qW6TQ>. Recuperado 24 de noviembre de 2013.
- Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática – ONGEI (2006). Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico. Aprobado con Resolución Ministerial N° 274-2006-PCM [http://www.ongei.gob.pe/normas/0/NORMA\\_0\\_RESOLUCI%C3%93N%20MINISTERIAL%20N%C2%BA%20274-2006-PCM.pdf](http://www.ongei.gob.pe/normas/0/NORMA_0_RESOLUCI%C3%93N%20MINISTERIAL%20N%C2%BA%20274-2006-PCM.pdf)
- Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática - ONGEI (2013). Página Web: [http://www.ongei.gob.pe/quienes/ongei\\_QUIENES.asp](http://www.ongei.gob.pe/quienes/ongei_QUIENES.asp). Recuperado el 12 de febrero de 2013.
- Porrúa, Miguel Ángel (2004). *Gobierno electrónico: conceptos y avances*. *Gobierno electrónico: conceptos y avances*. Revista de CLAD Reforma y democracia.
- Presidencia de Consejo de Ministros (2011). "Perú Gobierno Abierto Puertas abierta para todos". En: <http://www2.pcm.gob.pe/PDFs/brochureGAP.pdf>. Recuperado el 24 de noviembre de 2013.
- Rodríguez Cuadros, Manuel (2009). "Una norma que conculca los derechos del Quinto suyo" en Diario *La Primera*. 19 de enero de 2009. En: [http://www.laprimerape.com/online/columnistas-y-colaboradores/una-norma-que-conculca-los-derechos-del-quinto-suyo\\_31308.html](http://www.laprimerape.com/online/columnistas-y-colaboradores/una-norma-que-conculca-los-derechos-del-quinto-suyo_31308.html). Recuperado el 10 de abril de 2013.
- Rodríguez Cuadros, Manuel (2009). "Derechos de las comunidades peruanas en el exterior". Diario *La Primera*. 19 de octubre de 2009. En: [http://www.diariolaprimerape.com/online/columnistas-y-colaboradores/derechos-de-las-comunidades-peruanas-en-el-exterior\\_48585.html](http://www.diariolaprimerape.com/online/columnistas-y-colaboradores/derechos-de-las-comunidades-peruanas-en-el-exterior_48585.html). Recuperado el 24 de noviembre de 2009.
- Schellong, A. (2007). "Citizen Relationship Management". En: Anttiroiko, A. Malkia, M. *Encyclopedia of digital government*. Hershey: Idea Group Publishing.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos (2012). Modernización de la atención a los mexicanos en el exterior. *Libro Blanco*. En: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/3lbam.pdf>. Recuperado el 24 d noviembre de 2013.
- Srivastava, S. et Teo, T. (2004). A framework for Electronic Government: Evolution, Enablers and Resource Drainers. <http://www.pacis-net.org/file/2004/P04-003.pdf>



## Actividades institucionales

---



## ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

El 4 de abril tuvo lugar la incorporación de los 25 nuevos alumnos a la Academia Diplomática Javier Pérez de Cuéllar, quienes fueron recibidos por la planta orgánica de esta Casa de Estudios a cargo de la Directora, Embajadora Liliana de Torres-Muga, quien les dio la más cordial bienvenida.

El 5 de abril se llevó a cabo la Clausura del Diplomado sobre Relaciones Internacionales, iniciado a fines de octubre del 2012 con una duración de 224 horas lectivas. Las palabras de clausura estuvieron a cargo de la Directora y del Lic. Luis Eduardo Gárate Sánchez en representación de los participantes.

El 8 de abril se dio inicio al Año Lectivo 2013. En sus palabras de apertura, la Directora destacó, entre otros aspectos, los méritos de los alumnos del primer año que hicieron posible su ingreso a la Academia.

El 11 y 12 de abril, la Directora de la Academia participó en un Seminario sobre Diplomacia Cultural, realizado en Panamá, bajo los auspicios del gobierno de ese país y de la Secretaría General Iberoamericana. En dicho certamen estuvieron presentes los directores de otras Academias Diplomáticas de la región y distinguidos representantes de la intelectualidad iberoamericana. La Directora ofreció una conferencia intitulada “La Academia Diplomática del Perú y la formación de la Diplomacia Cultural”.

Del 15 al 23 de abril se llevó a cabo el curso “Relaciones Internacionales y Política Exterior del Perú”, dirigido a 53 oficiales integrantes del XLVI Curso Superior de Inteligencia del Ejército.

El lunes 29 de abril, el Canciller Rafael Roncagliolo Orbegoso ofreció una Clase Magistral en el aula magna, inaugurando oficialmente el Año Lectivo 2013. La actividad contó con la presencia del señor Vice-ministro, ex cancilleres, ex viceministros, ex directores de la Academia, miembros del Cuerpo Diplomático, profesores y alumnos.

Del 30 de abril al 14 de mayo se realizó el curso “Relaciones Internacionales y Política Exterior del Perú”, dirigido a 56 Oficiales del XXIX Programa Superior de Operaciones Sicológicas de la Escuela de Operaciones Sicológicas del Ejército.

El 8 de mayo fue inaugurada en la Academia Diplomática la Muestra “Alemania y Francia: Medio siglo de Amistad y Cooperación”, con los auspicios de las embajadas de ambos países en el Perú y de la Dirección General de Europa del Ministerio de Relaciones Exteriores. Las palabras de bienvenida estuvieron a cargo de la Directora de la Academia, del Embajador de Alemania, Excelentísimo señor Joachim Schmillen, y del Encargado de Negocios de Francia, Hon. Sr. Patrice Pous. Finalmente, el Director General de Europa, Embajador Amador Velásquez García-Monterroso, realizó una síntesis sobre el significado de la mencionada Muestra franco-germana.

El 8 y 9 de mayo se realizó en Lima el Primer Encuentro entre las Academias Diplomáticas del Perú Javier Pérez de Cuéllar y la Academia Diplomática de Chile Andrés Bello. Las palabras de inauguración estuvieron a cargo del Viceministro de Relaciones Exteriores, Embajador Fernando Rojas Samanez. La delegación chilena estuvo integrada por el Director de la Academia Diplomática de Chile, Embajador Pablo Cabrera, la profesora Paulina Broitman y los alumnos Cristián Jara, René Rojas y José Miguel Vial

El 16 de mayo se realizó en la Academia Diplomática el Simposio “Mujeres en la historia”. Dicha actividad se enmarcó en lo acordado en la Reunión de Países Árabes y Sudamericanos (ASPA-3), llevada a cabo en Lima a comienzos de octubre del 2012. La clausura del evento estuvo a cargo de la Viceministra de la Mujer, Dra. Marcela Huayta Alegre. Participaron como panelistas la Dra. Sara Beatriz Guardia, la Dra. Claudia Rosas Lauro, la Dra. Cecilia Pastor de Marchand y la Dra. Oumama Aouad Larech, Excelentísima Embajadora de Marruecos en el Perú.

El 21 de mayo, el Subsecretario Permanente del Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido, Embajador Simon Fraser, ofreció una conferencia a los alumnos de la Academia Diplomática.

El 21 de mayo tuvo lugar la clausura del IV Curso sobre Protocolo y Ceremonial del Estado a cargo de la Directora de la Academia Diplomática.

El 24 de mayo, atendiendo una invitación de la Embajadora de la República Popular China en el Perú, Excelentísima señora Huang Minhui, los 57 alumnos de la Academia Diplomática realizaron una visita a esa misión diplomática, acompañados del Director General de Asia y Oceanía de la Cancillería, Embajador Juan Carlos Capuñay; de la Directora de la Institución, Embajadora Liliana de Torres-Muga; y del Subdirector de Planes y Programas, Consejero Arturo Arciniega.

El 28 de mayo se llevó a cabo la inauguración del V Curso sobre Protocolo y Ceremonial del Estado con la participación de 53 alumnos procedentes de diversas entidades públicas y privadas.

El 3 de junio se realizó el conversatorio “Estado de la democracia en Sudamérica”, organizado por el Centro de Estudios sobre la Democracia (CEDEM). Participaron como panelistas los politólogos Fernando Mayorga, de la Universidad de Cochabamba; Manuel Antonio Garretón, de la Universidad de Chile; y Santiago Mariani, asesor de la Dirección de UNASUR de la Cancillería.

El 15 de junio se realizó en el Centro de Entrenamiento Táctico-Naval, en La Punta, Callao, un juego de simulación de crisis, con participantes del Curso Básico de Estado Mayor de la Escuela Superior de la Armada Peruana y alumnos de esta casa de estudios.

Los días 24 y 25 de junio, se realizó en Santiago de Chile el segundo Encuentro de las Academias Diplomáticas del Perú y Chile. La delegación peruana para esta segunda reunión realizada en la sede de la Academia chilena, estuvo integrada por la Directora, Embajadora Liliana de Torres-Muga, el Subdirector de Estudios, Ministro-Consejero Luis Escalante Schuler; el Profesor Luis García-Corrochano; los alumnos Juan Pablo Tello Calmet, de 2do año; Francis Natalie Chávez y César Iván Villavicencio, de 1er año. Este Segundo Encuentro estuvo dedicado al Sistema Interamericano.

### **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) autores 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. Encabezará 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 consignarán, 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.

