

POLÍTICA INTERNACIONAL

Nº 110

Octubre - diciembre 2013

Odría y la incorporación del Perú a la coalición de la Guerra Fría
Javier Alcalde Cardoza / Gonzalo Romero Sommer

La crisis de 1914
Carlos Buller

Los intereses nacionales de la República de Corea y su
relación con el Perú
Joshua Curay Ferrer

Derecho de los Tratados: la regla general de interpretación
de Tratados
Augusto Hernández Campos

La seguridad regional en el Asia Pacífico y el Pívor de Asia
David Málaga Ego-Aguirre

Constitución y política exterior: la política exterior peruana
a través de la historia constitucional
Zósimo Roberto Morillo Herrada

El cumplimiento de las sentencias en la Corte Interamericana de
Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos
Francisco Rivarola Rubio

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

REVISTA POLÍTICA INTERNACIONAL:

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 110

Octubre-diciembre 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

Odría y la incorporación del Perú a la coalición de la Guerra Fría Javier Alcalde Cardoza y Gonzalo Romero Sommer	7
La crisis de 1914 Carlos Buller	25
Los intereses nacionales de la República de Corea y su relación con el Perú Joshua Curay Ferrer	43
Derecho de los Tratados: la regla general de interpretación de Tratados Augusto Hernández Campos	92
La seguridad regional en el Asia Pacífico y el Pivot de Asia David Málaga Ego-Aguirre	138
Constitución y política exterior: La política exterior peruana a través de la historia constitucional Zósimo Roberto Morillo Herrada	162
El cumplimiento de las sentencias en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos Francisco Rivarola Rubio	200

Reseña bibliográfica

Reflexiones en torno al libro Isabel de los Mares	243
---	-----

Actividades institucionales

Relación de actividades octubre-diciembre 2013	251
--	-----

Odría y la incorporación del Perú a la coalición de la Guerra Fría¹

Javier Alcalde Cardoza

Profesor Asociado del Departamento de Ciencias Sociales y Coordinador de la Especialidad de Relaciones Internacionales de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Doctorado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Virginia, EEUU. Becario doctoral de la Comisión Fulbright y Asociado Posdoctoral de la Fundación MacArthur. Su última publicación es "Después de la Guerra Fría; introducción a la dinámica del orden internacional, 1815-2013". Escuela de Gobierno de la PUCP, 2014

Gonzalo Romero Sommer

Profesor del Departamento de Ciencias Sociales e Investigador de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Es coautor, con Javier Alcalde, de "Alineamiento y Desafío; la política exterior peruana en los gobiernos de Odría y Velasco". Escuela de Gobierno de la PUCP, 2014. Actualmente cursa el doctorado en la Universidad del Estado de Nueva York, Stony Brook.

Odría y la Coalición de la Guerra Fría

“El Gobierno Provisorio... eliminará todo brote comunista y totalitario para preservar al Perú y a la América de los peligros que se derivan de esas doctrinas disolventes que predicán el odio de clases y que tienen el desorden y la agitación como método.” Con estas palabras, el 27 de octubre de 1948, el General Manuel A. Odría explicaba a los ciudadanos peruanos las razones por las cuales había llevado a cabo un golpe de Estado. Las mismas sin embargo, no sólo tenían implicancias domésticas, sino también externas, pues menos de tres meses antes, el 24 de junio, había tenido lugar en la capital de Alemania el bloqueo de Berlín, la primera gran confrontación de la Guerra Fría. Así, el general, y nuevo presidente de la república, alineaba la posición internacional del Perú con los intereses de los Estados Unidos de Norteamérica.

A partir de 1945 tres gobiernos sudamericanos habían antecedido al gobierno peruano en dejar en claro con su comportamiento un alineamiento con Estados Unidos, dentro de un arreglo, promovido de dis-

tintas maneras por la potencia del Norte, que Joan Garcés denomina la “Coalición de la Guerra Fría” y que habría de operar como un rasgo notable de la política interamericana hasta fines de la década de 1950².

Primero fueron las administraciones de los presidentes Ríos y González Videla, en Chile, entre 1945 y 1947; luego el gobierno de Dutra en Brasil en 1945; y en 1948, después del asesinato de Gaitán, las administraciones de los presidentes Ospina y Gómez en Colombia, quienes culpan del hecho a los comunistas y rompen relaciones con la Unión soviética. Unos años después, en 1954, la Revolución boliviana, luego de la visita del enviado presidencial Milton Eisenhower, comienza a ser condicionada a través de una sustancial ayuda norteamericana.

En abril de 1945, la Casa Blanca se inquieta por la existencia de un gobierno en Chile apoyado por una coalición centro-izquierda que incluye al Partido Comunista. Truman invita al presidente Ríos a Washington y éste ofrece desarrollar iniciativas contra el comunismo a cambio de mayores inversiones del país del Norte. Sin embargo, en setiembre 1946, González Videla, del Partido Radical, como Ríos, es elegido presidente con apoyo del partido comunista y nombra a miembros de éste en su gabinete. Estados Unidos expresa su preocupación a González Videla e impone posteriormente un bloqueo financiero, el cual solo termina después de que el presidente retira a los comunistas no solamente del gabinete sino también de cargos intermedios en su administración y, finalmente, en 1948, pone al partido fuera de la legalidad³. En 1948, La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) que había sido promovida por el diplomático chileno Hernán Santa Cruz, inicia sus funciones en su sede de Santiago de Chile, un hecho que difícilmente puede separarse del enrolamiento de Chile en la Coalición de la Guerra Fría.

El general Enrico Dutra logra la presidencia de Brasil en 1945, en elecciones realizadas tras un golpe militar que destituye a Getulio Vargas, quien había virado hacia la izquierda en sus últimos años de gobierno. Dutra rompe relaciones con la URSS, reprime a los sindicatos y favorece marcadamente la inversión norteamericana. En 1946, con ayuda de EEUU, Brasil arranca las primeras operaciones de industria pesada en América Latina, con el complejo siderúrgico de Volta Redonda.

Cuando Vargas vuelve al poder, en 1951, el gobierno de Brasil se inclina por un momento al estatismo y la reforma, con la creación del Banco Nacional de Desarrollo y Petrobras, y contemplando la posibilidad de una reforma agraria. Sin embargo, en 1954, los militares dan un ultimátum a Vargas, pidiéndole su renuncia y él opta por quitarse la vida,

dejando una carta en la que se refiere al saqueo del país por el capital extranjero⁴.

El conservador Mariano Ospina derrota en las elecciones a un liberalismo dividido y asume el poder en Colombia en 1946, en una coyuntura de ascenso de un carismático líder liberal, Jorge Eliecer Gaitán, quien propugna profundas reformas, en un país donde la oligarquía no había perdido ningún privilegio. Gaitán es asesinado en abril de 1948, coincidiendo con la conferencia panamericana de Bogotá que crea la OEA (donde el colombiano Alberto Lleras Camargo es elegido como primer secretario general de la organización)⁵. En medio de la represión de la violencia popular que sigue a este asesinato, el líder máximo del conservadurismo, el ultraderechista Laureano Gómez, como candidato único, es elegido presidente en 1949. Gómez desata, desde el Estado, una contrarrevolución con una “violencia aniquiladora” que cobra decenas de miles de víctimas. Al mismo tiempo, se alinea decididamente con EEUU, expulsando a la representación soviética de Colombia y convirtiendo a ésta en el único país latinoamericano que envía tropas a la Guerra de Corea en 1950⁶. La recompensa que pide Gómez por este aporte es la venta de armas a Colombia, lo cual es denunciado por los liberales y la oposición, señalando que serían usadas para la represión interna⁷. En abril 1951, en la reunión de cancilleres panamericanos, Colombia, junto con EEUU y Brasil, proponen la creación de un ejército continental⁸.

En efecto, aunque tal proyecto no prospera, la Coalición de la Guerra Fría se consolida a partir de 1952 a través de una estrecha colaboración de Estados Unidos con las fuerzas armadas latinoamericanas. En 1953 Estados Unidos tenía acuerdos militares con ocho países latinoamericanos; diez países habían aprobado el plan militar general norteamericano; y solamente dos países, Argentina y República Dominicana, carecían de misiones militares norteamericanas⁹. En el caso de Chile, el presidente Ibañez en 1952 entregó a Estados Unidos las tareas de equipamiento, preparación y doctrina de las fuerzas armadas, pero éstas rechazaron el requisito de recabar el visto bueno norteamericano para la contratación de expertos militares¹⁰.

Desde 1945, Perón en la Argentina fue la gran excepción en el alineamiento de América Latina con Washington. Al contrario de Dutra y pese a ser manifiestamente anti-comunista no proscribió al Partido Comunista y más bien restablece relaciones con la URSS. Maneja un discurso anti-imperialista, deja de afiliarse a las instituciones económicas de Bretton Woods y compite con Washington por el liderazgo sudamericano y por el control del movimiento obrero en la región.

Con el retorno de Getulio Vargas al poder, en Brasil, en 1950, Perón ensaya lo que sería la mayor amenaza a la hegemonía norteamericana en América Latina. Propone, entre 1952 y 1953, a Vargas y también al presidente Ibañez de Chile, una integración económica, con una fuerte intencionalidad política.

La gran idea de Perón era crear una comunidad económica y política basada en la posesión estratégica de materias primas y centrada en Argentina, Brasil y Chile, que se extendería a Bolivia y Perú e incluso podría proyectarse a convertirse en un tercer bloque en la política mundial, interesando a España, Portugal y Francia. Las resistencias internas en Brasil y Chile malograron el despegue del proyecto.¹¹

Odría: política interna y política exterior

Cuando Odría lleva a cabo el golpe de octubre de 1948 y derroca a Bustamante, (unos meses después de la suscripción de la Declaración de Bogotá que subrayaba la importancia de la democracia), el nuevo gobierno no es reconocido por los Estados Unidos.

Odría decide enviar prontamente a Humberto Fernández Dávila, como encargado de negocios a Washington, para “acelerar la declaración del gobierno americano de que continuara sus relaciones oficiales con la Junta Militar” y para que explicara “la situación política del Perú, los propósitos patrióticos de la Junta, cuyos más destacados miembros tienen antiguos vínculos con los Estados Unidos de América y abrigan sentimientos amistosos y de colaboración para esa nación”.¹²

Esta gestión diplomática, sumada a las acciones anti-comunistas que Odría llevó a cabo pocos días después del golpe, tuvieron resultados positivos y Estados Unidos reconoció al gobierno a fines de noviembre, tras establecer que “el nuevo gobierno respetará sus obligaciones internacionales y que su política exterior estará basada en los principios que han caracterizado las tradiciones diplomáticas del Perú”.¹³ Se inicia así una larga y mutuamente beneficiosa relación entre el gobierno peruano y el estadounidense.

Uno de los mecanismos que Odría utilizó para acercarse a los Estados Unidos fue la presentación de su régimen como un baluarte en la lucha contra el comunismo. Para esto, le fue necesario llevar a cabo ciertas acciones internas que le dieran sustento a su discurso internacional anti-comunista.

Odría y la incorporación del Perú a la coalición de la Guerra Fría

Con este propósito, Odría recurrió a la Constitución. La carta de 1932 establecía que el Estado Peruano no reconocía la legalidad de los “partidos internacionales”, categoría bajo la cual se encontraban dos partidos en el Perú: el partido aprista y el partido comunista. Durante los últimos 16 años este artículo había sido implementado sólo parcialmente, pues el partido comunista no podía participar formalmente en los procesos electorales, pero por otro lado ninguno de los dos partidos era sistemáticamente perseguido.¹⁴

Las ambigüedades que caracterizaron al gobierno de Bustamante y Rívero desaparecieron bajo el gobierno de Odría: el partido comunista fue rápidamente proscrito y cualquier actividad comunista declarada ilegal. La Declaración de Bogotá sería usada por Odría para justificar en gran medida su política anti-comunista.

El Decreto Ley No. 10890, aprobado pocos días después del golpe, ratifica la situación ilegal de los partidos internacionales. En el mismo, el gobierno utiliza los acuerdos internacionales suscritos por el Perú como justificación:

“Que de conformidad con la Resolución adoptada en la Conferencia Internacional Americana de Bogotá, corresponde a cada Estado americano dictar las medidas necesarias para impedir en su respectivo territorio la acción política disolvente del comunismo internacional y de todo otro régimen totalitario, correspondiendo a cada Estado, de acuerdo a sus preceptos constitucionales, dar cumplimiento a dicha resolución. Que no obstante el tiempo transcurrido desde la conferencia internacional americana de Bogotá, no se han dictado, hasta la fecha, disposiciones tendientes dentro del acuerdo.

Que es deber ineludible del Estado contribuir de modo efectivo e inmediato a la seguridad y defensa del continente americano, impidiendo la propagación del comunismo internacional y de los regímenes totalitarios ajenos al sistema político bajo el cual surgieron y han vivido los estados americanos”¹⁵

En su segundo discurso a la nación en julio de 1949, aún como presidente de facto, Odría consideraba que la actuación de su gobierno era consistente con los lineamientos de la política exterior del estado peruano:

En todo momento la Junta Militar de Gobierno ha respetado los compromisos internacionales contraídos por regímenes anteriores en nombre del Perú...El convenio de Bogotá es el más reciente, el más palpitante de los compromisos celebrados entre los pueblos democráticos de América. Apenas salido el mundo de la vorágine bélica que provocó

*el totalitarismo negro, y para prevenir en lo posible una situación análoga de parte de su renacimiento o del totalitarismo rojo, las jóvenes repúblicas del Nuevo Mundo acordaron adoptar medidas de seguridad democrática frente a los aludidos peligros.*¹⁶

Un último aspecto a mencionar en este punto es la Ley de Seguridad Interior, que si bien se refiere al aspecto interno de la política peruana, refleja la posición anti-comunista internacional que había tomado el gobierno. Esta ley buscaba castigar nuevos crímenes de “delincuencia socio-política”, los cuales incluían difundir o promover doctrinas que buscaban “cambiar o modificar de manera violenta el orden público o social de la república”.¹⁷ Se puede encontrar menciones al comunismo en el texto de la ley en la que se prohíbe importar al Perú libros, panfletos, periódicos, revistas y afiches donde estuviese presente propaganda comunista. Los intereses internos se habían alineado con los de la política exterior.

La posición peruana en los organismos internacionales

Al igual que a nivel doméstico, Odría optó también por una posición anti-comunista y pro-americana en los foros internacionales. Sin embargo, en la Organización de Estados Americanos surgieron ciertas dificultades para llevar esto a cabo. En 1949, las dos terceras partes de los Estados miembros de dicho organismo habían ya ratificado el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, por lo cual este ya había entrado en vigor. Sin embargo, el Perú no había ratificado el TIAR, porque este proceso debía hacerse a través del Congreso, que en caso peruano había sido disuelto. Por esta razón, Odría formula el siguiente mensaje, asegurando que el Perú se mantiene en línea con la política interamericana:

“Al entrar en vigencia el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, firmado en Río de Janeiro el 2 de setiembre de 1947, que el Perú, por hechos notorios y conocidos, no ha llegado a ratificar de acuerdo con los procedimientos que establece la Constitución, la Junta Militar de Gobierno, en nombre de la nación, y hasta que sea posible su sometimiento al Congreso, declara su decisión de inspirar su política internacional en los principios y disposiciones del mismo, que concuerdan con los altos ideales de solidaridad continental que han normado la acción del Perú desde su independencia”.¹⁸

Por otro lado, Odría, a través de una dudosa interpretación, intentó vincular el Pacto del Atlántico Norte, suscrito en 1949, con el sistema interamericano de defensa. Era la opinión de Odría, que debido al

Odría y la incorporación del Perú a la coalición de la Guerra Fría

contexto internacional de la Guerra Fría, la OTAN “de acuerdo con los principios que señala la Carta de las Naciones Unidas, constituye, dentro del clima actual de tensión, una aspiración de paz al dificultar la agresión por la defensa común”. Esta defensa común también incluía a América Latina, pues de acuerdo a la posición internacional peruana que esbozaba Odría, cualquier ataque a algún miembro de la OTAN “estará también dirigida, en sus repercusiones y alcances, contra los países americanos.”¹⁹ Si bien la posición del gobierno peruano en este punto no tenía mayor fundamento, servía para mostrar una extrema lealtad al campo occidental.

Como miembro de la OEA, el Perú apoyó destacada y constantemente las posiciones norteamericanas. En el caso de Guatemala, en 1954, a la sazón gobernada por Jacobo Arbenz, el Perú promovió una moción para condenar al régimen por su supuesta orientación comunista.

Odría tenía razones particulares para temer los acontecimientos en Guatemala, donde estaba cobrando fuerza un proceso de reformas en el cual el gobierno afectaba las propiedades agrarias de la United Fruit Company. Existían cables en Cancillería que mencionaban la existencia de “apristas guatemaltecos” en un momento en el cual Odría estaba persiguiendo al partido aprista.²⁰

En realidad, los gobiernos de Odría y Arbenz no llegaron a establecer las relaciones diplomáticas entre ambos países (Guatemala no había reconocido al régimen de Odría tras el golpe de éste). Cuando en mayo de 1954, meses antes del derrocamiento de Arbenz por la CIA, Guatemala hizo gestiones para restablecer relaciones bilaterales, la Cancillería Peruana respondió que “debido a la armónica vinculación y feliz entendimiento que mantenemos con el gobierno americano... el Perú no desea que el restablecimiento de su representante en Guatemala sea interpretado de manera equivocada”, especialmente teniendo en cuenta, de acuerdo al Perú, que “los últimos acontecimientos señalan la acción del Soviet a través de Guatemala”.²¹

Este comportamiento peruano, alineado con EEUU frente a unas reformas con orientaciones reñidas con los intereses de Washington, hace recordar un comportamiento similar ante la Revolución boliviana, en 1952. Al comienzo, cuando la revolución parecía poseer tendencias comunistas e incluso apristas (el Movimiento Nacional Revolucionario era el equivalente al APRA en Bolivia), el régimen de Odría cerró la frontera para “evitar el ingreso al Perú de elementos sospechosos, peligrosos e indeseables, tanto extranjeros como nacionales”. Esto se debía a que Bolivia había sido uno de los principales destinos de los apris-

tas y comunistas exiliados durante el ochenio (el embajador peruano constantemente se quejaba que era “castigado” por algunos apristas en Bolivia). Sin embargo, a medida que Estados Unidos fue informando sobre “el debilitamiento de la influencia de elementos comunistas”, debido a su ayuda económica a La Paz, las relaciones entre Perú y Bolivia mejoraron notablemente, e incluso Víctor Paz Estenssoro realizó una visita oficial al Perú en 1955.²²

En el ámbito de Naciones Unidas, el Perú, con Bustamante, había apoyado, a Estados Unidos en el tema de Palestina, en 1947. Después de haber propuesto la partición de Palestina en la Comisión Especial creada para examinar el asunto, votó a favor de la resolución en la Asamblea General, junto con países como Brasil, pero a diferencia de Argentina, Chile, Colombia, El Salvador y México, que se abstuvieron.²³

En otras ocasiones, sin embargo, con Odría, la posición peruana no estuvo en sintonía con la posición estadounidense. A diferencia del caso de la Unión Soviética, con la que no había establecido relaciones diplomáticas, Perú sostuvo una actitud amistosa hacia España, país con el cual, por razones históricas, había mantenido relaciones cercanas y cuyo líder, Francisco Franco, era visto por Odría (y muchos otros peruanos, incluido el que sería canciller del régimen Manuel Gallagher) como un baluarte contra el comunismo.

La delegación peruana, presidida por Víctor Andrés Belaunde, suscribió en 1949 un proyecto de resolución que pedía la suspensión de medidas en contra del gobierno español.²⁴

Franco era considerado por Estados Unidos como un rezago del fascismo, razón por la cual Washington no deseaba su admisión en las Naciones Unidas. Sin embargo, a medida que se intensificó la Guerra Fría, la posición estratégica de España se hizo más importante, al punto que en 1953 el presidente Eisenhower visitó dicho país, y en 1955 España fue admitida finalmente a la ONU.

Entre 1948 y 1949 Perú recibió a una Comisión de la ONU sobre la coca, la cual, en consonancia con el enfoque norteamericano de control de sustancias narcóticas, planteó el uso de la hoja de coca como un problema social que debía ser atacado por el Estado, no obstante opiniones científicas en contrario. El gobierno de Odría estableció poco después un monopolio estatal sobre la coca.²⁵

Aspectos Económicos de las relaciones Perú-Estados Unidos

Al mismo tiempo que una marcada posición anticomunista del Perú, la significativa orientación económica liberal del gobierno de Odría llevó al fortalecimiento de la relación con los Estados Unidos.

Como afirmaba entusiastamente la revista norteamericana *Time*: “Sin hacer mucho ruido y con coraje, el Perú ha reformado su economía y avanzado hacia una prosperidad de sólida base”.²⁶

Ciertamente, el General Odría consideraba que el libre comercio y la promoción de las exportaciones de materias primas eran la única manera de reactivar la economía peruana. Se debilita, por lo tanto, en el Perú, la protección arancelaria, así como la intervención estatal (que había existido durante los gobiernos de Prado y Bustamante), siguiendo las preferencias del FMI y las recomendaciones de la misión norteamericana encabezada por Julius Klein (quien permaneció como consejero de Odría hasta 1955). Klein recomendó que el rol del Estado debía limitarse a asegurar un clima favorable para las inversiones.²⁷

La inversión directa americana se disparó bajo el gobierno de Odría y llegó a niveles que no habían sido vistos desde los días de la dictadura de Leguía. Dos mecanismos fueron esenciales para que esto tuviera lugar. Primero, el conocido Código de Minería de 1950, el cual fue descrito como “inusualmente favorable” por el gobierno norteamericano. Gracias a este primer código aparecen los grandes enclaves mineros norteamericanos de la Southern en Toquepala, y Marcona, aumentando el control extranjero de la minería. Por otro lado, la Ley del Petróleo de 1952 también permitió a compañías norteamericanas, como la International Petroleum Company, buscar nuevos yacimientos petrolíferos en el desierto de Sechura (aunque esta búsqueda no fue del todo exitosa). Este patrón de amistosa intervención en la elaboración de la legislación sobre la explotación minera y petrolera se repetiría en un país vecino, Bolivia, en 1955, con la promulgación del Código Petrolero, redactado con asistencia norteamericana²⁸. Al mismo tiempo, las empresas estadounidenses aumentaron su presencia en la economía peruana, particularmente la Casa Grace en varios sectores de la producción.

Si bien el gobierno peruano otorgó importantes concesiones al capital extranjero, también es cierto que el Perú, o en todo caso ciertos sectores de la población peruana, se beneficiaron de la relación con EEUU. La Guerra de Corea (1950-1953), significó un gran impulso para las

exportaciones peruanas pues la industria estadounidense requería de nuestras materias primas para el esfuerzo bélico. Se estima que entre 1950 y 1953 las exportaciones peruanas crecieron un 16% al año. Sin embargo, tras el fin del conflicto en 1955, cayeron las exportaciones, y junto con ellas, la popularidad de Odría.²⁹ También es cierto que existió en este período un cierto malestar por los bajos precios de las materias primas, el cual, a diferencia de lo que hizo Chile, no se expresó formalmente a EEUU. En efecto, el presidente chileno González Videla presentó en 1950 un vigoroso reclamo a Washington por la persistencia de los bajos precios del cobre, los cuales el gobierno chileno había bajado en 1943 como una contribución a la causa aliada en la guerra.³⁰

Se aplaudía que el Perú practicara el libre comercio, pero el país no podía extender esta práctica a todos los países. En 1951 Estados Unidos comunica al gobierno peruano que “muchas de las materias primas producidas en el Perú son de importancia estratégica y esencial para la defensa del mundo libre” y que “en interés de la seguridad mutua se sugiere que el gobierno del Perú considere a la conveniencia de imponer tan pronto como sea posible, controles.”³¹ De acuerdo con el interés norteamericano, en 1953 se suspenderán las relaciones comerciales entre el Perú y el bloque comunista.³²

Diferencias en la política exterior: El problema pesquero

Si bien el gobierno de Odría mantuvo una posición afín a la de los Estados Unidos durante la totalidad del *ochenio*, en una ocasión hubo un cisma entre los dos gobiernos, el cual fue causado por una controversia en torno a las 200 millas de mar territorial.

La buena relación entre los Estados Unidos y el régimen de Odría no impidió que en 1952 el gobierno peruano se uniera a Ecuador y a Chile y juntos proclamaran que ejercerían la soberanía y jurisdicción “exclusivas” de las 200 millas, en un acto más conocido como la Declaración de Santiago. Esto en gran parte se debió a que la industria pesquera se estaba volviendo cada vez más importante para el Perú y el gobierno percibía que tenía que proteger los recursos ictiológicos. A pesar de una fuerte presión americana para que el Perú cambiara su política, tratando de dividir a los tres países que habían firmado la declaración de Santiago, en 1954 Chile Ecuador y Perú declararon que ninguno de los tres países renunciaría o modificaría su posición sin previa consulta con los otros; también declararon que ejercerían su soberanía por “cualquier medio necesario”.³³

Como Canciller del Perú, David Aguilar Cornejo sería el primero en tener que volcar estas palabras a la acción. En sus memorias, Aguilar Cornejo relata cómo, a mediados de 1954, recibió información vía agentes diplomáticos y consulares que dos empresas balleneras europeas habían indagado acerca de las condiciones que se imponían para llevar a cabo la caza del cetáceo, siendo informadas sobre la posición del gobierno peruano. Una de las empresas, la *Spermacet Whaling Co.*, decidió respetar las disposiciones dictadas, mientras que la segunda, la *Olympic Whaling Co.*, optó por desafiarlas. Esta última empresa no era de pequeña importancia, pues era propiedad del magnate naviero griego Aristóteles Sócrates Onassis.³⁴

Aguilar Cornejo fue informado de que la flota, la cual viajaba bajo bandera panameña, zarpaba de Hamburgo a fines de año, sin haber obtenido las licencias de caza y pesca en la zona marítima peruana. Al entrar a la zona marítima, las naves fueron apresadas por la marina peruana y llevadas al puerto de Paita, donde deberían permanecer hasta que la compañía pagase la multa. Al haber tomado dicha acción, el gobierno peruano demostraba la voluntad de ejercer su soberanía sobre dicha zona.³⁵

Pero más allá de la importancia de Aristóteles Onassis en el mundo económico, las acciones peruanas no supusieron un mayor desafío internacional. Después de todo, el país con el cual se debió negociar la libertad de los buques fue Panamá. La verdadera prueba se presentaría cuando algunos buques americanos probaron la firmeza de la voluntad peruana.

En enero de 1955, dos barcos americanos, el *Tony Bay* y el *Western Clipper*, anclaron en el puerto del Callao; se encontró en ellos 350 toneladas de atún y datos en la bitácora que apuntaban a que habían estado pescando en aguas peruanas, Aguilar no dudó en dar el visto bueno para que se les aplicara una multa. En febrero, se hizo lo mismo con ocho *tuna clippers* americanos que habían ingresado a aguas peruanas.³⁶

Ciertamente el Canciller estaba al tanto de que debía actuar con cautela, por el poder de los Estados Unidos y por el hecho de que ambos países tenían visiones diferentes sobre los derechos marítimos. Los norteamericanos no reconocían el derecho de las doscientas millas, sino solo de tres y media. Esto fue claramente expresado en un mensaje por parte de la Embajada Norteamericana en el Perú, la cual también señalaba que “la aplicación de la ley no debe ser llevada a cabo hasta que no se haya realizado todo esfuerzo para resolver el tema, preferentemente

por una solución mutuamente satisfactoria”.³⁷ Sin embargo, Aguilar Cornejo respondió con firmeza, diciendo que consideraba el caso de los barcos pesqueros como cerrado, puesto que sus capitanes ya habían pagado la multa y, sobre todo, que antes de cualquier negociación se debía acordar una posición común, puesto que el “Perú consideraba el límite de las tres millas obsoleto y no podía consentir a limitar su soberanía a esa área debido a la importancia de la industria pesquera para la economía del Perú”.³⁸ No ocurriría ningún otro incidente, expresaba Aguilar Cornejo, si los barcos americanos ingresaran a la zona marítima sin pescar, pues el Perú reconocía el derecho a la libre navegación. Sin embargo, si deseaban pescar, necesitarían un permiso.

La solidaridad de los tres países se mantuvo notablemente consistente, consultando entre sí en cuanto a cualquier posible acción. En abril de 1955, Ecuador buscaba que los tres países tomaran una posición común sobre la posibilidad de llevar el asunto de la Zona Marítima a la Corte Internacional de la Haya. Aguilar Cornejo asumió correctamente que dicha acción sería dañina para los intereses de los tres países, puesto que en dicho foro “la nacionalidad de muchos de los jueces... no facilitarían la aplicación de nuestra condición jurídica”.³⁹ Por otro lado, cuando Estados Unidos trató de separar a los tres países, como en el caso de Ecuador cuando le ofreció negociar un convenio de Pesca en 1955, el gobierno ecuatoriano informó a David Aguilar Cornejo que no aceptaría ninguna negociación unilateral sin contar con el apoyo de Perú y Chile.⁴⁰

La disputa pesquera debe ser analizada como una excepción en la tónica de las relaciones bilaterales. Si bien Odría estaba dispuesto a sacrificar ciertas posiciones del Perú para obtener el apoyo de los Estados Unidos, como militar no estaba dispuesto a renunciar a la soberanía del Perú sobre sus mares.

Guerra de Corea y asistencia militar

En último término, considerando la naturaleza del gobierno peruano, es relevante considerar los aspectos militares de las relaciones bilaterales. En este sentido, se suscribieron dos pactos que deben ser mencionados: primero, el Acuerdo de Defensa Común firmado entre los dos países en 1952, (este mismo año, EEUU firmaba acuerdos similares con varios países de la región) y, segundo, el Plan de Defensa Bilateral también suscrito en aquel año.

El Acuerdo de Defensa establecía los fundamentos para la defensa común de ambos países, puesto que “la seguridad del Perú y de los EEUU de Norteamérica, junto con la de otros países del hemisferio, está amenazada por las intenciones imperialistas de la URSS”.⁴¹

En virtud de este acuerdo, Perú recibió un importante volumen de armas y asistencia militar (por un valor que se multiplicó, entre 1952 y 1956, de cien mil dólares a nueve millones de dólares anuales) a cambio del suministro de minerales estratégicos y el derecho a establecer bases militares en territorio peruano⁴², mientras que el plan de defensa establecía las normas y procedimientos para la compra de armamentos por parte del gobierno peruano al norteamericano.

Si bien Odría no tenía problema alguno con el Pacto de Defensa Común, fuentes americanas indican que no estaba del todo satisfecho con el pacto bilateral de defensa, pues consideraba que dificultaba las compras de armamento del gobierno peruano. Odría insistía en que “estaba en un 100% en el lado de los Estados Unidos en la lucha contra el comunismo, y que ellos podían contar con su cooperación completa en todo momento”, pero, para que el Perú fuese útil en este aspecto debía poder “defenderse tanto externamente como internamente”. Solo así podría seguir siendo el “baluarte contra el comunismo que es hoy en día”.⁴³

De manera un tanto paternalista, Estados Unidos consideraba que la posición peruana se debía a que el país estaba demasiado preocupado con su seguridad interna, y que era natural que la “transición del interés propio nacionalista a uno de adhesión genuina a la defensa colectiva necesitara ajustes difíciles, tanto en lo práctico como en lo psicológico”. Aun así, los norteamericanos estaban seguros de que Odría “nos seguiría en prácticamente todo lo que prepongamos con respecto a asuntos militares sobre la defensa del continente”.⁴⁴

El interés de Odría por la cooperación militar con EEUU se manifestaba de manera poco convencional en otras áreas. Por ejemplo, en julio de 1952, Odría sugirió a los estadounidenses que un oficial de la fuerza aérea norteamericana fuera Comandante de la Fuerza Aérea Peruana. Los norteamericanos se mostraron sorprendidos, pues ellos consideraban, acertadamente, que esto no sería posible de acuerdo con nuestra Constitución. Por otro lado, no veían ésta como una decisión conveniente, pues temían que dicho oficial se pudiera ver involucrado en las disputas internas de las fuerzas armadas peruanas.⁴⁵ El acercamiento que Odría buscaba con los Estados Unidos fue visto, en este caso, como excesivo por parte de los diplomáticos norteamericanos.

Este entusiasmo peruano, sin embargo, no siempre estuvo presente. En 1951, cuando Estados Unidos buscaba aliados para la guerra en Corea (la cual, técnicamente, no estaba siendo llevada a cabo por los Estados Unidos sino por el Comando Unificado de las Naciones Unidas), con el objeto de darle mayor legitimidad a la causa anti comunista, se le consultó al gobierno peruano sobre la posibilidad de enviar un contingente de 4,000 a 5,000 soldados.

A diferencia de lo que hizo Colombia, que envió un batallón de 3000 hombres y una fragata a Corea y fue el único país latinoamericano en proveer apoyo militar en el conflicto, el canciller de Odría, Manuel Gallagher, sostuvo que la opinión pública peruana tendría que ser previamente “preparada” para tal posibilidad, aunque el gobierno estaba de acuerdo con la posición norteamericana. Por otro lado, un representante del ejército peruano sostuvo que no solo debía prepararse a la opinión pública, sino que las opiniones dentro de las fuerzas armadas debían de ser “reorientadas” y que esto podría ser fácilmente logrado si Estados Unidos fuese más generoso en la transferencia de armamento militar. Por otro lado, también menciono esta fuente que el “46% de las fuerzas de tierra peruanas eran indígenas que requerirían entrenamiento y adoctrinación”.⁴⁶ En este caso, la disposición a colaborar del gobierno peruano mostró ser más cauta e interesada.

Finalmente, es digna de mención la creación del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), por el gobierno peruano en 1950, inspirado en el National War College norteamericano, con el propósito de mejorar la formación profesional de los oficiales peruanos. En los lustros siguientes, el CAEM jugaría un importante rol en la formación de los oficiales que a partir de 1968 imprimirían una nueva dinámica a la economía y a la política exterior del país, alejándolas, sin embargo, de las preferencias de Washington.

El Perú en la coalición de la Guerra Fría

El gobierno de Odría incorporó en términos ventajosos al Perú a la Coalición de la Guerra Fría. El país volvió a recibir inversión extranjera como en los años de bonanza de Leguía. Las grandes riquezas minerales de nuestro suelo comenzaron a ser explotadas en gran escala en momentos en que la Guerra de Corea las hacía más importantes para el mundo. Nuestras fuerzas armadas alcanzaron un buen nivel de equipamiento en la región a través de la ayuda del norte.

Odría y la incorporación del Perú a la coalición de la Guerra Fría

La relación con EEUU era mutuamente beneficiosa, no solo para el país sino particularmente para el régimen de Odría, que todavía siendo gobierno de facto ganó reconocimiento internacional y pudo, valiéndose de la lucha contra el comunismo internacional, sacar de la contienda política a su acérrimo rival, el partido aprista. Otros gobiernos latinoamericanos, como el de Colombia, también aprovecharon de su alineamiento para conseguir ventajas frente a sus rivales políticos internos (deshacerse de oficiales liberales enviándolos a Corea y pedir armas que servirían para la represión doméstica).

El Perú no tenía fuertes ambiciones políticas ni económicas y podía sin problemas alejarse del comunismo, que, por lo demás, no era una amenaza inmediata, y aceptar las condiciones establecidas por el gobierno y los inversionistas norteamericanos. No buscaba imperiosamente la industrialización, como Brasil ni tampoco el rol de liderazgo secundario de este país en foros multilaterales, ni siquiera un rol menor como el de Colombia. Pero sí figuraba al lado de los principales estados latinoamericanos en las iniciativas regionales pro-norteamericanas. Seguía las directivas de Washington, para dejar de comerciar con la URSS o aun para condenar a gobiernos reformistas que habían cometido la falta de afectar los negocios norteamericanos (Guatemala), yendo en estos casos más allá que otros gobiernos latinoamericanos; pero se resistía en unos pocos casos, cuando hacía causa común con sus vecinos y veía en juego, de manera flagrante, su soberanía (el caso de las doscientas millas).

La lealtad del Perú no recibió, sin embargo, las mismas recompensas que Brasil (una industria siderúrgica), Chile (la sede de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, CEPAL, promotora del desarrollo económico de la región) o Colombia (la Secretaría General de la OEA y, en 1949, la primera misión económica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en el mundo, cuyos aportes encaminaron auspiciosamente el desarrollo de la economía colombiana).

Perú estaba en un nivel similar de alineamiento a los de Colombia y quizás Chile. Era menos dependiente que Bolivia, cuyo gobierno revolucionario, paradójicamente, desde 1954, financiaba el presupuesto nacional con aportes norteamericanos. Pero pese a mostrar más o menos la misma cercanía con EEUU que Colombia o Chile, Perú no obtuvo o no supo conseguir recompensas tan valiosas como éstos (en el caso de Chile, además del semillero intelectual de la CEPAL, en 1955, recibió una misión económica de la Universidad de Chicago y suscribió con ella un convenio que le aseguraría una temprana excelencia en la formación de sus economistas). El hecho es que, en la óptica de Washington,

al Perú le faltaba la ubicación estratégica de Colombia y el fervor reaccionario de su gobierno; en ese momento, el Perú carecía también de un recurso estratégico como el cobre de Chile y de una amenaza interna como el comunismo y el socialismo chilenos.

El caso de Brasil fue singular. Había escogido décadas atrás, con Rio Branco, una relación especial con Washington, renovada por Vargas en su primer gobierno y acentuada por Dutra, en gran medida por convicciones propias. No obstante, el país mostró la capacidad, en el segundo gobierno de Getulio, de ensayar consistentemente una orientación económica y contemplar una integración con Argentina, que estaban claramente reñidos con los intereses norteamericanos.

Argentina, por su parte, con Perón, se propuso un rol de resistencia o rivalidad frente a EEUU, desde fines de la Segunda Guerra Mundial, siguiendo primero preferencias ideológicas y luego ambiciones geopolíticas. Pudo mantener este rol hasta el derrocamiento del jerarca (1955) aunque con una franca declinación.

Notas

- 1 Trabajo elaborado a base del estudio de los autores Alineamiento y Desafío; la política exterior peruana en los gobiernos de Odría y Velasco. Lima, Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014. La investigación fue financiada por la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2 Garcés, Soberanos e intervenidos.
- 3 Garcés, op. cit., pp. 90 y 106.
- 4 James Cockcroft, Neighbors in turmoil, p. 551.
- 5 Sobre este asesinato, existirían cables diplomáticos norteamericanos que todavía no han sido desclasificados, según afirma Garcés.
- 6 Calvo Ospina, Hernando, Colombia, laboratorio de embrujos. Madrid: Foca, 2008, pp. 58-63. García, Antonio, Colombia, medio siglo de historia contemporánea. En González Casanova, Pablo, América latina: historia de medio siglo. México, D.F.: Siglo XXI, 1977.
- 7 Torres del Río, César, Colombia siglo XX. Bogotá: Norma, 2010, pp. 215-216.
- 8 Id., p. 212.
- 9 Garcés, op. cit., pp. 121-125.
- 10 Id, 119-122.
- 11 Moniz Bandeira, Luiz, Argentina, Brasil y Estados Unidos. Buenos Aires: Norma, 2003, pp. 215-216 y 226-227.
- 12 Nota MRE 5-3-Y/54, 10/11/48. Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- 13 Note MRE, 6-3/349, 22/11/48. Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- 14 También lo fue el partido aprista, aunque no era considerado como una entidad marxista por los Estados Unidos sí era considerado como una amenaza por el gobierno peruano: "Aunque una revisión de los archivos indica que Haya probablemente fue influenciado tanto por el comunismo como el fascismo al formular el programa aprista en la década de 1920, no parece que el APRA sea una organización dominada por comunistas o que Haya sea un comunista o un compañero de ruta" Foreign Relations of the United States, 1952-1954, vol. 4, (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1954), pp., 1515, <http://uwdc.library.wisc.edu/collections/FRUS>

Odría y la incorporación del Perú a la coalición de la Guerra Fría

- 15 Decreto Ley No. 10890, 1 de noviembre de 1948. Congreso de la República del Perú, <http://www.congreso.gob.pe/Imágenes/Leyes/10890.pdf> (accedido 15 de octubre 2013)
- 16 Mensaje presidencial del General Manuel A. Odría, 1949. Congreso de la República del Perú. <http://www.congreso.gob.pe/museo/mensajes/Mensaje-1949.pdf> (accedido 15 de octubre 2013)
- 17 Decreto Ley No. 11049, 1 de julio de 1949. Congreso de la República del Perú, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imágenes/Leyes/11049.pdf> (accedido 15 de octubre 2013)
- 18 Mensaje presidencial del General Manuel A. Odría, 1949. Congreso de la República del Perú, <http://www.congreso.gob.pe/museo/mensajes/Mensaje-1949.pdf> (accedido 15 de octubre 2013)
- 19 Ibid.
- 20 Nota reservada 5-3-A/62 16 Marzo 1954. Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- 21 Cablegrama No. 78, 20 Mayo 1952. Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- 22 Nota reservada 5-3-A/57 12 de marzo de 1954. Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- 23 Lanús, De Chapultepec al Beagle, p. 414.
- 24 Perú ya había votado en diciembre de 1946 en contra de la Resolución de la Asamblea General que apoyaba el retiro de Jefes de Misión de Madrid.
- 25 Gootenberg, Between coca and cocaine, p. 30, <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/gootenberg-wp251.pdf>
- 26 *Time*, 13 junio 1955.
- 27 Rodríguez Beruff, Jorge, Los Militares y el Poder, Lima: Mosca Azul, 1983, p. 13.
- 28 Klein, Herbert, Historia de Bolivia. La Paz: Librería Editorial "G.U.M", 2008, p. 246.
- 29 Rodríguez Beruff, Jorge, Los Militares y el Poder, Lima: Mosca Azul 1983, p. 21.
- 30 Fernandois, Joaquín, Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial, 1900-2004. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, 2005. p. 254-255.
- 31 Anexo al Decreto Reservado Supremo Reservado No. 268, 5 junio de 1951. La suspensión fue justificada de la siguiente manera: "Considerando que el intercambio comercial entre el Perú y los países de Europa Oriental y la República Popular de China es completamente desfavorable a nuestro país, ya que se viene incrementando la importación de productos manufacturados en dichos países y en cambio ninguno de ellos adquiere productos peruanos." Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- 32 Notas reservadas 5-3-Y/6 y 5-3-Y/9. 12 y 19 de junio de 1951. Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- 33 St John, Ronald Bruce, The Foreign Policy of Peru, Boulder: Lynne Rienner, 1992, p. 187.
- 34 Aguilar Cornejo, David, Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores 1954-1955, Lima: s.e., s.f., p. 14.
- 35 Ibid, p. 17.
- 36 Ibid, pp. 23-24.
- 37 Foreign Relations of the United States, 1955-1957, vol. 7, (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1957), pp. 1023-1024, <http://uwdc.library.wisc.edu/collections/FRUS>
- 38 Ibid, p. 1024.
- 39 Nota Reservada, 5-3-Y/13, 22 abril 1955. Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- 40 Nota Reservada, 5-3-Y/17, 29 abril 1955. Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- 41 Nota reservada 5-3-Y/2. 3 de febrero de 1952. Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- 42 St John, La política exterior del Perú, 179 y Klarén, Peter, Nación y Sociedad en la Historia del Perú. Lima: IEP, 2005, p. 373.
- 43 Foreign Relations of the United States, 1952-1954, vol. 4, (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1954), pp. 1492-1493, <http://uwdc.library.wisc.edu/collections/FRUS>
- 44 Ibid, p. 1494.
- 45 Ibid, p. 1501.

46 Foreign Relations of the United States, 1951, vol. 2, (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1951), p. 1590, <http://uwdc.library.wisc.edu/collections/FRUS>

Bibliografía

Fuentes Primarias:

- Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
- Archivo del Congreso de la República del Perú
- Archivo del GRFA de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Foreign Relations of the United States (FRUS)
- Time Magazine

Fuentes Secundarias:

AGUILAR CORNEJO, David, Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores 1954-1955, Lima: s.e., s.f.,

BAILEY, Norman. Latin America in world politics. Walker and Co., 1967.

BOERSNER, Demetrio. Relaciones internacionales de América Latina. Nueva Sociedad, 1990.

CANDELA JIMÉNEZ, Emilio, "Los hidrocarburos en el Perú (1931-1968)" en: GUERRA, Margarita, ed. Historia del Petróleo en el Perú, Lima: Petróleos del Perú, 2008, pp. 228-230.

CLAYTON, Lawrence. Estados Unidos y el Perú: 1800-1995. Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, 2002.

DAVIS, Harold Eugene y John J. FINAN. Latin American diplomatic history. Louisiana State University Press, 1977.

DAVIS, Harold Eugene y Larman WILSON. Latin American foreign policies. Johns Hopkins University Press, 1975.

FERRERO COSTA, Eduardo, El Perú y las 200 millas, Lima: PUCP, 1979.

GARCÉS, Joan. Soberanos e intervenidos. Buenos Aires: Siglo XXI, 1996.

GIL, Federico. Latin American-United States relations. Harcourt Brace, 1971.

GOOTENBERG, Paul. Between coca and cocaine: a century or more of U.S.-Peruvian drug paradoxes, 1860-1980, Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars Working Paper No. 251, 2001, p. 30, <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/gootenberg-wp251.pdf>

HILL, Christopher. The changing politics of foreign policy. Palgrave, 2003.

JUDGE, Edward y John LANGDON. A hard and bitter peace: a global history of the Cold War. Prentice Hall, 1996.

KLARÉN, Peter. Nación y sociedad en la historia del Perú. IEP, 2005.

LA FEBER, Walter. America, Russia, and the Cold War, 1945-1990. McGraw-Hill, 1991.

LANÚS. Juan Archibaldo. De Chapultepec al Beagle; política exterior argentina, 1945-1980. Emecé, 1984.

MASTERSON, Daniel M., Fuerza armada y sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre las relaciones civiles militares, 1930-2000, Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, 2001.

MORALES, Otoniel. América Latina y el Caribe en la agenda de la política exterior estadounidense entre 1920-2004. Centro Nacional de Historia, 2009.

PALAMARA, Graziano. En las garras de los imperialismos. Editorial Planeta Colombia, 2012.

PEASE GARCÍA, Henry y Gonzalo ROMERO. La política en el Perú del siglo XX. Fondo Editorial PUCP, 2013.

SAXE-FERNÁNDEZ, John. Proyecciones hemisféricas de la Pax Americana. IEP, 1971.

SUAREZ, Luis y Tania GARCÍA LORENZO. Las relaciones interamericanas. Clacso, 2008.

VELAOCHAGA, Luis. Políticas exteriores del Perú. Universidad de San Martín de Porres, 2001.

La crisis de 1914

Carlos Buller

Ministro en el Servicio Diplomático y doctor en Historia de la Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales de París, Francia. Ha sido profesor de la Academia Diplomática del Perú.

“[H]ay una cosa que quisiera saber, dijo Albert: ¿estaríamos en guerra si el káiser hubiera dicho que no?”

- Ciertamente, así lo creo, respondí, aunque dicen que él no la quería.

- Sí, quizás él sólo no fuera suficiente, pero habría bastado encontrar en todo el universo unas veinte o treinta personas que dijeran que no.”

(Remarque 1929: 154).

Introducción

En agosto de 1914, hace exactamente un siglo, se produjo en Europa una crisis internacional que desencadenó la primera guerra mundial. Se trata de uno de los eventos más estudiados en la historia occidental, que aún hoy causa fascinación por la multiplicidad de preguntas que genera, dando lugar a una gran diversidad de hipótesis a la búsqueda de explicaciones de cómo un evento como el atentado de Sarajevo pudo arrastrar a todo el continente hacia una hecatombe de proporciones inimaginables.

La Primera Guerra Mundial no son sólo sus millones de muertos y heridos,¹ sino también el fin de la ilusión de una Europa que se pensaba a sí misma como la panacea del progreso y el bienestar, embrujada tanto por su desarrollo industrial y sus avances tecnológicos, como por su expansión global, el espejismo de su superioridad y las muestras de una cultura cada vez más exquisita. Es además la brutalidad de la violencia, la matanza a una escala industrial, el horror de la vida en

las trincheras y las armas químicas, la utilización de la población civil como objetivo militar y la dimensión del esfuerzo en la escala nacional hacia la guerra total.² Y por si fuera poco, esta guerra trajo igualmente abrumadoras consecuencias y traumas,³ el despertar de tendencias históricas que conducirían al mundo a un nuevo y aún más terrible conflicto global, al auge del totalitarismo y los genocidios, a la polarización extrema de las ideologías y las revoluciones, y, ulteriormente, a la guerra fría en sus múltiples escenarios, así como a sucesivas y muchas veces dramáticas convulsiones y alteraciones sociales, económicas, culturales y geopolíticas, cuyos rastros acaso podamos llegar a distinguir hasta hoy.

El estudio de la crisis que abrió este universo de secuelas en una civilización que se creía a salvo de la barbarie es el objeto de este artículo, que se emprende, obviamente, sin la pretensión de hacerlo de manera exhaustiva. Se trata tan solo de un intento para ensayar hipótesis destinadas a comprender su mecanismo funcional en tanto crisis, es decir, como aquella situación límite que se produce cuando uno o un conjunto de procesos o tendencias, alcanzan en su desarrollo un punto a partir del cual no pueden mantenerse tal y como venían, y colapsan, cambian de rumbo o generan nuevos cauces históricos.⁴

La posibilidad de extraer o no lecciones de estas páginas depende del lector. Sin embargo, reconozco que resulta a todas luces atrayente intentar un estudio como este sabiendo que en la actualidad existen, en diversas partes del planeta, focos de tensión y conflicto que podrían estar a la espera de su propio Sarajevo, situación que nos involucra a todos por cuanto las posibilidades de difusión y arrastre de una perturbación semejante a la de 1914 es en nuestros días infinitamente mayor a la de entonces.

Dos únicas balas

El de Sarajevo fue un atentado precario, mal preparado y llevado a cabo por amateurs fanatizados. De hecho, el plan original, elaborado con el apoyo de algunos elementos de los servicios de inteligencia serbios, había fracasado en forma patética: la granada lanzada contra el príncipe heredero del trono del imperio austrohúngaro, el archiduque Francisco Fernando, que se encontraba en visita oficial en la ciudad acompañado de su esposa Sofía, rebotó contra el vehículo que lo transportaba y su explosión no lo alcanzó, hiriendo sólo a dos miembros de su escolta. También fracasó el intento de suicidio de quien lanzó la granada, pues la cápsula de cianuro que tragó no dio ni para desmayarlo. Los otros

conjurados que aguardaban su turno –fueron en total siete a lo largo de la ruta– ni siquiera lo intentaron y huyeron de la escena. Pero poco más tarde, uno de ellos, Gavrilo Princip, un anodino estudiante serbio cuya existencia parecía condenada irremediablemente al olvido, se encontró inesperadamente con el coche del heredero austriaco. El archiduque había decidido a última hora cambiar su itinerario para pasar por el hospital y saludar a los heridos. Princip, que trataba de pasar desapercibido en una cafetería, vio el automóvil detenido a pocos metros de él, pues su chofer había equivocado el camino y maniobraba torpemente para retroceder (el coche no tenía marcha atrás), de modo que casi sin pensarlo levantó su arma e hizo dos disparos. El libreto de este drama, escrito por la mano de un destino fatal, quiso que las dos únicas balas que salieron de una pistola vieja mataran a los herederos del imperio más grande de Europa central.⁵

Sarajevo, construida a lo largo de un pequeño valle montañoso, era la ciudad principal de Bosnia, un antiguo protectorado turco que apenas unos cuantos años antes había sido anexado por la doble monarquía austrohúngara. En ella habitaba una minoría serbia, al lado de croatas, musulmanes y otras nacionalidades. Cruzando la frontera, en dirección sureste, estaba Serbia, un país profundamente nacionalista que había ido ganando autonomía hasta lograr su independencia del imperio otomano y que ahora soñaba con integrar a los pueblos eslavos de los Balcanes. El repliegue turco en la región no solo había dejado estos territorios en una situación de tensión endémica, atizada por los nacionalismos y la intolerancia religiosa y étnica, sino que también había hecho de ellos un espacio para la ambición de las demás potencias, interesadas en ocupar esta casilla en el juego geopolítico continental, clave por su acceso al Mediterráneo, una circunstancia que no animaba a la indiferencia.⁶ El clima político era tan volátil que el propio canciller Bismarck señalaría proféticamente que “alguna locura en los Balcanes hará estallar la próxima guerra”.⁷

En mayor o menor medida, y a pesar de su manifiesto atraso, virtual aislamiento e inestabilidad, todas las potencias europeas tenían un ojo puesto en esta región, en particular el imperio austrohúngaro y Rusia, que habían estado a punto de enfrentarse por ella en más de una ocasión. Rusia se inquietaba por la posibilidad de perder todo acceso al Mediterráneo –por la vía de los estrechos otomanos pasaba cerca del 40% de su comercio–, y alentaba el nacionalismo eslavo, lo que a su vez amenazaba no sólo las proyecciones geopolíticas de Austria-Hungría, sino su seguridad, ya que “el surgimiento de uno o más estados sudoslavos grandes favorecía la disolución del propio imperio austrohúngaro, despertando las expectativas nacionales de sus propios sudoslavos

en Croacia, Eslovenia y el sur de Hungría” (MacMillan 2013: pos. 8710-8718).

El asesinato del archiduque y su esposa se produjo, por lo tanto, en una zona extremadamente volátil en la que cualquier chispa resultaba peligrosa. De hecho, tomando en cuenta que el atentado había sido perpetrado por nacionalistas serbios, desde un inicio se sospechó de la complicidad del gobierno en Belgrado, y en Viena se liberaron los más agitados sentimientos a favor de una represalia inmediata y ejemplar, y no faltó quien haya considerado la posibilidad de una anexión.⁸

Cambio de libreto

Pero hasta aquí podríamos habernos mantenido dentro del libreto local. Austria-Hungría pudo haber arreglado sus cuentas con Serbia antes de que Rusia estuviera en condiciones de pasar a la acción. Pero no fue así: demoró semanas. En efecto, antes de tomar cualquier decisión el emperador Francisco José quiso asegurarse el respaldo de Alemania y envió una misión especial a Berlín. Recién con la respuesta positiva del káiser –que diversos estudiosos califican de “cheque en blanco”– se animó a Viena a ir más lejos. Pero se demoró nuevamente, pues el presidente francés estaba en San Petersburgo en visita oficial y se quiso esperar a que se marche. Así, recién el 23 de julio se decidió a enviar un ultimátum a Serbia. Pero para entonces, Rusia ya estaba en alerta y dispuesta a movilizar su enorme ejército. Podemos por lo tanto considerar que los titubeos de Austria-Hungría, al desperdiciar la oportunidad de castigar inmediatamente a Serbia y poner de este modo las condiciones para comprometer la intervención de Alemania y Rusia en la crisis, son un primer factor crítico para explicar su escalada.

El ultimátum, que parecía más una formalidad para declarar la guerra, exigió, entre otras cosas, que para la supresión del “movimiento subversivo dirigido contra la integridad territorial de la monarquía” acepte su “colaboración” y la participación de sus autoridades en las investigaciones. Esto implicaba, primero, admitir la veracidad de un complot en su territorio contra de la doble monarquía y, segundo, que la investigación del dicho complot la lleven a cabo las autoridades austrohúngaras.⁹ Serbia respondió sobre la hora accediendo a los numerosos requerimientos planteados, pero interponiendo una mezcla de sutiles condicionamientos, ambigüedades y refutaciones (Clark 2013: 460). Eso sí, no se admitió la posibilidad de que los austriacos llevaran a cabo la investigación en territorio serbio.

Existen sobradas razones para creer que Serbia no se hubiera atrevido a desafiar a la doble monarquía sin tener certeza del apoyo de Rusia, que al enterarse del ultimátum ordenó una movilización parcial de su ejército. Viena, que parecía dudar una vez más, no declaró la guerra a Serbia sino hasta el 28 de julio, es decir, tres días después de vencido el plazo que le había otorgado.¹⁰ Quién sabe si la amenaza de la movilización rusa empujó o no esta decisión, pero lo que sí está del todo claro es que alarmó a Alemania. Es en este punto que se cambia definitivamente de libreto y la crisis adquirió una envergadura continental, camino ya a una guerra mayor.¹¹ En efecto, a partir de allí, los acontecimientos se precipitaron en menos de una semana: el káiser empezó una correspondencia telegráfica con su primo el zar por medio de la cual intentó convencerlo de que diera marcha atrás y evitar de este modo “precipitar a Europa en la más horrible de las guerras que haya podido presenciar jamás”. Las respuestas de Nicolás II fueron interpretadas como ambiguas, destinadas a ganar tiempo,¹² por lo que Alemania le puso un ultimátum y dio instrucciones a su embajada en París para conocer la disposición de Francia para declararse neutral en el conflicto en ciernes. La respuesta que le dio el primer ministro francés René Viviani al embajador alemán fue que su país “actuaría en función de sus intereses” (Gallo 2014: pos. 1608).

Pero cabe notar que Berlín ya había tomado su decisión, pues el embajador alemán tenía instrucciones de forzar la situación en el poco probable caso que el gobierno francés hubiera aceptado declararse neutral, solicitando la entrega de los fuertes que defendían su frontera con Alemania (Ibídem: pos. 1619) De este modo, fue inútil el gesto de Francia de hacer retroceder sus tropas diez kilómetros y se decretó la movilización. Pocos días después, la mañana del 4 de agosto, en medio de la bruma, las fantasmales siluetas de los ulanos prusianos, con sus cascos puntiagudos y sus largas lanzas, cruzaron la frontera belga como avanzada de un formidable ejército de invasión destinado a penetrar en el corazón de Francia. Horas más tarde, Gran Bretaña, garante de la neutralidad de Bélgica, envió un ultimátum a Alemania que, al no ser respondido, la hizo entrar en la guerra.¹³

Los juegos del azar

Habían transcurrido un mes y días desde el atentado de Sarajevo, y ya casi todo el planeta estaba en guerra.¹⁴ Sorprenden e inquietan, pues, los juegos del azar involucrados en la historia, capaces de tanto con tan poco. Un instante apenas, ya sea antes o después, un ángulo de tiro escasamente diferente, un gesto incluso, habría bastado para que el mag-

nicidio no se consumara, ni la guerra ni nada de lo que vino después, al menos no en momento y forma. Es muy difícil, y sobre todo atrevido afirmarlo, pero resulta inevitable pensar en que el mundo podría haber sido muy distinto al que conocemos si algo así o algún otro minúsculo detalle se hubiera interpuesto entre el archiduque y su asesino, ese algo que con toda certidumbre sí se presentó a lo largo del periodo de inestable equilibrio de la guerra fría para evitar la hecatombe nuclear.

Parece como si el destino de la humanidad pendiera peligrosa y permanente de un frágil hilo, ya sea una caprichosa causalidad o el acto consciente de un individuo, un accidente o un error, un paso en falso o simplemente la suerte, y eso, a pesar de que en el estudio de la historia se dejó de lado durante mucho tiempo, como cuestiones menores o asuntos inútiles, a los acontecimientos y los personajes. Cabe recordar que la atención de los estudiosos estuvo hasta hace poco firmemente puesta en los grandes procesos de masas, el lento movimiento de las estructuras y las tendencias de larga duración, debido a muy buenas razones para cuestionar a los historiadores que se limitan al relato de los hechos, aquellos que andan más preocupados por determinar la exactitud de una fecha y el color de un uniforme que por hacer preguntas de fondo, abarcar contextos amplios e involucrar elementos estructurales. El desarrollo de las ciencias sociales y el auge de las ideologías de masas y la lucha de clases, el culto a la nación, las guerras mundiales, entre otros, determinaron la virtual anulación del individuo como sujeto histórico, un cambio de paradigmas que abarcó casi todo el siglo XX.¹⁵

No obstante, tal parece que se llegó a la conclusión de que se había ido demasiado lejos. Progresivamente se buscaron rostros en medio de las masas, identificando en los individuos conductas y comportamientos, mentalidades y cultura.¹⁶ Estructuras y sistemas fueron confrontados a personas de carne y hueso, desde grandes estadistas hasta gente común, e incluso poco común, como locos y presidiarios. Los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001 vendrían a ser el punto culminante de la revalorización del acontecimiento y la intervención de individuos concretos como elementos esenciales en el estudio de la historia.

Lo mismo el atentado de Sarajevo, que adquiere de esta forma una nueva relevancia. Permanecen, pues, legitimadas por la historiografía contemporánea, la sorpresa y la inquietud ante este hecho, y no sólo por los juegos del azar en la historia a los que hemos hecho referencia, sino porque, en su momento, casi nadie, dejando fuera a políticos y estrategias militares, imaginaba la posibilidad de que en el corazón de la civilización occidental, tan próspera y progresista, se estuviera tan cerca de desencadenar un infierno como el de la Primera Guerra Mundial y las consecuencias que trajo consigo.

Es pertinente, pues, evocar la nostalgia de Stefan Zweig por el mundo perdido en medio de la vorágine desatada con la guerra, aquella “edad de oro de la seguridad” tan sólidamente afianzada en el culto al progreso, en la que “todo evento extremo, toda violencia parecían casi imposibles”, y que se consideraba la posibilidad de caer en este tipo de barbarie era “casi lo mismo que creer en fantasmas o brujas” (1993: 15, 16, 18).¹⁷ Un tiempo inmóvil para gran parte de la población, si bien no para los hombres de negocios, conviene advertir, que disfrutaban de una libertad de desplazamientos y un abanico de oportunidades quizás sólo comparable con nuestra globalización contemporánea, que la guerra transformó de manera brutal.¹⁸

¡Fortalezcan el ala derecha!

Nuestro objeto de estudio es la crisis, y en tal sentido, cabe preguntarse por qué resulta tan decisiva la actitud de Alemania, que ante la movilización rusa precipitó los acontecimientos. La fórmula más recurrida para explicar el cómo y el porqué del estallido de la guerra –fuera de la acusación que se le hizo a las potencias centrales de haber urdido premeditadamente el conflicto– señala que detrás de todo estuvo el sistema de alianzas defensivas vigentes en el momento del atentado y los planes de guerra de las principales potencias.

El equilibrio europeo alcanzado en el congreso de Viena después de la derrota de Napoleón se vio alterado súbitamente por la aparición del imperio alemán, en calidad de potencia de primer orden tanto en lo que se refiere al poder militar como al económico, que derrotó con facilidad nada menos que a Francia y a Austria y que contaba con una industria que empezaba a competir seriamente con la británica. Con el riesgo de simplificar con exceso las cosas, podemos decir que Francia, preocupada y revanchista, buscó un aliado en Rusia, a fin de amenazar las espaldas del nuevo, poderoso y belicoso actor continental, el cual, a su vez, se emparejó con el imperio austrohúngaro para contrarrestar la movida.

Cada bando se preparó para la eventualidad de un conflicto y se hicieron planes de guerra, detallados al milímetro y cronometrados al segundo, una y otra vez perfeccionados. De este modo, Alemania contaba con el célebre plan Schlieffen, que para evitar pelear en dos frentes –la pesadilla estratégica alemana– y contando con una supuesta lentitud de la movilización rusa, planteaba la necesidad de una victoria relámpago contra Francia antes de ocuparse del frente del este. Para lograrlo debían violar la neutralidad de Bélgica, a fin de evitar atacar de frente

las fortalezas que Francia había construido en la frontera. Esto entrañaría la posibilidad de una intervención del imperio británico, pero se confiaba en que los acontecimientos se desarrollaran con tal rapidez que su aporte en los combates llegara mal y tarde.¹⁹ Por su parte, Francia elaboró hasta diecisiete planes de batalla, estando vigente el último de ellos a la hora del estallido de la guerra, con la idea de lanzar una ofensiva en dos direcciones, una para recuperar Alsacia y Lorena, y otra para amenazar el centro de Alemania.²⁰ Los rusos estaban venidos a menos por la derrota ante Japón de 1905 y por un humillante papel jugado en la crisis balcánica 1912-13, además de asediados por la revolución. Pero dado el peso de su población, el tamaño de su ejército, el volumen de sus recursos y sobre todo su reciente industrialización, eran un actor nada desdeñable en la escena, que además recibió el apoyo de Francia para la construcción de una infraestructura ferroviaria que le permitiera una reacción rápida en la eventualidad de una movilización.

Pero estos planes no nos aclaran gran cosa, salvo el hecho de que, entre todas las potencias, Alemania, era la que más pegada estaba al suyo. Estaba convencida de que no estaba en condiciones de ganar una guerra si esta se producía en dos frentes simultáneos. No obstante, consideraba que una guerra europea era inevitable y que lo conveniente era empezarla cuanto antes, tomando la iniciativa en la acción.²¹ En este sentido, si Rusia iniciaba la movilización, Berlín movería su maquinaria bélica sin perder un instante para ejecutar el plan Schlieffen, es decir, atacaría Francia (violando la neutralidad de Bélgica). No había otra opción, porque el plan no contemplaba pelear únicamente con los rusos, pues nada le garantizaba que Francia no decidiera entrar en el conflicto cuando todo el ejército alemán estuviera comprometido en el este.

La rapidez era crucial. El calendario programado al milímetro exigía poner toda la estructura ferroviaria a disposición de la movilización, concentrando oportunamente, en un esfuerzo logístico sin precedentes en la historia de la guerra, millones de soldados y todo su pesado equipamiento en las posiciones previstas, a efecto de que el ataque contara en los plazos previstos con la fuerza esperada y se abatiera como una guadaña sobre las espaldas de París. En estas circunstancias, un retraso, alguna duda o una contraorden podrían resultar fatales a nivel estratégico, y es por ello que su creador lo revisó una y mil veces para buscar su perfección.²² Se cuenta que al morir en 1913 seguía murmurando obsesivamente “¡fortalezcan el ala derecha!” (Tuchman 2004: 59).

Resulta sorprendente hasta qué punto el plan Schlieffen y la reverencial (¿o cabe decir irracional?) prioridad que le dio el alto mando alemán fue determinante para el estallido de la guerra.²³ Porque en este punto no caben mayores dudas: independientemente de otras consideraciones, una vez conocida la intención de Rusia de no dar marcha atrás en su movilización, Alemania precipitó la guerra para poder cumplir las pautas de su plan. Esto explica incluso las instrucciones dadas a su embajador en París una vez tomada la decisión de movilizar las tropas, destinadas más a provocar el conflicto que a apaciguarlo. Lo único que podría evitarlo era que Rusia dé marcha atrás. De este modo, si bien la causa inmediata e incuestionable de la guerra fue la premura de los alemanes por ejecutar su plan de guerra, no es posible dejar pasar el hecho de que fue la movilización rusa la que condujo a esta situación.

Más allá de la geopolítica

Como se podrá observar, a estas alturas ya no estamos hablando del atentado de Sarajevo, que pasa irremediablemente a un segundo plano, si es que no al olvido.²⁴ El eje de gravedad de la crisis se ha desplazado de lo local a lo continental, adquiriendo una envergadura sistémica, y es quizás por ello que no se hizo mucho caso a los esfuerzos diplomáticos de Gran Bretaña, que además de tardíos y poco enérgicos, apuntaron en la dirección equivocada: una vez puestos en marcha los mecanismos de las alianzas y de la planificación militar, preocuparse porque Serbia diera satisfacciones aceptables al imperio austrohúngaro no era ya un asunto relevante.²⁵

Ingredientes de otra naturaleza, como la revolución, los nacionalismos, el imperialismo colonial o las rivalidades industriales, entre otros, conducen a hipótesis alternativas, que en muchos casos resultan ofreciendo argumentaciones más elaboradas respecto a cómo los países de Europa caminaron hacia la guerra,²⁶ pero no explican a cabalidad por qué la crisis de Sarajevo pasó de un plano a otro, que es lo que nos interesa en esta ocasión. Por lo dicho en estas páginas, la clave de esto parecería estar en factores que están más allá de las rivalidades geopolíticas.²⁷

Hemos identificado en este sentido la debilidad de Austria-Hungría, que la hizo dudar, dando pie a que Alemania y Rusia entren en el juego.²⁸ Ahora debemos hablar de Rusia, y de las razones que tuvo, no sólo para inmiscuirse en el asunto de Sarajevo, porque este es un elemento dado, sino fundamentalmente para decretar su movilización. En este caso se observa también que por encima del interés que pudiera existir por parte del imperio ruso para defender a sus aliados en los Balcanes,

la reacción rusa podría haber estado dirigida a aplacar a otros demonios.

Una guerra limitada entre Austria-Hungría y Serbia habría sido tolerada por las potencias occidentales. Precisamente, la intervención diplomática de Gran Bretaña admitía esta posibilidad. No olvidemos además que el sistema europeo había absorbido numerosos conflictos bélicos en su propio territorio sin comprometer su estabilidad, como es el caso de las guerras de Crimea (1853-1856), las de Prusia contra Austria (1866) y Francia (1870) y, sin ir muy lejos, la de los Balcanes (1912-1913). Del mismo modo, pudo convivir con procesos de permanente inestabilidad como el de la unificación italiana y sobrevivir a innumerables conflictos y crisis en los territorios coloniales. No había, aparentemente, razones para pensar que en esta ocasión ocurriera algo distinto.

A diferencia de lo ocurrido durante la crisis balcánica de 1912-13, cuando evitó movilizar a sabiendas de que una decisión de este tipo entrañaría la intervención de Alemania (McMeekin 2011: pos. 288), Rusia decidió esta vez ir más lejos. ¿Se sentía más segura de sí misma o, al contrario, más vulnerable? Conviene, pues, prestarle mayor atención. Recordemos que estamos hablando de un inmenso imperio continental, habitado por diversas nacionalidades y etnias, poblaciones dispersas y aisladas que en su mayor parte vivían en un profundo atraso, para las cuales la modernidad y el progreso que las sociedades occidentales disfrutaban eran, más que una quimera, algo desconocido. A una distancia infinita, ya en otro mundo, la corte del zar gozaba de sus privilegios, derrochando fortunas y hablando en francés. Y si bien, como se ha dicho, Rusia era considerada, por sus enormes recursos y su vasta inmensidad, una gran potencia, se sabía que sus debilidades eran formidables. Japón la había propinado una derrota humillante en 1905, y antes que eso, británicos y franceses lo habían hecho en Crimea. La anexión de Bosnia-Herzegovina por parte de Viena en 1908 y el papel jugado en 1912-13 maltrató aún más el alicaído prestigio ruso, aumentando el riesgo de perder todo control sobre los estrechos del mar negro. Por si todo esto fuera poco, el zar se enfrentaba a un creciente descontento social, el germen de la revolución que vendría poco después, y su poder era cada vez más inseguro.²⁹

Resulta sensato pensar que el imperio del zar no tenía muchas razones para sentirse muy seguro, por lo que también en este caso estaríamos ante un actor que se siente vulnerable. No obstante, no podemos distinguir con claridad qué cambio entre 1912-13, cuando declinó movilizar, y 1914, que sí lo hizo. Quizás La situación se puso particularmente

sensible en los primeros meses de 1914, a propósito de los estrechos, porque Turquía concretó acercamientos con Alemania y selló acuerdos con Gran Bretaña para el fortaleciendo su flota.³⁰

Es por ello razonable pensar que la intención de movilizar sus tropas luego del ultimátum a Serbia responde, antes que a otra cosa, a la ya imperiosa necesidad de recuperar prestigio y presentarse ante la comunidad internacional como un actor de primer orden, fortaleciendo su mellado posicionamiento estratégico (pensando más en Turquía y en los estrechos del mar negro), y por qué no, darle aire a su precaria gobernabilidad.

Ahora bien, conviene recordar que el primer factor crítico para la escalada de la crisis que hemos identificados fue que Austria-Hungría apeló a su alianza con Alemania antes de atreverse a hacer algo con Serbia, y debemos subrayar que Viena tenía razones similares a las de Rusia para hacer demostraciones de fuerza destinadas a enmascarar su evidente debilidad.³¹ Incluso, el haber perdido la posibilidad de castigar a Serbia antes que otras potencias (concretamente Alemania y Rusia) se involucren en el asunto se achaca a los titubeos de Viena (Clark 2013: 402). Siendo así, serían estas dudas y la debilidad del imperio austro-húngaro las que habrían llevado a una primera escalada de la crisis de Sarajevo.

No obstante, es pertinente reconocer que aun después de esto seguía siendo posible controlar la situación. Pasarían semanas antes de que la crisis diera una escalada fatal, lo que nos lleva a afirmar que este primer factor no nos basta para explicar cómo la crisis terminó desencadenando la guerra. Cabe señalar que los altos mandos militares alemanes, con el káiser a la cabeza, se fueron de vacaciones después de la consulta austriaca y que las conversaciones a nivel diplomático para una conferencia europea se mantuvieron hasta fines de julio, después del ultimátum a Serbia.

La dimensión sistémica

La crisis de Sarajevo no tendría que haber ido, en el peor de los casos, mucho más allá de una guerra local. Si estamos en lo correcto, no fue así porque, primero, se involucraron actores ajenos al drama, y segundo, porque uno de estos actores, Rusia, juzgó necesario ponerse fuerte para posicionarse mejor en el tablero, circunstancia determinante que pondría en marcha mecanismos que comprometerían la estabilidad de todo el sistema europeo. Ahora bien, interesa más lo segundo (lo que

no nos debe llevar a caer en la tentación de atribuir culpas porque siempre he creído que la historia no es un tribunal). De hecho, ni ellos ni nadie entonces podrían haber considerado, como lo podemos hacer ahora –gracias a los privilegios del historiador, que incluyen el saber qué pasó después–, lo que me parece que está detrás de todo esto: que desde antes del atentado de Sarajevo el sistema europeo andaba al borde del colapso, y no necesariamente por las alianzas ni por los planes de guerra, como se suele afirmar a la hora de estudiar las causas de la Primera Guerra Mundial, sino porque actores de la talla de Austria-Hungría y Rusia estaban resquebrajándose.³²

La crisis puso contra las cuerdas precisamente a estas dos potencias, obligándolas a reacciones que a la larga implicaron su desaparición, mientras que a nivel continental nadie supo medir adecuadamente lo que podría traer el hecho de que muy cerca, en su propio entorno, dos gigantes se estuvieran tambaleando. Naturalmente, tampoco en este caso se podría atribuir culpa alguna, considerando además que por entonces no existían las herramientas de análisis para distinguir que se trataba, en ambos casos, de variables sistémicas fundamentales, y menos aún para prever que el riesgo de un eventual colapso de cualquiera de ellas era una amenaza para todos.

Pero existe algo más que se debe considerar como un peligro sistémico y que tampoco había forma de ver en 1914, y es la creciente brecha existente en materia política entre, por un lado, los paradigmas de la modernidad, basados en la ley y las instituciones, y por otro, aquellos más tradicionales, que se sostienen en la voluntad de los soberanos.³³ Imposible negar que la crisis provocada por el atentado en Sarajevo escaló a distintos niveles hasta llegar a la guerra también porque nadie se opuso en serio a dicha posibilidad, tal y como concluyen los personajes de Erich María Remarque en el pasaje de su célebre novela *Sin novedad en el frente* que se cita al inicio de este texto, lo que refuerza la idea de que la escalada no fue en modo alguno inevitable. En este sentido, es a todas luces revelador que el destino de millones de personas haya estado en las manos de los primos Willy y Nicky (el káiser y el zar, respectivamente) enviándose telegramas, al lado de un tropel de consejeros, cortesanos, diplomáticos y políticos, desenvolviéndose en un mundo en el que se ensalzaba la propia violencia, la virilidad y el heroísmo, el oropel y los uniformes.

Estamos, por lo tanto, en condiciones de plantear que la crisis producida por el atentado de Sarajevo habría escalado de lo local a un nivel continental debido a factores que han estado pasando desapercibidos en el debate general relativo a las causas de la Primera Guerra

Mundial. La debilidad creciente de Austria-Hungría, las urgencias de Rusia, la aprensión de ambas potencias frente al descrédito y la excesiva discrecionalidad de los tomadores de decisiones, resultaron ser, en un contexto de interdependencia sistémica, revanchismos y rivalidades geopolíticas, los factores que tenían amenazados al conjunto, y que, al producirse la crisis, comprometieron a todos los demás actores, activando sus mecanismos y alianzas de seguridad, entre los cuales destaca aquél que conduciría de manera inevitable a la hecatombe: el plan de guerra alemán.

La tentación de extrapolar el desarrollo de la crisis de 1914 al contexto internacional actual es muy grande, debido a que también ahora la estabilidad del sistema internacional se altera por la emergencia y el declive de actores clave, y es evidente la tensión de los paradigmas que regulan el mundo de lo político, donde todavía existen por ahí gobernantes que se consideran por encima de la ley. Existen además otras similitudes, sin duda, y muchas crisis que podrían jugar el papel de la de Sarajevo. No obstante, no recomendaría hacer algo así. Uno puede aprender lecciones de la historia, pero siempre con la consciencia de que los mundos del pasado son irrepetibles. Además, existen muchas diferencias a tomar en cuenta, empezando porque en caso de una guerra global los riesgos para la humanidad son ahora infinitamente mayores. Lo esencial, creo yo, es que a estas alturas sabemos lo que está en juego y no estamos tan ciegos (o sonámbulos, como diría Christopher Clark) como hace cien años para caer mansamente en este tipo de trampas. Hace un siglo no existía ningún instrumento sólido de cooperación o de mediación diplomática entre los Estados (Keegan 2003: 28). Ahora, en cambio, la comunidad internacional ha desarrollado una tupida red institucional para la vigilancia de la paz que abarca desde lo global hasta lo bilateral, incorporando cada día nuevos y más variados mecanismos que reducen los riesgos y el crucial espacio discrecional de los gobernantes. Si bien se debate la eficiencia real del actual sistema de seguridad internacional, que fue concebido hace más de medio siglo en función de amenazas que no están del todo vigentes y que tropieza al hacer frente a una realidad que lo desborda, es lo mejor que tenemos. De hecho, aunque es cierto que no ha impedido la proliferación de conflictos y de muchas y diversas amenazas a lo largo y ancho del planeta, se debe reconocer que hasta el momento ha evitado que las crisis locales escalen hacia otros planos como lo hizo la de Sarajevo. Por supuesto, siempre es bueno además contar con un buen puñado de personas que sepan decir que no.

Notas

- 1 “El conflicto que comenzó aquél verano [de 1914] movilizó sesenta y cinco millones de soldados, se llevó abajo tres imperios, hizo veinte millones de muertos, civiles y militares, y veintinueve millones de heridos” (Clark 2013: 9).
- 2 “[C]on la Gran Guerra apareció una nueva forma de enfrentamiento armado que convierte a 1914-1918 en una ruptura histórica cuyas consecuencias han sido determinantes para toda la historia ulterior del siglo XX (...) fue desde los primeros días o las primeras semanas de la guerra que las prácticas de los combatientes tomaron un giro más brutal, no solamente en los campos de batalla propiamente dichos, sino también en contra de los prisioneros y la población civil” (Audoin-Rouzeau y Becker 2000: 30-31).
- 3 “No es sorprendente que para los británicos y los franceses, que lucharon durante la mayor parte de la primera guerra mundial en el frente occidental, aquella fuera la ‘gran guerra’, más terrible y traumática que la segunda guerra mundial” (Hobsbawm 1995: 34). Refiriéndose a Alemania, John Keegan (2003: 515) señala: “Un hombre de cada tres. Nada sorprendente que en el mundo de la posguerra se haya hablado de la ‘generación perdida’, que los padres hayan estado unidos por la pena y que los sobrevivientes hayan continuado viviendo con el sentimiento de haber escapado de manera inexplicable. Muchos fueron invadidos por la culpabilidad, y a veces por la rabia o el deseo de venganza (...) muy particularmente aquel ‘combatiente del frente’ Adolfo Hitler quien, en setiembre de 1922 en Munich proclamó su deseo de venganza, que menos de veinte años después desembocaría en la Segunda Guerra Mundial.”
- 4 “La crisis es un momento de ruptura al interior de un sistema organizado. Implica para los tomadores de decisiones que definan una posición, ya sea a favor de la conservación o de la transformación del sistema dado, en la perspectiva de un retorno al equilibrio” (Dufour 2004: 20-21).
- 5 Según el historiador británico Max Hastings, lo ocurrido en Sarajevo fue un “pequeño y estrafalario melodrama” y añade: “Que un terrorista adolescente matase al único hombre de entre todos los líderes del imperio de los Habsburgo que, probablemente, habría recurrido a su influencia para intentar impedir un cataclismo, no es sino una ironía sin mayor trascendencia. Pero los sucesos de aquel tórrido día en Sarajevo ejercen una fascinación sobre la posteridad que se debe permitir cualquier cronista de 1914.” (2013: pos. 323).
- 6 Si bien no es un asunto a tratar en esta ocasión, no se puede dejar a un lado la propuesta de Sean McMeekin, que señala que “si uno mira el largo plazo, captando el conflicto global entre la invasión italiana de la Libia otomana en 1911 y el tratado de Lausana en 1923 que garantizó por fin la independencia turca (con su renuncia a reclamaciones sobre muchos antiguos territorios otomanos), la primera guerra mundial podría fácilmente llamarse ‘la guerra de la sucesión otomana.’” (2011: pos. 93).
- 7 Es una cita célebre, y se la encuentra por todas partes. Pero la única referencia directa que he podido encontrar es la que Winston Churchill narra en sus memorias, al referirse a una conversación que tuvo en plena crisis con el magnate alemán Albert Ballin. Según el entonces Primer Lord del Almirantazgo, Ballin le dijo “me acuerdo del viejo Bismarck, cuando me decía, un año antes de su muerte, que llegaría un día en que estallaría una gran guerra europea a consecuencia de algún simple incidente en los Balcanes” (Churchill 2014: pos. 2236).
- 8 Christopher Clark es escéptico respecto a que las intenciones austrohúngaras hayan ido tan lejos, y en el contexto de la crisis, encuentra bastante razonable el ultimátum del 23 de julio, que no ve como un pretexto para desencadenar la guerra. Sostiene además que el ultimátum de la OTAN en 1999, a diferencia del de 1914, fue mucho más exigente y sí estuvo destinado a precipitar el conflicto (2013: 450-453).
- 9 Winston Churchill (2014: pos. 2193) diría al respecto “parecía absolutamente imposible que ningún estado del mundo pudiera aceptarlo, o que tal aceptación, aun cuando abyecta, pudiera satisfacer al agresor.”
- 10 Obsérvese que la declaración de guerra de Francisco José no hace referencia a sentimientos ni intereses nacionales, geopolíticos o económicos, sino exclusivamente a los de su corona “[l]as maquinaciones de un adversario malintencionado me obligan, por la defensa del honor de mi monarquía, por la protección de su dignidad y de su condición de gran potencia y por

La crisis de 1914

- la seguridad de sus posesiones, a blandir de nuevo la espada luego de largos años de paz” (Clark 2013: 464).
- 11 En la conversación entre Winston Churchill y Albert Ballin (véase nota nº 7) se trata el tema “Todo dependía del zar. ¿Qué haría si Austria hacía la guerra a Serbia? Unos cuantos años antes no habría peligro, pues el zar no estaba seguro en su trono, pero ahora no era así y, además, el pueblo ruso era muy sensible a cualquier cosa que pasara en Serbia. ‘Entonces –añadió él–, si Rusia ataca a Austria, nosotros iremos a la guerra y, por consiguiente, también Francia; y ¿qué haría Inglaterra en tal caso?’ Yo no estaba en situación de decir nada más que sería una gran equivocación el suponer que Inglaterra no tendría que hacer nada” (Churchill 2014: pos. 2237).
 - 12 La noche del 28 de julio, Guillermo II telegrafió “...ejerzo toda mi influencia para conseguir que los austriacos negocien con franqueza para llegar contigo a un entendimiento satisfactorio. Willy”. Horas después, Nicolás II respondió “Se ha declarado una guerra innoble a un país débil. La indignación de Rusia, que comparto por completo, es enorme. Preveo que muy pronto me veré arrastrado por la presión que se ejerce sobre mí y forzado a tomar medidas extremas que conducirán a la guerra (...) Nicky.” La tarde del día siguiente, Guillermo dice: “Para Rusia sería perfectamente posible permanecer como espectador del conflicto serbio, sin precipitar a Europa en la más horrible de las guerras que haya podido presenciar jamás”, y la respuesta fue “Estaría bien confiar el problema austro-serbio a la conferencia de La Haya. Confío en tu sabiduría y amistad. Your loving, Nicky.” Guillermo dictó luego: “Resulta imposible cualquier mediación si (...) Rusia se moviliza contra Austria. Por eso, todo el peso de la decisión recae sobre tus hombros, tienes la responsabilidad de la paz y de la guerra. Willy.” El 31 de julio, Guillermo insiste: “Aún puedes salvar la paz de Europa si Rusia acepta detener las medidas militares que amenazan a Alemania y a Austria-Hungría. Willy”, pero la respuesta no deja dudas “Técnicamente nos resulta imposible detener los preparativos militares que han sido necesarios por la movilización de los austriacos...” (Gallo 2014: pos. 1370, 1451 y 1562).
 - 13 Lo de la garantía podría haber sido un pretexto, si se tiene en cuenta lo dicho por Churchill: “Yo creía que Bélgica era un país que tenía muchas diferencias con nosotros a propósito del Congo y de otros asuntos (...) pero pasara lo que pasara a Bélgica, era la vida de Francia la que estaba en juego” (2014: pos. 2353). Añade luego que “suciediera lo que sucediera, nosotros teníamos que hacer acto de presencia y a tiempo” (Ibídem: pos. 2366). Además, el canciller británico Edward Grey, al dirigirse al parlamento para justificar el ultimátum a Alemania, si bien se refirió al “espantoso crimen” de la invasión a Bélgica, hizo más énfasis en que Gran Bretaña debía tomar cartas “contra el engrandecimiento desmesurado de cualquier potencia, sea la que sea” (Hastings 2013: pos. 2666).
 - 14 “En la primera guerra mundial participaron todas las grandes potencias y todos los estados europeos excepto España, los Países Bajos, los tres países escandinavos y Suiza. Además, diversos países de ultramar enviaron tropas, en muchos casos por primera vez, a luchar fuera de su región. Así, los canadienses lucharon en Francia, los australianos y neozelandeses forjaron su conciencia nacional en una península del Egeo (...) y, lo que es aún más importante, los Estados Unidos desatendieron la advertencia de George Washington de no dejarse involucrar en ‘los problemas europeos’ y trasladaron sus ejércitos a Europa, condicionando con esa decisión la trayectoria histórica del siglo XX” (Hobsbawm 1995: 31).
 - 15 No es el caso extenderse en esta oportunidad sobre el particular, tan solo remitirnos a las propuestas de los historiadores franceses de la escuela de los Annales, especialmente Lucien Febvre, Marc Bloch y Fernand Braudel.
 - 16 La crítica vino de distintas escuelas, incluyendo a los herederos de Annales, durante el último tercio del siglo XX.
 - 17 Hacia 1910 el libro de Norman Angell, *La gran ilusión*, circuló por toda Europa como un auténtico best seller, traduciendo el espíritu de esta sociedad progresista al subrayar los lazos de la creciente interdependencia económica entre los distintos países, asegurando que las perturbaciones que generaría una guerra sobre el crédito internacional y las dinámicas interconectadas podrían ser suficientes para evitar su estallido o, al menos, para asegurar un rápido final de las hostilidades (Keegan 2003: 19).
 - 18 “Se podía vivir donde se quisiera y como se quisiera. Se podía ir prácticamente a no importa qué lugar en el planeta sin tener que pedir permiso a nadie. Casi no se tenía necesidad de

- un pasaporte y muchos no lo poseían: el académico francés André Sigfried hizo de este modo la vuelta al mundo teniendo simple y llanamente, como documento de identidad, su sola tarjeta personal de visita (...) Era una época en la que capitales, bienes y personas circulaban libremente.” (Fromkin 2004: 23-24).
- 19 En cualquier caso, Guillermo II había observado, al referirse al poderío marítimo de Gran Bretaña, que “los acorazados no tienen ruedas” (Hastings 2013: pos. 2488).
 - 20 “La estrategia francesa no ignoraba la amenaza de un involucramiento por medio de una ala derecha alemana. Por el contrario, el Estado Mayor francés creía que mientras los alemanes hicieran más fuerte su ala derecha, más débil sería su centro y el ala izquierda, en donde el Ejército francés podría lanzar un fuerte ataque.” (Tuchman 2004: 61).
 - 21 “Los generales también veían que, transcurridos dos o tres años, una vez fortalecida la capacidad rusa, se desvanecerían las esperanzas alemanas de alcanzar la visión mítica de Schlieffen: aplastar a Francia antes de poner rumbo al este.” (Hastings 2013: pos. 2327).
 - 22 En plena escalada de la crisis, el káiser pensó que podía evitar pelear contra Francia (en realidad fue un malentendido) y “avisaron a Moltke para decirle que ya solo tenía que luchar en el este. Siguió una conversación histórica: el jefe del Estado Mayor, consternado, dijo que los planes de movilización no podían alterarse; semejante trastorno no mandaría a un ejército al campo de batalla, sino una turbamulta” (Hastings 2014: pos. 2381).
 - 23 Llama la atención la vehemencia por ceñirse a este plan, cuando a la hora de su ejecución se le hicieron tantas modificaciones que al cabo de tres semanas era ya irreconocible. Además, se tendría que haber considerado que “a cambio de lograr un éxito incierto, [se] aceptó un desastre seguro: ante la posibilidad de dejar fuera de combate a una gran potencia, Francia, el plan prefería arrastrar hacia el conflicto con toda seguridad a otra aún más fuerte, Inglaterra.” (Haffner 2006: 39).
 - 24 Quizás nunca llegó a un primer plano fuera de la perspectiva local. Al enterarse del atentado, el periodista francés Raymond Recouly, de *Le Figaro*, señaló que “la crisis en curso pronto se reducirá a la categoría de las peleas balcánicas, como las que se repetían cada quince o veinte años, y que los propios pueblos balcánicos arreglaban entre ellos sin necesidad de que ninguna de las grandes potencias se viera envuelta.” (Hastings 2013: pos. 537).
 - 25 “Su plan [de Edward Grey, canciller británico] era sentar alrededor de una mesa a las grandes potencias, en una capital agradable a todos; allí se podía luchar por la paz y, si fuera necesario, amenazar con la guerra a todos aquellos que la perturbaran. Si se hubiera celebrado esta conferencia, no habría habido guerra.” (Churchill 2014: pos. 2330).
 - 26 “En función de los cambios historiográficos se han propuesto dos esquemas sucesivos. De acuerdo a la perspectiva tradicional, las causas políticas, diplomáticas o nacionales, fueron la chispa inicial. Según una concepción estructural, estas no son sino eslabones intermedios de un proceso que se habría de producir de todos modos y es en este último donde se debe buscar el origen profundo. Los primeros análisis de este tipo privilegiaron la pista económica (teorías del imperialismo). Pero, rápidamente, la economía tuvo que ser relegada frente a las fuerzas sociales y los conflictos entre grupos.” (Charle 2001: 210-211)
 - 27 Lo que no quiere decir que la geopolítica no haya intervenido en el asunto. McMeekin (2011: pos. 148) plantea que en términos imperiales, Gran Bretaña y Francia estaban más a favor por mantener el estatus quo, por cuanto sus apetitos imperiales estaban satisfechos, cosa que no ocurría con Alemania y Rusia, que “no se sentían particularmente seguras en sus respectivas posiciones”. Nada extraño, pues, que estas dos grandes potencias estuvieran dispuestas a alterar esta situación y vieran venir un conflicto.
 - 28 Interesa subrayar, en la tónica de este artículo, que además de intereses geopolíticos, se deben contar otros factores para explicar la reacción del imperio austrohúngaro: “Francisco José [emperador de Austria-Hungría] seguía dolido por la doble humillación que suponía haber perdido sus dominios en el norte de Italia al poco de heredar el trono, y sufrido una derrota militar contra Prusia en 1866. La adquisición de nuevas colonias en los Balcanes parecía brindarle una compensación, además de frustrar las ambiciones de Serbia de incorporarlas en un estado paneslavo” (Hastings 2013: 384).
 - 29 Rusia estaba en pleno auge económico e industrial en los años anteriores a la guerra, pero “el régimen zarista y la aristocracia hedonista que había tras él, se enfrentaba a graves tensiones dentro de la propia nación. Fuera cuales fuesen las dificultades a las que se tuviera que enfrentar el imperio de los Habsburgo para manejar a sus minorías

La crisis de 1914

étnicas, las de los Romanov eran peores (...) En 1910, el país sufrió 222 huelgas, todas atribuidas según la policía a cuestiones económicas, más que a factores políticos. En 1913, la cuenta había ascendido a 2,404 huelgas, de las que 1,034 se tacharon de políticas (...) las recientes humillaciones sufridas por Rusia –en 1905 por parte del ejército japonés, y en 1908, de la diplomacia austriaca, cuando los Habsburgo se anexionaron sumariamente Bosnia-Herzegovina– ejercieron en el zar una influencia contradictoria. Esta última escocía especialmente. En enero de 1914, Nicolás II indicó sin ambages al antiguo ministro de Exteriores francés, Théophile Delcassé: ‘No vamos a permitir que nos pisoteen.’” (Hastings 2013: pos. 833-854).

- 30 “Los temores de Rusia por el incremento del poder naval de Turquía (con la idea de que se ponga al servicio de los intereses de Alemania) no eran tan irracionales como los miedos alemanes ante el crecimiento del poder militar ruso, pero podrían haber sido más amenazantes para el frágil equilibrio europeo por cuanto eran invisibles para todos salvo para ellos mismos” (McMeekin 2011: pos. 489).
- 31 “Si el imperio muestra signos de debilidad en una situación así de extrema, sus vecinos del sur y sureste, convencidos de su impotencia, continuarán su obra de destrucción con una aún mayor determinación” habría dicho el hasta entonces conciliador canciller austriaco Leopold Berchtold al emperador Francisco José dos días después del atentado, al informarle de la situación (Clark 2013: 396).
- 32 El historiador norteamericano Paul Schroeder (2004: 148) afirma que en 1914 la mayor amenaza contra el equilibrio no era el poder militar alemán, pues estaba relativamente bajo control. Lo verdaderamente grave según él era la debilidad del imperio Austro-Húngaro, y recuerda en este sentido que uno de los principios del balance de poder es preservar a todos los actores esenciales del sistema. Estando de acuerdo en lo esencial con estas propuestas, me llama la atención que este prestigioso académico no vea ningún riesgo similar en el caso de Rusia, por las razones que hemos dado en este artículo.
- 33 “Con el cambio de siglo, la organización política de la mayor parte de grandes potencias activaba una evolución decisiva: los regímenes heredados del pasado debían borrarse en beneficio de nuevas formas de gobierno (...) Visto a la distancia parece sencillo distinguir la amenaza que planeaba sobre las monarquías europeas, pero el rey [Jorge V], el káiser y el zar no fueron los únicos en ignorar las señales que anunciaban las transformaciones que vendrían” Clay 2006: 16-17). Véase también la nota n° 10.

Bibliografía

AUDOIN-ROUZEAU, Stéphane y Annette BECKER.
2000 *14-18. Retrouver la Guerre*. París: Gallimard.

CHARLE, Christophe.
2001 *La crise des sociétés impériales. Allemagne, France, Grande-Bretagne 1900-1940*. París: Éditions du Seuil.

CHURCHILL, Winston
2014 [1931] *La crisis mundial 1911-1918*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial. Archivo Kindle.

CLARK, Christopher
2013 *Les sonnambules. Été 1914: comment l'Europe a marché vers la guerre*. París: Flammarion.

CLAY, Catrine
2006 *El rey, el emperador y el zar*. París: Perrin.

DUFOUR, Jean-Louis
2004 *Les crises internationales. De Pekín (1900) à Bagdad (2004)*. París: Éditions Complexe.

FROMKIN, David
2004 *Le dernier été de l'Europe. Qui a provoqué la Première Guerre Mondiale?* París: Grasset.

GALLO, Max.

2014 *1914. El destino del mundo*. Barcelona: Roca Editorial. Archivo Kindle.

HAFFNER, Sebastian

2006 *Los siete pecados capitales del imperio alemán en la Primera Guerra Mundial*. Madrid: Ediciones Destino.

HASTINGS, Max

2013 *1914. El año de la catástrofe*. Barcelona: Editorial Planeta. Archivo Kindle.

HOBSBAWM, Eric

1995 *Historia del siglo XX. 1914-1991*. Barcelona: Crítica.

KEEGAN, John

2003 *La Première Guerre mondiale*. Paris: Perrin et Agnes Vienot Éditions.

McMEEKIN, Sean

2011 *The Russian Origins of the First World War*. Cambridge: Harvard University Press. Archivo Kindle.

MacMILLAN, Margaret

2013 *1914. De la paz a la guerra*. Madrid: Turner publicaciones. Archivo Kindle.

REMARQUE; Erich María

[1929] *À l'ouest rien de nouveau*. Paris: Brodard & Taupin.

SCHROEDER, Paul W.

2004 *Systems, stability, and Statecraft. Essay on the International History of Modern Europe*. Nueva York: Palgrave Mc Millan.

TUCHMAN, Barbara W.

2004 [1962] *Los cañones de Agosto. Treinta y un días de 1914 que cambiaron la faz del mundo*. Barcelona: Península.

ZWEIG, Stefan

1993 [1943] *Le monde d'hier*. Paris: Belfond.

Los intereses nacionales de la República de Corea y su relación con el Perú

Joshua Curay Ferrer

Tercer Secretario en el Servicio Diplomático. Actualmente se desempeña en la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares.

I. Introducción

La República de Corea (en adelante Corea) representa uno de los casos más conocidos de éxito económico a nivel mundial. Este sobresaliente logro se enmarca en el llamado “*milagro asiático*” y ha permitido que Corea pueda ingresar a importantes grupos de decisión como el G-20 en un contexto internacional caracterizado por crisis económicas de nivel mundial.

Por otro lado, la estabilidad y crecimiento de América Latina en los últimos años ha contribuido a mejorar sus relaciones con el Este Asiático, de este modo, el Perú y Corea se enmarcan en un proceso de acercamiento y entendimiento inter-regional que les ha permitido fortalecer sus vínculos y comprometerse en un proyecto de “Asociación Estratégica Integral” que permita un mayor desarrollo social y económico de sus pueblos.

En este contexto, el presente artículo, basado en la tesis del mismo nombre, la cual fue presentada por el suscrito para la obtención del grado académico de magíster en diplomacia y relaciones internacionales, tiene el objetivo principal de determinar cuáles han sido los intereses nacionales de Corea desde su fundación hasta la actualidad y así poder analizar las fortalezas y debilidades de la relación peruano-surcoreana y las oportunidades y riesgos para el Perú.

En ese sentido, el texto se divide en tres secciones. Primero, se analiza la importancia actual de Corea en relación a su condición de potencia media, por lo cual se evalúa al Estado surcoreano en tres aspectos: (1)

su capacidad, incluyendo a sus recursos y características físicas; (2) su voluntad, entendida como el comportamiento de la política exterior en el sentido de la influencia mediante su acción diplomática; y, (3) su relación con el centro del Sistema Internacional.

Segundo, se presenta las estrategias de los diversos gobiernos surcoreanos desde el antecedente más próximo al Estado surcoreano, el reino de Joseon, hasta la fundación de la República de Corea, después de su liberación de la ocupación japonesa, con el objetivo de identificar los intereses nacionales que subyacen dentro y así entender cuáles han sido sus preocupaciones, necesidades y aspiraciones más importantes, según la clasificación teórica propuesta por Thomas Robinson (1969).

Finalmente, se realiza el balance de la relación entre Corea con América Latina y el Perú a través del análisis de las diferentes capacidades nacionales del Estado surcoreano y los intereses nacionales de ambos Estados. De este modo, se presentarán las coincidencias respecto a lo que ofrece cada parte, así como la convergencia-divergencia de sus intereses nacionales, a fin de cumplir con el objetivo principal del presente artículo.

II. Importancia de la República de Corea

La nación coreana ha existido durante milenios y a pesar de haber sido ocupada por sus vecinos China y Japón a lo largo de su historia, Corea existió como un solo país desde el siglo VII, con la primera unificación de sus reinos, hasta mediados del siglo XX, con el inicio de la Guerra Fría, en el cual, la península se divide en la República de Corea, respaldada por EEUU, y la República Democrática Popular de Corea, por China y la URSS.

A partir de los años sesenta, Corea emprende un alto crecimiento económico, gobernada por regímenes militares. Luego, al inicio de los noventa, cambiaría el modelo de gobierno con la elección del primer régimen civil. Hoy, Corea es considerada por muchos académicos como una potencia media en diversos ámbitos, es por eso que en esta sección se analizará al país de una forma holística con el objetivo de confirmar este supuesto.

Para tal efecto, se utilizarán tres factores para determinar esta posición: (1) capacidad, en el sentido del poder absoluto; (2) voluntad, entendido como el comportamiento de la política exterior; y (3) relación con el centro del Sistema Internacional (Robertson, 2012).

2.1. Capacidad

El poder absoluto es la suma de los recursos y las capacidades; en esta sección se evaluará si Corea cuenta con los recursos (características físicas) y las capacidades (política, económica, social y militar) de una potencia media, las que, por definición, no son suficientes como para competir con las grandes potencias pero sí superiores a las de las potencias menores y microestados.

Recursos

Por su tamaño geográfico, Corea se ubica entre las potencias de menor espacio. Segundo, por su ubicación geográfica, tendría desventajas: estar rodeado por potencias mayores como China y Japón que, históricamente, lo han hegemonizado; y verse amenazado por Corea del Norte en términos de seguridad pero, por otro lado, estaría revirtiendo estas desventajas con su transformación en *hub* comercial de la región, como lo evidencia su puerto en Busán que en los últimos cinco años ha sido considerado entre los cinco más importante del mundo y su Aeropuerto Internacional de Incheon, segundo más grande del mundo en términos de carga. Tercero, por sus recursos disponibles, Corea tendría desventajas en el ámbito de la seguridad alimentaria y energética, este último a pesar de sus enormes esfuerzos de inversión en energía alternativa como la nuclear.

Capacidad política

Corea presenta un régimen parlamentario unicameral del tipo presidencialista. La administración es altamente centralizada en Seúl y la Asamblea Nacional es dominada por el partido conservador *Saenury* (oficialista) y el Demócrata (oposición) (ICEX, 2011). Para analizar su capacidad política se evaluará la fortaleza del Estado, entendida como el nivel de control e influencia que tiene el Estado en el ámbito interno, y la estabilidad política.

Frente al primer punto, según los *Worldwide Governance Indicators-WGI 2012*, Corea se ubicaría entre el percentil 75° y 90° del indicador de efectividad gubernamental y de calidad regulatoria, posición similar a la de grandes potencias como Japón y Francia, y superior a la de los BRIC. Además, en un contexto en el que factor económico es más relevante, Corea cuenta con un Estado que mantiene estrecha interacción con el sector empresarial, fortaleza que se vislumbra desde los años sesenta con las políticas de desarrollo; el apoyo gubernamental a la formación y desarrollo de los grandes conglomerados empresariales

(chaebols: Samsung, Hyundai, LG, etc.); el soporte gubernamental a la actuación privada en el exterior (licitaciones internacionales); y el flujo de profesionales entre el sector público y privado. Este último punto se evidencia en el caso del ex presidente Lee Myung-bak que fue director de diferentes empresas del grupo Hyundai por más de dos décadas.

En cuanto al segundo punto, Corea se ubica entre el percentil 50° y 75° del indicador de *estabilidad política* del WGI 2012, comparable con potencias mayores como EEUU, Francia y Alemania, y superior a los BRIC. Además, en conformidad con el *Democracy Index* (EIU, 2012), Corea estaría en la posición N° 20 del ranking mundial, lo que significa que sería parte de los 25 Estados que representan el 15% del mundo que se rige por una *democracia plena*, grupo que es dominado por los países nórdicos y en el cual solo aparecen dos países latinoamericanos: Uruguay y Costa Rica, y dos países del Este Asiático: Japón y Corea; lo cual sería un logro bastante alto si se considera que es una democracia muy joven (20 años aproximadamente).

De este modo, se puede concluir que en ambos puntos Corea muestra grandes ventajas frente a la mayoría de Estados; su fortaleza gubernamental y su estabilidad política es comparable a la de las grandes potencias e, incluso, superior a la de las potencias emergentes como los BRIC.

Capacidad económica

Primero, según el PBI nominal del año 2013, Corea sería la economía N° 15 del mundo (FMI, 2014) con US\$ 1,221 mil millones (7 veces más que el Perú pero solo el 5% de EEUU, la primera economía mundial) con un crecimiento sostenido (incluso fue uno de las pocas que creció después de la crisis financiera del 2008-2009) (CESPAP, 2011). Su PBI per cápita que era menor al de Haití, Etiopía y Yemen en 1960 aumentó de US\$ 82 a cerca de US\$ 24,000 en el 2011 (4 veces más que el peruano pero la mitad del estadounidense); colocándose en el puesto N° 34 a nivel mundial.

Segundo, Corea es considerado en la actualidad un país desarrollado que se industrializó en poco tiempo. Los sectores más importantes de la economía son los servicios y la industria (CESPAP, 2011); y dentro de este último, el más importante es la industria pesada, que desde los años sesenta aumentó del 5.8% del PBI al 22.6% en el 2009, representando más del 80% del valor de las exportaciones (CEPAL, 2012). Este potencial económico se evidencia en la presencia de Corea en la lista de las 100 empresas más importantes del mundo con Samsung Electronics en el puesto 26 y Hyundai Motors en el 96 (DeCarlo, 2012).

Tercero, en cuanto a competitividad, Corea se ubica entre las 26 economías más sofisticadas del mundo, caracterizadas por su alto nivel de desarrollo y énfasis en la innovación. Respecto a los factores básicos como infraestructura y estabilidad macroeconómica, se ubica en el puesto 20; en los de eficiencia como educación y tecnología, puesto 25; y en los de investigación & desarrollo e innovación, puesto 22 (WEF, 2014). Al respecto, cabe resaltar que los avances en innovación y tecnología son considerados los principales factores que generan las bases de una ventaja competitiva sostenible porque permiten desarrollar capacidades difíciles de imitar por los demás competidores (García, 1999).

Cuarto, el comercio exterior de Corea representa el 3% del total mundial, (12 veces más que el Perú y aproximadamente el 30% de China). Sus exportaciones han crecido alrededor de 10% anual en las dos últimas décadas (menor que el 15% de China pero superior al de América Latina) alcanzando US\$ 556 mil millones en exportaciones (séptimo exportador mundial) y US\$ 524 mil millones en importaciones (nove-no importador mundial), en el 2011. Sus exportaciones representan el 43% del PBI, lo que significa que gran parte del valor de su producción total va al mercado externo, a diferencia de China y el Perú que exportan entre el 20 y 25% de su PBI (CIA, 2012). Este último aspecto demuestra que la economía surcoreana es altamente dependiente de la estabilidad económica internacional.

Quinto, en el 2012, Corea ha recibido el grado de inversión Aa3 por la calificadora de riesgo crediticio Moody's (Yoo, 2012) el flujo de ingreso de IED a Corea ha sido en los últimos años de US\$ 6 mil millones anuales aproximadamente, alcanzando un stock para el 2009 de US\$ 110 mil millones (14% del PBI), lo que ubicó a Corea en el puesto N° 29 a nivel mundial. Por otro lado, el flujo de salida anual de IED surcoreano al mundo ha sido en la última década alrededor de US\$ 15 mil millones, alcanzando aproximadamente un stock de US\$ 180 mil millones (casi la mitad de la china) (CESPAP, 2011).

Sexto, Corea entró a la OCDE en 1996 y al Comité de Asistencia al Desarrollo-DAC en enero del 2010, convirtiéndose en su 24° miembro y en el segundo asiático, después del Japón. La cooperación oficial de Corea se ha incrementado sostenidamente en la última década, llegando el 2011 a US\$ 1,321 millones, (8% del total de los países de la OCDE), monto aún menor pero que significó un aumento del 5.8% del porcentaje del PBI destinado a la cooperación respecto al año anterior; diferenciándolo de los casos de Francia y Japón que disminuyeron ese porcentaje en -5.6% y -10.8% respectivamente. Este hecho evidencia que la crisis afectó en un mayor grado a los cooperantes tradicionales,

dando mayor oportunidad de acción a los nuevos países cooperantes (OCDE, 2011).

En conclusión, por el tamaño de su economía, nivel de industrialización y competitividad, Corea puede ser considerado una de las potencias económicas más importantes del mundo y, aunque aún se encuentra distante de los niveles de las principales potencias como EEUU, Japón, Alemania o los BRIC, se muestra muy superior a la mayoría de los demás Estados del Sistema Internacional. Por otro lado, su relevancia en los instrumentos económicos de la política exterior como es el comercio exterior, IED y cooperación le están dando mayores posibilidades de acción de alcance global; en ese sentido, su condición de miembro del G-20 significa que puede actuar como uno de los actores principales en la transformación del orden internacional, al menos por ahora, en términos económicos.

Capacidad social

Primero, la población surcoreana es casi 50 millones (60% más que la población peruana y un poco más que la española), lo que lo ubica en el puesto N° 25 del mundo (CIA, 2012).

Segundo, su población es altamente urbana (80%), étnicamente homogénea (3.2% son extranjeros residentes, en su mayoría del Sudeste Asiático) y, a pesar de haber sido influenciada históricamente por las culturas china y japonesa, conserva su identidad cultural, la que es difundida a través de sus centros culturales King Sejong Institute alrededor del mundo. Además, se ubica entre los primeros 15 países con menor conflicto social, situación muy superior a Rusia, China e India que se encuentran entre los 40 países con mayor conflictividad (FFP, 2012). En cuanto a la distribución del ingreso, Corea se ubica por encima de EEUU, Japón y los BRIC (coeficiente de GINI 2010: 0.31) (CIA, 2012).

Tercero, Corea tiene una población relativamente joven (edad media 2011: 38 años), aunque las bajas tasas de natalidad de las últimas décadas hacen prever un rápido envejecimiento en el mediano plazo. El tamaño de la población con capacidad de trabajar fue de 25 millones en el 2011 (3% de China o 16% de EEUU) lo que lo ubicó en el puesto N° 25 a nivel mundial. El desempleo en el mismo año llegó a 3.2%, siendo el país N° 26 con mejores niveles de empleo (superior a EEUU, Japón, Alemania y los BRIC) (CIA, 2013).

Cuarto, según el IDH 2013, Corea se ubica en el puesto N° 15, situándose en el grupo de países con muy alto desarrollo humano. Respecto

a la educación, cabe resaltar que desde los años sesenta, Corea envió sus mejores estudiantes a EEUU con becas y pasantías, e impulsó reformas educativas que promovieran el desarrollo de la ciencia y tecnología en universidades, centros de investigación y en empresas (Mathews, 2012). Estos esfuerzos ahora hacen que Corea, en el índice de educación, se ubique en el puesto N° 6 del mundo (solo por debajo de Nueva Zelanda, Noruega, Australia, Irlanda y EEUU). Además, en el índice de salud está en el puesto 20, superior a Alemania, Reino Unido, EEUU y los BRIC (PNUD, 2011) y en el aspecto medioambiental, en el puesto N° 43 del Environmental Performance Index 2012, puesto superior al de EEUU, Rusia, India y China (Yale U., 2012).

En conclusión, el tamaño demográfico, la fuerte cohesión social, el tamaño de la fuerza laboral y el nivel de desarrollo humano brindan a Corea grandes ventajas sobre las demás potencias del mundo, en relación al factor humano; lo que, a su vez, le garantiza presencia y competencia internacional en el largo plazo. Por otro lado, el rápido envejecimiento de la población sería una importante preocupación del gobierno en el mediano y largo plazo, así como los problemas sociales, entre ellos, los suicidios, generados por el ambiente de estrés que se produce en una sociedad que vive en continua competencia (Pilling, 2012).

Capacidad militar

La región del Este Asiático ha sido una de las pocas que ha aumentado su gasto militar en el 2011, llegando a US\$ 243 mil millones (4% más que el 2010), lo que representa aproximadamente el 16% del gasto militar mundial, casi la mitad de Norteamérica. En este contexto se analizará el poder bélico de Corea (en comparación de sus vecinos y grandes potencias), su industria militar y sus alianzas estratégicas.

Primero, en el 2011, Corea fue la 12° potencia con mayor gasto militar: US\$ 30 mil millones (5% de la mayor potencia militar: EEUU o 2% del gasto mundial), cifra por debajo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, los BRIC, Japón, Alemania y Arabia Saudí. Pero por otro lado, en el período 2002-2011 fue la séptima potencia que más incrementó su gasto (45%) (SIPRI, 2011). En el 2010, respecto al número de efectivos, Corea se ubicó en el sexto puesto a nivel mundial (687,000) y en artillería pesada, contaba con 2,330 tanques (37% de EEUU o 44% de Corea del Norte), 12 submarinos (30% de EEUU o 33% de Corea del Norte) y 401 aviones de combate (12% de EEUU o 65% de Corea del Norte). En relación al poder nuclear, Corea es parte del Tratado de No Proliferación y, por lo tanto, no ha desarrollado este

tipo de armas, lo que lo pone en desventaja vis à vis sus vecinos, Rusia, China y, sobre todo, Corea del Norte.

Segundo, en el 2010, tres firmas surcoreanas formaron parte del TOP 100 de productores de armas y empresas de servicios militares: Samsung en el puesto 60 y LIG Nex1 (parte de la corporación LG) en el 79 (lista dominada por EEUU con 45 empresas, Reino Unido con 10, Francia y Rusia con 8, Japón con 6 y Alemania con 5) (SIPRI, 2010). Además, en el 2011, Corea generó US\$ 2,400 millones en exportaciones de armas, la mayor parte procedió de la venta de tres submarinos Changbogo (\$1,100 millones) y dieciséis aviones de entrenamiento KAI T-50 Golden Eagle (\$400 millones) a Indonesia (Scanlan, 2012).

Tercero, en cuanto a la seguridad, Corea del Norte es la mayor amenaza externa de Corea y aunque el armisticio de 1953, al final de la Guerra de Corea, permitió el alto al fuego y la existencia de una zona desmilitarizada en la frontera de ambos países (cuyos límites, paradójicamente, son fuertemente supervisados por dos de los ejércitos más grandes del mundo), técnicamente aún se mantienen en guerra. Este factor ha hecho que el gobierno surcoreano mantenga su política de servicio militar obligatorio, un importante gasto militar (2.5%-3% del PBI) y una alianza con EEUU (Tratado de Defensa Mutua 1953). Hoy, Corea es considerado uno de los aliados importantes extra-OTAN de EEUU, del mismo modo que Japón, Israel, Egipto o Australia; en ese sentido, Corea y Japón contarían con la protección nuclear estadounidense frente a una eventual acción bélica de Corea del Norte, el que, a su vez, cuenta con el soporte de China y Rusia.

En conclusión, por su gasto militar, número de efectivos y armamento, superior a la mayoría de Estados del Sistema Internacional, Corea puede ser considerado una potencia militar a nivel mundial. Además, el desarrollo de su naciente industria militar hace que sea percibido como un nuevo jugador en la oferta internacional de armamento, históricamente dominada por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial. Por otro lado, el hecho de estar rodeado de potencias militares mayores como China y Rusia; y, sobre todo, ser vecino inmediato de Corea del Norte, hace que tenga graves problemas en términos de seguridad, a pesar del soporte de EEUU. Sobre este último punto, se debe precisar que la economía de Corea, en gran medida dependiente de capitales extranjeros, se ha visto fuertemente afectada a partir de los crecientes niveles de tensión con Corea del Norte en los últimos años, debido a la salida de capitales, extremadamente sensibles a los temas de seguridad.

2.2. *Voluntad*

Los académicos, usualmente, sitúan a Canadá, Australia y los países nórdicos como potencias medias y, rara vez, incluyen en este grupo países como Malasia, Indonesia, Irán y Corea. La división responde a la existencia de dos enfoques que sirven para realizar esta clasificación, a partir de la capacidad o la voluntad, este último entendido como el nivel de actividad diplomática o comportamiento de la política exterior (*foreign policy behavior*).

En ese sentido, hay una dicotomía entre estos dos enfoques y Corea es el perfecto ejemplo. Por un lado, a partir de sus capacidades, como se evaluó en el punto anterior, Corea puede estar ubicado en la mitad superior de cualquier medida de poder pero, por otro lado, el comportamiento de su política exterior no siempre ha reflejado las tendencias internacionalistas que se asocian con potencias medias como Suecia, Noruega, Canadá y Australia (Robertson, 2007).

Para entender esta aparente diferencia, Eduard Jordaan (2003) introduce una división entre potencia media tradicional y emergente. La primera, sería aquel Estado que cuenta con democracia social estable, igualdad social, valores socio-políticos, población integrada a la economía mundial y con el objetivo de mantener el *status quo* (económico y político) que la beneficia. La segunda, sería un Estado con una democracia social menos estable, usualmente, emergiendo de un gobierno autoritario, con niveles importantes de desigualdad social y menos valores socio-políticos, apartado del centro económico mundial; es decir, más cerca a la periferia y que, por lo tanto, menos interesado en el mantenimiento del *status quo*. En ese sentido, esta falta de estabilidad sería una de las principales razones por las que una potencia media emergente estaría limitada en el ejercicio de su diplomacia.

Entonces, habría un proceso de evolución del comportamiento externo en función de la estabilidad interna. Primero, de una etapa de capacidad (potencia media emergente) a una segunda, de voluntad (potencia media tradicional). En la primera etapa no se desarrolla una diplomacia activa y, más bien, se acepta imposiciones; en cambio en la segunda, habría una mayor actividad en el comportamiento de la política exterior.

Potencia Media emergente

Desde hace dos o tres décadas, Corea presenta un alto nivel de capacidades por encima de la media mundial en los distintos ámbitos: polí-

tico, económico, social y militar. Pero su voluntad de ejercer esas ventajas en el plano global aparecería explícitamente a fines de los años noventa; y de acuerdo con la teoría, esto se debería a los logros en el frente interno, relacionado a la estabilidad política, democracia y eficacia de la acción gubernamental.

Antes del fin de la Guerra Fría, Corea no planteaba iniciativas como el control de armamentos y el desarme, la liberalización del comercio, la resolución de conflictos regionales o la protección del medio ambiente. Por el contrario, Corea fue un oponente a los esfuerzos de las potencias medias respecto a estos temas; y en la protección del medio ambiente, solo en la última década, ha empezado a demostrar una mayor iniciativa (Robertson, 2007).

Esto significa que antes de los noventa, el comportamiento de la política exterior de Corea no reflejaba su capacidad de potencia media. Sus esfuerzos diplomáticos se habían centrado en resolver el tema nuclear norcoreano o fortalecer su alianza con EEUU, dejando poco para las acciones en otros ámbitos.

El fin de la Guerra Fría significó una mayor oportunidad para que el comportamiento de la política exterior de Corea pueda reflejar su poder como potencia media. Por ejemplo, entablar relaciones diplomáticas con China en agosto de 1992 e ingresar a la ONU en agosto 1991, emprendiendo relaciones con una gama de potencias medias y menores.

Potencia Media tradicional

Como se dijo, la diferencia más evidente entre una potencia media emergente y tradicional es justamente el nivel de actividad diplomática. En este punto se debe precisar que la diplomacia activa se caracteriza por la innovación, la creación intelectual y el uso enérgico de la diplomacia para conseguir los objetivos nacionales. Para una potencia media este tipo de diplomacia se enfoca en un nicho determinado y la construcción de coaliciones.

La diplomacia de nicho se refiere al intento de minimizar o maximizar un objetivo diplomático específico y es empleada por las potencias medias porque, al no contar con los amplios recursos de las potencias mayores, deben priorizar sus objetivos para así maximizar retornos. Una potencia media construye coaliciones porque no tiene la suficiente influencia política como para lograr sus objetivos por sí misma pero sí tiene la suficiente como para convencer a otros Estados, de similar opinión, de compartir sus objetivos.

En tal sentido, el cambio en la voluntad de Corea empezaría tímidamente a finales de los ochenta, con el apoyo a la creación de APEC en 1989, plasmando la ruta que se seguiría a mediados de los noventa con la entrada a la OCDE y la formación de ASEAN+3. Finalmente, para setiembre de 1999, el giro diplomático se consolidaría con su participación como miembro fundador del G-20.

En este marco, Corea emprendió acciones de diplomacia de nicho en varios ámbitos, entre las más importantes podemos destacar el tema nuclear y el económico. En el primero, Corea apoyó la Cumbre de Seguridad Nuclear, lo que responde a su interés en energía nuclear, construcción de plantas nucleares y la no proliferación nuclear. En el segundo, se promovió la imagen de Corea como el centro económico (logístico, financiero e industrial) a nivel regional, intentando dar vuelta a su realidad geográfica, vulnerable por estar en el centro geopolítico del Este Asiático (Robertson, 2007).

Estas acciones son parte de una diplomacia típica de potencia media, la estrategia se basa en proponer a Corea no como un competidor frente a las grandes potencias, sino el de ser un conector económico entre ellas.

Asimismo, Corea ha emprendido un papel de constructor de coaliciones económicas viables y recientemente se está posicionando en la formación de coaliciones en áreas tan diversas como desarrollo, derechos humanos e inversión en recursos y de extracción.

2.3. Relación con el centro del sistema internacional

Corea se ubicaría en el centro político por ser aliado estratégico de EEUU; en el campo cultural, su ubicación sería más difusa, por un lado, en la periferia cultural por ser más cercano a la civilización confuciana (como China y otros países más pequeños del Sudeste Asiático) pero por otro lado, cercano a occidente por la tendencia actual al apoyo de los derechos humanos, democracia y otros valores y costumbres que se consideran occidentales; en todo caso, Corea, sin ser occidental, es un Estado que mantiene muy buenas relaciones con occidente; y por último, en el ámbito económico, no hay dudas que Corea es parte del centro internacional.

Pero entonces, ¿qué significa tener una buena relación con el centro internacional? Significa ser aceptado, incluso apoyado, por las potencias del centro internacional. En el caso de Corea, al ser parte del centro político y económico; y relacionado en buenos términos con el centro cultural, presentaría un apoyo a los intereses comunes, valores y nor-

mas de conducta de estos bloques por la sencilla razón que comparte los beneficios del *statu quo* del sistema; y esto a su vez, produce la aceptación y el apoyo del centro a muchas de las iniciativas de Corea, en la medida que se mantenga el *status quo*.

Tener una buena relación con el centro del sistema permite una gran ventaja en el plano diplomático. Un ejemplo que esclarece el punto es el caso de Venezuela, que puede ser considerada una potencia media por sus capacidades y, recientemente, por su voluntad pero falla en este tercer criterio en cierto grado, su situación política hace que, en gran medida, siga aislado de los principales socios regionales e internacionales; entonces, se puede decir que está en la periferia, en términos políticos; aunque en el aspecto económico pueda mantener cierta cercanía (Robertson, 2012).

En cambio, Corea ha crecido en presencia mundial, es miembro de casi todos los foros multilaterales; es sede de los principales eventos mundiales: diplomáticos y deportivos; y el número de sus nacionales que trabajan en organizaciones multilaterales, desde los niveles más bajos hasta el secretario general de la ONU, demuestra que el país está en muy buena relación con el núcleo del Sistema Internacional.

Finalmente, en este punto se puede hablar de la imagen y el prestigio, ámbito del *soft power*, que está desarrollando Corea; solo basta con revisar la extensa cantidad de trabajos académicos que analizan el éxito económico y político de Corea; la propuesta ambiental *green growth* (GGGI, 2012) que lo catapulta como líder en este ámbito; el pedido a la no proliferación nuclear y la defensa de los derechos humanos para entender que Corea ha fortalecido su imagen de buen ciudadano internacional, consolidando su capacidad de influencia en términos de admiración y atracción.

III. Evolución de los intereses nacionales de la República de Corea

Un Estado se proyecta a través de su política exterior (conjunto de posiciones y acciones gubernamentales que proyectan los intereses nacionales) (Pérez, 1997) y mediante sus relaciones exteriores (la suma de la primera más las acciones privadas que proyectan intereses particulares). Asimismo, a la interacción de dos o más Estados se le denomina política internacional, si se realiza a través de la política exterior; y relaciones internacionales, si es mediante las relaciones exteriores (Umeres, 1980). Los intereses nacionales son el conjunto de necesida-

des y aspiraciones de un Estado, se pueden clasificar según su grado de: (1) primacía; (2) permanencia; y (3) generalidad (Robinson, 1969).

En el primer eje, tenemos por un lado, a los intereses primarios, conformados por: (1) los intereses de supervivencia, relativos a la seguridad (supervivencia del territorio, la población y la cultura) y a la independencia (libertad y capacidad de proyección); y (2) los intereses vitales, relativos al bienestar (desarrollo económico y social) (García-Bedoya, 2008); y por otro lado, a los intereses secundarios: conformados por: (1) los intereses clave, importantes pero no cruciales y los intereses periféricos que, aún siendo perjudiciales, no afectan seriamente al Estado (Nuechterlein, 1991).

En el segundo eje, encontramos a los intereses permanentes que son constantes en el tiempo o que varían muy lentamente; y a los intereses variables que son los intereses sectoriales, partidistas o circunstanciales. En el tercer eje, a los intereses generales que se proyectan a una amplia área geográfica, y a los intereses específicos que son limitados en tiempo y espacio.

Entonces, en la relación inter-estatal se pueden identificar intereses en conflicto, complementarios e idénticos que, a su vez, configuran procesos de interacción que pueden ir evolucionando desde la guerra (uso de la fuerza), conflicto (disputa sin acción bélica), cooperación (coordinación de acciones) hasta la integración (nula discordia y plena armonía) (Barbé, 2007).

3.1. Formación del Estado de la República de Corea

Antecedentes del Estado contemporáneo

La nación coreana, desde sus orígenes, se ha organizado en clanes formando ciudades-estado que históricamente competían entre ellos mismos y con los reinos vecinos de China, Mongolia y Japón. Pero a partir del siglo XIII, se vieron hegemonizados continuamente por dinastías más poderosas como Yuan (liderada por Genghis Khan); Ming y Qing de China; y posteriormente, Japón (Han, 2009).

El reino de Joseon (1392-1910)

El antecedente más cercano del Estado coreano contemporáneo es el reino de Joseon, fundado en 1392 por militares confucianistas dirigidos por el general Yi Seong-gye (rey Taejo), quien estableció el gobierno central en Hanseong (actual Seúl). Su historia se divide en dos fases: la

primera, desde su liberación de Yuan hasta su rendición frente Qing; y la segunda, desde su reconstrucción hasta su anexión a Japón en 1910.

En este periodo se puede identificar dos intereses primarios: (1) mantener la autonomía nacional (relativo a la supervivencia del Estado), el cual se quiso conseguir a través de las alianzas con potencias mayores, el aislacionismo (en contra lo occidental y japonés) y la fundación de una identidad imperial; y (2) fomentar el desarrollo económico (interés vital) a través de la modernización, la educación y el aperturismo.

El intento de conseguir autonomía del rey Gojong al refundar Joseon como el Imperio Daehan en 1897 con centralización del poder, impulso de la educación (envío de estudiantes al extranjero), apertura comercial, defensa de la propiedad privada y mejoras en infraestructura; pero que fracasó por la crisis alimentaria de 1901-1902, la resistencia de los grupos conservadores y la victoria del Japón en la Guerra ruso-japonesa que permitió la ocupación militar de Hanseong y la firma del Tratado de 1905 que convirtió a Corea en un protectorado del Japón (Eckert, 1990).

Ocupación japonesa (1910-1945)

Después de 1910, el Estado coreano perdió su soberanía, sus instituciones fueron desplazadas por un gobierno japonés impuesto pero, a pesar de ello, la población se organizó informalmente en representantes de las localidades más importantes y fue dirigida por un grupo de la élite coreana que pudo mantener parte de sus propiedades.

El punto de inflexión en la expansión del Imperio del Japón fue el ataque a Pearl Harbor (diciembre de 1941) por el cual EEUU le declara la guerra, vencéndolo en agosto de 1945 a través del uso de la bomba atómica en Hiroshima y Nagasaki. La rendición del Japón, el 15 de agosto de 1945, permitió a Corea empezar el proceso de la recuperación de su independencia.

En más de treinta y cinco años de ocupación japonesa, el mayor esfuerzo del pueblo coreano estuvo dirigido a recuperar la autonomía nacional, interés primario relacionado a la supervivencia no solo del Estado, sino de la población y la cultura. Las modalidades para alcanzar este interés fueron las guerrillas, las alianzas, el establecimiento de gobiernos provisionales y la resistencia cultural.

3.2. *Fundación del Estado*

Gobierno militar de EEUU y URSS en Corea (1945-1948)

Desde el inicio de la contraofensiva aliada y sus primeras victorias importantes como Stalingrado, Midway y Alamein, se iniciaron las conversaciones entre los líderes de los Estados aliados sobre la construcción del nuevo orden internacional a partir de la derrota de Alemania y Japón. En la Conferencia de El Cairo en noviembre de 1943, el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt, el primer ministro británico Winston Churchill y el generalísimo chino Chiang Kai-shek acordaron que todo territorio japonés adquirido desde la Primera Guerra Mundial debía ser entregado a sus antiguos dueños; por lo que los territorios de la Isla Formosa, Manchuria e Islas Pescadores regresarían a China y, por otro lado, Corea se convertiría en un Estado libre e independiente después de un periodo de transición (Lee, 1984).

Uno de los acuerdos sobre la entrada de la URSS a la guerra con Japón permitía la ocupación temporal del ejército soviético de la península coreana hasta el paralelo 38 con lo cual se estableció en setiembre de 1945 un gobierno militar estadounidense (USAMGINK por sus siglas en inglés) en el sur y otro soviético en el norte. En diciembre del mismo año, los Ministros de Asuntos Exteriores de EEUU, URSS y Reino Unido, reunidos en Moscú, acordaron que Corea sería gobernada por un gobierno provisional sujeto a la administración fiduciaria de EEUU, URSS, Reino Unido y China pero, en la práctica, el país se mantuvo dividido por la ocupación militar de la URSS y EEUU, y por el enfrentamiento de los partidos comunistas (pro-soviéticos) y partidos nacionalistas (pro-gobierno provisional de 1919) del mismo pueblo coreano (Yoon, 1991).

La Asamblea General de la ONU planeó realizar, bajo su vigilancia, elecciones generales en la península coreana y establecer un gobierno unificado, sin embargo la URSS se opuso y no permitió las elecciones en su zona militar. Las elecciones se celebraron en la zona del sur en mayo de 1948, en las que se eligió una Asamblea Nacional que declaró como nombre oficial de la nación Daehan Minkuk (traducción libre: República de Corea), promulgó la constitución, adoptando el sistema democrático y republicano el 17 de julio de 1948, y el 15 de agosto de 1948 se estableció formalmente el gobierno con Rhee Syng-man como primer presidente.

Por su cuenta, el lado soviético de la península estableció en 1946 el Comité Provisional del Pueblo de Corea con el apoyo de los partidos co-

munistas coreanos y consolidó el sistema comunista con la declaración del establecimiento de la República Popular Democrática de Corea el 9 de setiembre de 1948 bajo el liderazgo de Kim Il-sung (Han, 2009).

Gobierno de Rhee Syng-man (1948-1960)

Durante este gobierno se observa tres intereses nacionales importantes: (1) recuperar la identidad nacional (reunificación de las dos Coreas) a través de medios bélicos; (2) mantener la seguridad del Estado ante el ataque de Corea del Norte con el establecimiento de una alianza estratégica/militar con EEUU (ambos intereses de supervivencia); y (3) fomentar el desarrollo económico, básicamente, con el apoyo económico del gobierno estadounidense (interés vital).

En general, el gobierno de Rhee mantuvo una política del buen entendimiento con EEUU, la cual buscó el mayor apoyo económico, financiero, técnico y militar estadounidense (Yoon, 1991) y mantener las políticas anti-comunistas en un escenario internacional en el que, por un lado, las acciones de conflicto disminuyeron, probablemente por la muerte de Stalin en 1953 y el cambio consecuente del gobierno en la URSS, y la división comunista por la ruptura sino-soviética a finales de los años cincuenta pero, por otro lado, las tensiones se intensificaron debido a la carrera armamentista entre EEUU y la URSS.

Finalmente, el gobierno de Rhee terminó con su renuncia ante el levantamiento popular de 1960, generado por su intento de reelegirse por un tercer mandato. El parlamentario Yun Bo-seon, fundador del partido democrático, asumió el gobierno y promulgó una constitución más liberal pero el golpe militar del general Park Chung-hee de 1961 terminó con su proyecto político.

3.3. Guerra Fría

Gobierno de Park Chung-hee (1961-1979)

Park Chung-hee nació el 1917 en Corea bajo dominio japonés; teniente del ejército imperial de Japón durante la Segunda Guerra Mundial; y condecorado por sus acciones en la guerra contra Corea del Norte; dio golpe de Estado a la administración parlamentaria en 1961 y se legitimó a través de su victoria con el Partido republicano-democrático en las elecciones generales de 1963, con lo cual promulgó la tercera república surcoreana (CIDOB, 2008). Sus principales estrategias fueron:

Primero, mantener los lazos económicos, militares y diplomáticos con EEUU, sobre todo ante la vacilación del gobierno estadounidense de apoyar su entrada al poder, con lo cual envió tropas a Vietnam en 1965 en el marco del Tratado de Defensa Mutua de 1953, recibiendo en Seúl la visita oficial del presidente estadounidense Lyndon Johnson en 1966 (Liu, 2006).

Segundo, la apertura y búsqueda de reconocimiento internacional, a través del establecimiento de relaciones diplomáticas con un importante número de países en diferentes regiones: América (Argentina, Colombia, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Canadá), Oriente Medio (Irán, Israel, Arabia Saudí) y Oceanía (Nueva Zelanda).

Tercero, la normalización de las relaciones con el Estado japonés a través del Tratado de Relaciones Básicas entre Japón y la República de Corea, lo que declaró nulo al antiguo Tratado de Anexión de 1910 y permitió un mayor flujo comercial con Japón, el aumento de las inversiones públicas y privadas japonesas y mejores condiciones de préstamos que permitieron proveer el capital necesario para los programas de industrialización (Yoon, 2001). Aunque por otro lado, esta política recibió duras críticas que terminaron en protestas sociales (Liu, 2006).

Cuarto, la política de desarrollo económico que, inspirado en el modelo japonés pre-Primera Guerra Mundial, propuso la modernización del país a través de los Planes Quinquenales de Desarrollo Económico, teniendo como base tres agencias clave: (1) la Junta de Planificación Económica, (2) el Ministerio de Comercio e Industria, y (3) el Ministerio de Finanzas (Cho, 1994). El resultado fue la nacionalización de numerosas empresas, principalmente bancos; el control estricto de divisas para el mantenimiento de una política de industrialización por sustitución de importaciones (García-Blanch, 2002); subsidios a la industria nacional y empresas exportadoras (Sevares, 2010); y la formación de los chaebol (grandes conglomerados industriales) que facilitaron el desarrollo en la industria pesada y química. (Yip, 2000).

Quinto, la política de educación apoyada en los subsidios y la cooperación, principalmente, estadounidense (Haggard, 1990). El objetivo fue desarrollar la mano de obra que se requería para el impulso a la industria, aunque por otro lado, no se apoyó la estabilidad laboral (Page, 1994).

Sexto, el mayor entendimiento con EEUU para contar con su apoyo durante los conflictos de baja intensidad contra Corea del Norte en la Zona Desmilitarizada entre 1966 y 1969, por lo que, adicionalmente,

se firmó el Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968, alcanzando así el punto más alto de entendimiento en las relaciones Corea-EEUU durante del gobierno de Park.

Sétimo, la primera política de entendimiento con Corea del Norte para lograr la reunificación, aprovechando el periodo de la Dètente entre la URSS y EEUU durante el gobierno del presidente estadounidense Richard Nixon (1969-1974). Con este objetivo, se promulgó la Cuarta República con la Reforma Yushin (Revitalizadora) de 1972, bajo el argumento de la necesidad de un gobierno fuerte y estable que contenga el desorden, impulse el crecimiento económico y evite una situación tensa en la península, con lo cual Park aumentó sus poderes con cambios constitucionales e impuso la ley marcial; y además, logró la declaración conjunta del Comunicado Sur-Norte del 4 de julio de 1972, (Kim, 1977) en el cual, de los siete puntos presentados, los tres primeros representaron los principios más importantes de la unificación: (1) independencia; es decir, que la reunificación debía lograrse por actos sin intervención externa; (2) medios pacíficos y no uso de la fuerza militar; y (3) la superioridad de la homogeneidad de la nación coreana frente a cualquier ideología o sistema. De esta forma, los principales avances fueron la creación del Comité de Regulación Sur-Norte, la instalación del teléfono directo entre los presidentes y las reuniones entre funcionarios de alto nivel de Seúl y Pyongyang.

Finalmente, la administración de Park entró en desacuerdos con EEUU a partir del declive de la política de apertura a China Popular, ocasionado por el escándalo de Watergate en 1974 que provocó la renuncia de Nixon. Por otro lado, el escándalo Koreagate de 1977, en el que se probó que el embajador surcoreano en EEUU, Kim Dong-jo, y el empresario Park Tong-sun (con la intención de frenar la disposición de retiro de tropas estadounidenses de Corea en los primeros años del gobierno estadounidense de J. Carter) estaban envueltos en actos de corrupción con la Cámara de Representantes de EEUU, produjo que el nivel de las relaciones Corea-EEUU llegue a su punto más bajo (Liu, 2006).

En este contexto, el gobierno de Park y su proyecto de reunificación terminaron con su asesinato en 1979 bajo la dirección de Kim Jae-kyu, director de la Agencia Central de Inteligencia Coreana (KCIA) que, paradójicamente, fue fundada en 1961 con el objetivo de prevenir y suprimir a los enemigos potenciales del gobierno. El primer ministro Choi Kyu-hah asume el poder pero ante el desorden se declara ley marcial y los militares, liderados por el general Chun Doo-hwan, dan golpe de Estado en diciembre de 1979, desatando una serie de levantamientos

populares que terminaron con el evento que se recuerda como la Masacre de Gwangju (18 de mayo de 1980).

En este gobierno militar se puede señalar cuatro intereses nacionales relevantes: (1) recuperar la identidad nacional (nuevamente refiriéndose a la reunificación) pero esta vez con un giro hacia la distensión con Corea del Norte; (2) mantener la seguridad nacional a través de la continuidad de la alianza con EEUU; (3) fortalecer la capacidad de proyección con la expansión de las relaciones diplomáticas (intereses de supervivencia); y (4) fomentar el desarrollo económico con diferentes estrategias como: alineamiento con EEUU, establecimiento de relaciones con Japón, dirigismo de la economía y fuerte inversión en la educación (interés vital).

Gobierno de Chun Doo-hwan (1980-1988)

Durante el gobierno de Chun, los intereses nacionales más importantes fueron: (1) recuperar la identidad nacional (reunificación); (2) mantener la seguridad nacional, ambos a través del apoyo de EEUU en el marco de la alianza defensiva (intereses de supervivencia); y (3) fomentar el desarrollo económico con el apoyo económico estadounidense y la política industrial (interés vital).

El final del gobierno de Chun se produjo con el Movimiento Democrático de Junio (masiva protesta popular, sobre todo estudiantil, de junio de 1987) en las que se exigieron el voto directo y la apertura democrática. Como consecuencia, el gobierno prometió que se realizarían elecciones a finales de 1987 y Roh Tae-woo, militar retirado, sería el candidato del partido de gobierno (Partido de la Justicia Democrática), pero ante el rechazo generalizado al candidato del gobierno por falta de garantías democráticas, se promulgó la Sexta República a través de una enmienda constitucional que, entre otras disposiciones, permitió elecciones directas y un periodo presidencial de cinco años sin reelección (Han, 2009).

Los candidatos más importantes de las elecciones presidenciales de 1987 fueron Roh Tae-woo y los líderes de la oposición: Kim Young-sam del Partido de la Unificación Democrática y Kim Dae-jung del Partido Democrático Pacífico, siendo electo Roh con 36.6% de los votos ante la división del bloque opositor en 27.5% para Kim Young-sam y en 27% para Kim Dae-jung (CIDOB, 2008).

3.4 Post-Guerra Fría

Gobiernos conservadores

Gobierno de Roh Tae-woo (1988-1993)

La Nordpolitik, política lanzada formalmente después de los Juegos Olímpicos de 1987 en Seúl y que, en alusión a la Ostpolitik del canciller de Alemania Occidental (1969-1974), Willy Brandt, buscó el acercamiento a la URSS y China Popular, aliados de Corea del Norte, con el objetivo de disminuir las tensiones con el norte. Esta política junto al “nuevo pensamiento” el jefe de Estado soviético Mijaíl Gorbachov fueron intentos de revertir las tradicionales relaciones que mantenían sus Estados. Con la caída de la URSS, Corea estableció relaciones diplomáticas con Rusia en 1991 y con China Popular en 1992, terminando formalmente las relaciones con Taiwán. Por otro lado, se obtuvieron dos grandes avances respecto a las relaciones con Corea del Norte, primero en 1991 con la firma del Acuerdo de Reconciliación, No Agresión, Intercambio y Cooperación entre el Sur y el Norte (Tratado Básico) y después en 1992, a finales del gobierno de Roh, con la Declaración Conjunta de Corea del Sur y del Norte sobre la Desnuclearización de la Península Coreana, en la cual se comprometían a utilizar energía nuclear solo para fines pacíficos (Liu, 2006).

Segundo, la búsqueda de mayor protagonismo político internacional con el apoyo a la fundación de la iniciativa APEC en 1989, promoviendo los lazos con las demás potencias del Sudeste Asiático para reforzar la cooperación regional, principalmente, económica (CIDOB, 2003).

Tercero, el ingreso a la ONU que se logró después de una activa participación en sus agencias, organismos y misiones permanentes, el cual había sido históricamente rechazado por Corea del Norte por considerar que tal reconocimiento dejaría una división permanente en la península coreana. Posteriormente, gracias al ambiente menos tenso, ambas Coreas acordaron ingresar a la ONU simultáneamente el 17 de setiembre de 1991 con lo cual se inició una competencia por establecer relaciones con el mayor número de países en vías de desarrollo, sobre todo los del Movimiento No Alineado, y apoyar la cooperación sur-sur.

Finalmente, el gobierno de Roh terminó en 1992 con la victoria en las elecciones presidenciales de Kim Young-sam, candidato del Partido Democrático Liberal, formado a partir de diferentes partidos de derecha, sobre todo, del propio Partido de la Justicia Democrática.

Gobierno de Kim Young-sam (1993-1998)

Primero, el apoyo a la democracia y la transparencia en el Estado a través de su campaña anticorrupción y su ley de Registro de Propiedades de Altos Funcionarios del Gobierno, además de la expansión del sistema de autonomía local (López 2002). Esta campaña precipitó la dimisión de importantes funcionarios (Kang, 2002) y la acusación a los ex presidentes Chun y Roh por corrupción durante sus mandatos, ante lo cual Kim Young-sam les otorgó el indulto en 1997, así como a los protestantes que habían sido condenados por sus actos durante el Movimiento Democrático de Junio de 1987.

Segundo, la reforma económica que buscó limitar el poder de las chaebol a través de la privatización de consorcios nacionales y una serie de dispositivos que permitieron mayor libertad de creación de nuevos grupos industriales (Gómez, 2003). Aunque, por otro lado, no se consiguió detener los efectos de la Crisis Financiera Asiática de 1997, originada en Tailandia y expandida a Malasia, Indonesia, Singapur, Filipinas y al propio Corea, relacionada con la sobre-capitalización de las grandes empresas a partir de los inicios de la globalización financiera en los años setenta.

Tercero, la Nueva Diplomacia, lanzada en el discurso de Kim durante la reunión del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC por sus siglas en inglés) en 1993 que reafirmaba la apertura y el nuevo papel internacional de Corea, resaltando cinco conceptos básicos: democracia, libertad, bienestar, apertura económica y derechos humanos (CIDOB, 2003). Un gran logro, en el marco de esta política, fue la admisión de Corea a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE en 1996 y la formación de ASEAN+3 (foro político y económico entre los países del ASEAN más China, Japón y Corea).

Cuarto, el intento de diálogo de seguridad política para iniciar un proceso gradual de reunificación se vio truncado por las tensiones con Corea del Norte, el cual a pesar de haber accedido al Tratado de No Proliferación Nuclear-TNP en 1985 y firmado en 1992 un acuerdo con la OIEA para la realización de inspecciones, se negó a dar acceso a dos zonas sospechosas de enriquecimiento de uranio y anunció su intención de retirarse del TNP en 1993 como un acto de rechazo hacia las prácticas militares conjuntas entre EEUU y Corea, llamadas Team Spirit. Y aunque las conversaciones mejoraron entre los presidentes de Corea del Norte y del Sur, mediante la intermediación del ex presidente Carter, con el acuerdo para una cumbre ese mismo año, todo regresó al escenario de tensión por la muerte del presidente norcoreano, Kim

Il-sung, sucedido por su hijo, Kim Jong-il, como supremo líder (KOCIS, 2012).

Finalmente, el gobierno de Kim Young-sam terminó con grandes marchas y protestas por dos grandes problemas, el económico, causado por la Crisis Asiática de 1997, y los problemas de corrupción, a partir de las acusaciones del Partido Democrático, liderado por Kim Dae-jung, de haber sido financiado por la cúpula militar, dirigida por Chun y Roh, durante su campaña de 1992 y el escándalo protagonizado por su hijo, Kim Kyun-chul, arrestado bajo los cargos de cohecho y evasión de impuestos.

Durante el período de los gobiernos conservadores se puede identificar seis intereses nacionales importantes: (1) recuperar la identidad nacional (reunificación) a través del entendimiento con Corea del Norte y el intento del establecimiento del diálogo inter-Coreas; (2) mantener la seguridad mediante la alianza defensiva con EEUU (intereses de supervivencia); (3) fomentar el desarrollo económico a través de formación del APEC, la reforma económica, apertura comercial y establecimiento de ASEAN+3; (4) fortalecer instituciones con el inicio, al menos formal, del proceso de democratización, (5) proteger el bienestar social con el apoyo y promoción de los Derechos Humanos (intereses vitales); y (6) fomentar el bienestar internacional a través de su compromiso con la cooperación e ingreso a la OCDE (intereses clave).

Gobiernos del partido demócrata

Gobierno de Kim Dae-jung (1998-2003)

La “Sunshine policy” (política del sol que brilla), lanzada en 1998, con el objetivo de dismantelar el esquema de la Guerra Fría, fortalecer la cooperación entre sur y norte, y la creación de una coexistencia pacífica, logró la Primera Cumbre Inter-coreana en junio de 2000 en Pyongyang entre ambos mandatarios (el líder norcoreano Kim Jong-il y presidente surcoreano Kim Dae-jung), planteándose la creación del Complejo Industrial de Gaeseong y el inicio de las conversaciones para formalmente culminar la guerra. Además, entre otros gestos de entendimiento, tenemos la formación de un solo equipo entre el sur y el norte durante los Juegos Olímpicos del 2000 en Sídney. Estos logros políticos le valieron a Kim Dae-jung para que sea galardonado con el Premio Nobel de la Paz a finales del año 2000, sin embargo, estos logros y reconocimientos se vieron opacados con el escándalo que se formó al descubrirse en el 2003 la supuesta donación del consorcio Hyundai a Corea del Norte para el desarrollo de la Cumbre Inter-Coreas (BBC,

2003) y el anuncio norcoreano de retiro del Tratado de No Proliferación Nuclear en el 2003 después de un enfrentamiento naval en la frontera marítima en el Mar Amarillo en el 2002 (BBC, 2012).

Segundo, el refuerzo de la diplomacia comercial con el mercado internacional para superar la crisis económica y renovar la confianza internacional en el mercado surcoreano a través de las reformas económica y financiera para protegerse de los capitales volátiles, la diversificación de los mercados de exportación y la promoción de Corea como destino de inversiones (García, 2008). Bajo esta política se emprenden por primera vez las negociaciones de Tratado de Libre Comercio con socios comerciales como Chile y Singapur.

Tercero, el mantenimiento de la paz y estabilidad en la península a través del buen entendimiento en las relaciones políticas, comerciales y de cooperación con Rusia, China, Japón y, principalmente, EEUU. (CIDOB, 2003).

Cuarto, el inicio de un mayor papel internacional acorde a su nuevo poder económico a través de la participación más activa en temas de preocupación global como el medio ambiente, el control de armas, derechos humanos, entre otros. Además, en ese sentido, la administración apoyó la formación del Grupo de los 20 (G-20) y logró que Seúl se convierta en la sede de la 3era Cumbre Asia-Europa en el 2000 y la Copa Mundial de Fútbol en el 2002 (compartido con Japón).

El gobierno de Kim Dae-jung terminó con un gran nivel de aprobación por la recuperación económica y apertura comercial pero también con acusaciones de corrupción por el supuesto soborno que recibieron sus hijos y la escalada tensión con el norte por su intención de armarse nuclearmente.

Gobierno de Roh Moo-hyun (2003-2008)

Las principales estrategias fueron: Primero, la “política de paz y prosperidad”, lanzada durante su campaña electoral y formulada como la continuación de la sunshine policy. Ésta se alejó de la política dura del presidente de EEUU, George Bush (Kim, 2005), sin embargo, las agresiones de Corea del Norte, enmarcadas en su proyecto nuclear, produjo su rediseño e, incluso, posterior eliminación (Han, 2011).

Esta política tuvo cuatro etapas: la primera se inicia con el establecimiento de las conversaciones a seis bandas en Beijing entre Corea, Corea del Norte, Japón, China, Rusia y EEUU con el objetivo de discutir

los problemas de seguridad en la península, sobre todo, después del retiro de Corea del Norte del TNP (BBC, 2005). Y finaliza, después de la infructuosa Primera Ronda, principalmente, por la obsesión de Pyongyang de negociar exclusivamente con Washington su reconocimiento diplomático y garantías de no agresión. En esta etapa, Roh apoyó el envío de tropas surcoreanas a Irak con la condición de que EEUU flexibilice su postura contra Corea del Norte. Sin embargo, esta decisión desató manifestaciones de protesta por lo que a finales del 2005 se dispuso la paulatina retirada del contingente.

La segunda etapa empieza con los esfuerzos fallidos durante la Segunda y Tercera Ronda del 2004, situación que empeoró con las condiciones norcoreanas de aclarar el escándalo sobre el presunto desarrollo nuclear en Corea y el cese de la política hostil de EEUU para continuar en las conversaciones.

La tercera se marca con la reanudación de las negociaciones en la Cuarta Ronda del 2005, obteniendo una Declaración Conjunta por la que Corea del Norte aceptó desmantelar su capacidad nuclear en el marco del TNP a cambio de un compromiso estadounidense de no agresión y de abordar el reconocimiento diplomático, y del suministro surcoreano de energía. Y termina, con la renovación norcoreana de sus condiciones al compromiso de desnuclearización y la prueba de su primer misil de largo alcance en el Mar de Japón en julio de 2006, el cual fue condenado por el gobierno surcoreano, produciendo el fortalecimiento de la alianza con EEUU y el apoyo al embargo armamentístico de la ONU, coincidiendo con la elección del ministro de Asuntos Exteriores de Corea, Ban Ki-moon, como Secretario General de la ONU.

La última etapa se inicia con el enésimo viraje de Pyongyang hacia el diálogo. Las negociaciones se reanudaron con la Quinta Ronda del 2007 en la cual Corea del Norte regresa a la aceptación de la clausura de su programa nuclear a cambio de ayuda energética y alimentaria, y de la normalización de las relaciones con Japón y EEUU, el cual accedió levantar las sanciones financieras, enviar petróleo y retirar a Corea del Norte de la lista del “eje del mal”. Este cambio se vio acompañado de la conexión férrea a través de la Zona Desmilitarizada y la confirmación de la Agencia Internacional de Energía Atómica-AIEA del cese de actividades nucleares norcoreanas. Así, durante la Sexta Ronda de setiembre de 2007, nuevamente, Corea del Norte se comprometió a desmantelar sus instalaciones nucleares. Con este nuevo escenario se organizó la Segunda Cumbre Inter-Coreas en octubre de 2007 (Ministerio de Cultura de la República de Corea, 2009), la cual, tomando como base la declaración del 2000, presentó el compromiso de buscar

un tratado de paz definitivo, desarrollar comunicaciones transfronterizas y avanzar a la reunificación (KOCIS, 2012). Antes de terminar noviembre, Pyongyang presentó un informe sobre el inventario de sus capacidades, materiales y dispositivos nucleares, dando por cumplida su parte del trato y reclamando los suministros prometidos por EEUU, lo que dejó al tema de la desnuclearización en incertidumbre.

Segundo, la propuesta económica liberal con importantes reformas sobre regulación y reducción de los chaebols. Además se emprendió las negociaciones de Libre Comercio con EEUU, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés), Canadá y México (CIDOB, 2003).

Finalmente, el gobierno de Roh Moo-hyun terminó con turbulencia política por el conflicto partidario, los casos de corrupción y el retorno a las tensiones de seguridad respecto al programa nuclear de Corea del Norte.

Durante este período de gobierno de partidos demócratas, los intereses nacionales más importantes fueron: (1) recuperar la identidad nacional (reunificación) con el entendimiento directo con Corea del Norte y a través del diálogo a Seis Bandas; (2) mantener la seguridad nacional con la alianza defensiva y el mencionado diálogo (intereses de supervivencia); (3) fomentar el desarrollo económico con la continuidad en las negociaciones de Tratados de Libre Comercio y la formación del G-20; (4) fortalecer instituciones con la democratización; (5) proteger el bienestar social con la defensa de los DDHH y la sostenibilidad ambiental (intereses vitales); (6) fomentar el bienestar internacional mediante la cooperación (interés clave).

3.5. Gobierno de Lee Myung-bak (2008-2012)

Lee Myung-bak, nacido en Osaka, Japón, durante el final de la etapa colonial de Corea en 1945; graduado como Administrador de Empresas en la Universidad de Corea en Seúl; director y presidente ejecutivo de varias empresas del conglomerado Hyundai; parlamentario por el Partido Liberal Democrático durante el gobierno de Kim Young-sam; alcalde de Seúl 2002-2006; ganó las elecciones presidenciales en el 2007 con el Gran Partido Nacional (partido formado a partir del Partido Liberal Democrático) con 48.7% de los votos, venciendo al Nuevo Partido Democrático Unido (CIDOB, 2008). Sus principales estrategias fueron:

Primero, el acercamiento a EEUU y una posición más dura hacia Corea del Norte hasta que cumpla con sus compromisos en el tema nuclear,

lo que significó el cambio rotundo de dirección de la política sostenida desde Roh Tae-woo. De este modo, las relaciones con EEUU mejoraron desde el inicio del gobierno de Lee, la primera visita oficial fue al presidente G. Bush (Katrin, 2012) y después, durante el gobierno de Barack Obama, Corea fue considerado como uno de los más cercanos aliados de EEUU. Por otro lado en junio de 2012, ante las sospechas de un avance en el programa nuclear iraní, Corea se convierte en la primera economía asiática que decide frenar las importaciones de petróleo de Irán, siguiendo las prohibiciones de la Unión Europea y las sanciones de EEUU.

Segundo, la búsqueda de mayor participación internacional. Por un lado, el establecimiento de las más importantes ciudades surcoreanas como sedes de eventos internacionales (CARI, 2010): cumbre de los G-20 del 2010 en Seúl, el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda del 2011 en Busán, la cumbre de Seguridad Nuclear en Seúl en marzo del 2012 y la Exposición Internacional en Yeosu entre mayo y agosto del 2012. Por otro lado, el aumento de su compromiso en temas de preocupación mundial como: la política de green growth (crecimiento verde) para lograr un crecimiento económico que cuide el medio ambiente y el ingreso al Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE como el vigésimo cuarto miembro y el segundo asiático, después de Japón.

Tercero, el cambio de la política de distensión con Corea del Norte a una de mayor compromiso con la seguridad internacional, principalmente, con EEUU. Esta política se emprendió después de la interrupción del desmantelamiento nuclear de Corea del Norte y se consolidó con la adhesión de Corea a la iniciativa de Proliferación de la Seguridad, auspiciada por EEUU, gesto entendido por Corea del Norte como declaración de guerra (Gurtov, 2009). El hundimiento del Chenoan en marzo del 2010 por un torpedo norcoreano (Kim, 2010) y el intercambio de fuego en la isla surcoreana de Yeonpyeong en 2011 (enfrentamiento más grave desde 1953) (BBC, 2010) provocaron la dura respuesta del gobierno estadounidense, calificando estos hechos como un “acto de agresión (...) que constituye un desafío a la paz y seguridad internacional y una violación al acuerdo del armisticio de 1953”, y el fortalecimiento de la cooperación militar-naval entre EEUU-Japón-Corea, la cual estaría regresando a la rutina de prácticas conjuntas de la Guerra Fría (Jung, 2012). Por otro lado, no se puede dejar de mencionar los esfuerzos coordinados entre China, Japón y Corea que, según el Libro Blanco “Cooperación China-Japón-República de Corea (1990-2012)”, publicado en mayo del 2012, se ha mantenido una comunicación estrecha en relación al tema de seguridad del nor Este Asiático (People Daily, 2012).

Cuarto, la expansión de los mercados a través de los Tratados de Libre Comercio, para lo cual se firmó los acuerdos con la Unión Europea, India, EEUU, Perú y el inicio de las negociaciones con Australia y Colombia; además de los estudios conjuntos con Japón, China, Mercado del Sur (MERCOSUR), Turquía, Rusia, Israel, entre otros. En ese sentido, la búsqueda del aseguramiento energético y de materias primas explicaría el aumento de la presencia de inversiones surcoreanas en América Latina, países del Golfo, Asia Central y África. Y, por otro lado, respecto a la crisis financiera del 2008-2009, se aprobó el paquete de aproximadamente US\$ 130 mil millones para soportar el sistema financiero y estabilizar el mercado.

Quinto, la capitalización del *soft power* coreano a partir de la diplomacia cultural a través de sus industrias de entretenimiento en cine, teatro, televisión, música, así como sus centros culturales alrededor del mundo; y su mayor participación en las misiones de pacificación de la ONU y de cooperación en los países en desarrollo a través de la gran cantidad de enviados voluntarios y programas sociales en educación y salud (Giné, 2008).

Los últimos acontecimientos relevantes durante el gobierno de Lee es su visita a las Liancourt Rocks, la primera de un presidente surcoreano, en agosto del presente año, lo que produjo el retiro del embajador japonés de Seúl y el anuncio del acuerdo entre Corea y EEUU para triplicar el alcance de su sistema de misiles balísticos ante las pruebas nucleares de Corea del Norte.

En lo que va del gobierno de Lee, se puede identificar los siguientes intereses nacionales: (1) recuperar identidad nacional (reunificación); (2) mantener la seguridad nacional, ambas en alianza con EEUU y en coordinación con China y Japón (intereses de supervivencia); (3) fomentar el desarrollo económico a través de los Tratados de Libre Comercio y el alineamiento con EEUU para recibir su apoyo económico; (4) fortalecer instituciones mediante la democratización; (5) proteger el bienestar social con la posición pro-DDHH y medio ambiente; (6) fomentar el bienestar internacional mediante la cooperación; (7) fortalecer prestigio e imagen internacional a través de su política cultural y el establecimiento de Seúl como sede de eventos mundiales trascendentales.

Las conclusiones sobre el periodo de la Post-Guerra Fría en relación a los intereses nacionales serían las siguientes: primero, el fin de la Guerra Fría permitió un mayor ámbito de acción a los gobiernos surcoreanos para promover el final del conflicto enmarcado en bloques ideo-

lógicos y acercarse a Corea del Norte a través del diálogo y propuestas para un adecuado proceso de reunificación (interés primario principal). Segundo, con el inicio de este nuevo periodo, Corea pudo enfocarse en otros intereses además de los de supervivencia, como son la democratización, la promoción de los DDHH, la sostenibilidad ambiental (intereses vitales), la cooperación y el fortalecimiento del prestigio e imagen internacional.

3.6. Gobierno de Park Geun Hye (2013-2018)

El 25 de febrero de 2013 asumió la Presidencia de la República de Corea Park Geun Hye, quien es la primera mujer en ocupar ese cargo. Pertenece al Partido Saenuri (Partido Nueva Frontera) como Lee por lo que se interpreta como una continuación de las grandes líneas del pasado gobierno con ajustes en el campo social, económico y político. La Presidenta Park es hija del expresidente Park Chung Hee, quien fuera el gestor de las políticas de industrialización surcoreana.

Este gobierno debe superar el descontento originado en la población por diversas razones como: la creciente presión inflacionaria, las consecuencias negativas del alto precio de la vivienda, el aumento de los costos de las matriculas universitarias, además de los escándalos por denuncias de corrupción a nivel gubernamental.

La Presidenta Park ha destacado que su gobierno se orientará a otorgar la máxima prioridad a la seguridad nacional con respecto a los lanzamientos de cohetes de largo alcance y ensayos nucleares realizados por Corea del Norte así como sus reiteradas amenazas a su vecino del sur y a su aliado, EEUU; y promover la reconciliación, cooperación y paz en el noreste asiático basándose en una “percepción correcta de la historia”, en referencia al Japón.

IV. Los intereses nacionales de la República de Corea y su relación con el Perú

4.1. Relación Corea - Perú

Ámbito político-diplomático

El primero de abril de 1963, el Perú y Corea establecieron relaciones diplomáticas, siendo Corea uno de los primeros países asiáticos que se vincula con el Perú. A partir de 1984, se inician las relaciones a nivel de embajador residente. En 1996 se firmó el Convenio de Cooperación

Científica, Tecnológica y Logística con la Visita de Estado del presidente Kim Young-sam. Con el ingreso del Perú al APEC en 1998 se generaron los medios necesarios para el mejor entendimiento político. Y con el presidente Lee Myung-bak se logró la “Asociación de Cooperación Integral” durante su Visita de Estado al Perú en noviembre de 2008, previa a su participación en la Cumbre APEC; la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre ambos países en marzo del 2011; el nombramiento del Perú como “Socio Estratégico” para los años 2011-2013 por el Ministerio de Finanzas y Estrategias de Corea y la suscripción de la Declaración de “Asociación Estratégica Integral” en mayo de 2012 que tendría como fundamento la cooperación bilateral en cinco áreas principales: política, economía, ciencia y tecnología, militar y AOD, buscando un mayor impulso para las inversiones, comercio y cooperación, y así convertir al Perú en un hub estratégico de Corea en América Latina a la vez que incrementa su presencia en el Este Asiático (Roncagliolo, 2012).

El tema de la reunificación coreana es de alta prioridad para Corea y ante la suspensión del Diálogo a Seis Bandas, los ejercicios militares entre EEUU y Corea y los lanzamientos de cohetes por parte de Corea del Norte, considerados ensayos nucleares encubiertos, el Perú sostiene que el único instrumento adecuado para solucionar las diferencias entre ambas Coreas y la problemática nuclear es el restablecimiento del diálogo entre todos los Estados implicados directamente: las dos Coreas, EEUU, Rusia, China y Japón, condenando todo acto del uso de la fuerza que contravenga el Derecho Internacional y la seguridad internacional.

El excelente nivel de la relación bilateral peruano-coreana se sustenta en el Acuerdo de Libre Comercio de 2011 y la Asociación Estratégica Integral de 2012. Asimismo, se destaca la Visita Oficial del Primer Mandatario a Corea en 2012 y el encuentro de los Presidentes del Perú y Corea en el marco de la “XXI Cumbre de Líderes de APEC, Bali 2013”

Ámbito económico

Comercio

En la actualidad, la importancia comercial de América Latina para Corea es aún menor que la de Asia, Oriente Medio, Norteamérica y Europa pero su relevancia ha ido en aumento: en 1990 significaba el 3% del comercio total, mientras que en 2010 fue del 6%. Asimismo, entre los países latinoamericanos, los socios más importantes en el 2010, por la participación en el total del intercambio comercial de Corea, fueron

Brasil (1.4%), México (1.2%), Chile (0.8%), Panamá (0.5%) y el Perú (0.2%).

Desde la perspectiva del Perú, Corea en el 2013 se convirtió en el octavo socio comercial más importante, solo por debajo de China, EEUU, Suiza, Canadá, Brasil, Japón y Chile, con el 3.7% de las exportaciones (US\$ 1,536 millones) y el 3.9% de las importaciones totales (US\$ 1,468 millones). Respecto a las exportaciones, entre 2008-2013, estas crecieron a una tasa promedio anual de 40%, en las cuales los productos tradicionales representan más del 80%, entre ellos, minerales como el cobre, plomo, zinc y plata. Por otro lado, los productos no tradicionales han crecido en casi 85% de tasa promedio anual en el mismo periodo, siendo los sectores pesca, textil y químico los más importantes. En cuanto a las importaciones, la tasa promedio anual fue 65% entre 2008-2013 y los principales productos fueron los automóviles y los productos electrónicos (SUNAT, 2013).

Cabe resaltar que, la región del Asia-Pacífico (APEC No América) ha sido, tradicionalmente, un destino importante, principalmente, para las exportaciones de Chile, Perú y Brasil (González, 2012) pero la evolución de la participación de cada caso en el total de las exportaciones latinoamericanas ha sido distinta: Chile aumentó de 11% en 1975 a 23% en 2008, Brasil se ha mantenido alrededor del 40% en el mismo periodo y Perú disminuyó de 11% a 7% en esos mismos años. En este contexto, el peso relativo en las exportaciones desde América Latina hacia Corea también presenta diferencias en cada caso (1975-2008): Chile disminuyó de 41% a 38%, Brasil aumentó de 13% a 33% y el Perú disminuyó de 26% a 6%. (González, 2012).

La pérdida de la importancia transpacífica del Perú, en contraste al caso chileno, no se debe a alguna diferencia en el tipo del producto, ambos exportan tradicionalmente bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, a diferencia de México y Costa Rica que experimentan un comercio intra-industrial provocado por la alta importación de bienes de capital usados para producir y exportar manufactura de media y alta tecnología, sino a la política de modernización y competitividad, sobre todo, de los puertos y aeropuertos que empezó en Chile desde los años setenta (consecuente con su estrategia de convertirse en hub de la región) y que el Perú emprendió posteriormente a inicios del 2000.

En ese sentido, a partir de la década del 2000, la nueva estrategia comercial peruana emprendió diversas acciones para detener el deterioro de su peso relativo transpacífico tradicional en la región, entre ellos

se puede mencionar: (1) la adopción de una estructura escalonada de aranceles (los niveles más bajos abaratan las importaciones de bienes de capital para mejorar la competitividad de la producción nacional); (2) la profundización de los acuerdos comerciales regionales con la CAN, Chile, MERCOSUR, México, Panamá; (3) el establecimiento de Acuerdos Comerciales de última generación (Tratado de Libre Comercio) con EEUU, Canadá, Singapur, China, Corea, Japón y Tailandia; la promoción de la iniciativa de negociar un Acuerdo de Libre Comercio del Asia Pacífico (FTAAP por sus siglas en inglés); el inicio del proceso de negociación del TLC plurilateral (Acuerdo de Asociación Transpacífica, TPP por sus siglas en inglés); y el desarrollo de la iniciativa de la Alianza del Pacífico que une a Chile, Colombia, México y Perú en un proyecto de integración profunda a través de los TLC's que tienen en común para la libre circulación de personas, servicios, bienes y capitales, lo cual potenciaría sus capacidades de proyección al Asia-Pacífico.

Inversión

América Latina es la cuarta región más importante para la IED de Corea con 8.1% del stock total entre 1968-2008; su peso relativo es aún mucho menor si se compara con Asia (48%), Norteamérica (23%) y Europa (15%) aunque ha aumentado su participación, junto a Asia, en el flujo de IED en detrimento de Norteamérica y Europa. En cuanto a los sectores, entre 1990-2009 el sector agropecuario y forestal ha perdido su peso relativo frente al aumento de los servicios y manufacturero, los cuales significaron 52% y 31% en 2009 respectivamente.

Por otro lado, la IED surcoreana en América Latina se ha concentrado anteriormente en Panamá y en el Caribe por ser éstos “paraísos tributarios” y porque el resto de la región se vio muy afectada por la “Crisis de la deuda” y la “Década perdida” de los años ochenta; y a pesar de que la situación de la región en general ha mejorado en la última década aún se mantiene la concentración en estos destinos por dos razones primordiales: la realización de operaciones financieras y el trading relacionado a las demás inversiones. De esta manera, si se deja de lado estos dos casos, los destinos con mayor stock de IED surcoreana en América Latina para el 2011 son Brasil (23%), México (8%) y el Perú (5%).

Desde una visión peruana, el peso de Corea en el stock de IED como aporte al capital aún es muy menor (0.23% en 2011), sin embargo su tasa promedio anual entre 2001-2011 ha sido superior al de la IED total (18% frente a 11%) alcanzando US\$ 51. Los sectores más importantes del stock IED en el Perú fueron en 2011: Minería, Finanzas,

Comunicaciones, Industria y Energía. En este contexto, además de la reciente calificación del Perú como tercer mejor destino para la IED en la región (puesto que comparte con Brasil, ubicándose solo debajo de Chile y México), las inversiones surcoreanas se encuentran distribuidas en los sectores de transportes, finanzas, industria, comercio y petróleo.

Las inversiones surcoreanas más importantes son: SK Innovation en el Consorcio Camisea con 20% de la inversión, encargada del transporte del gas natural hacia la planta de licuefacción de Pampa Melchorita. Korea National Oil Corporation-KNOC con el 50% de la inversión en un proyecto petrolero offshore en Piura. Korean Zinc (la más grande compañía mundial de fundición de zinc) con inversión en la mina Pachapaqui. Además, la reciente suscripción del contrato entre Korean Resources (KORES) y la mina de hierro de Ferrobamba.

Asimismo, con la apertura en el 2012 de una filial de la International Contractors Association of Korea-ICAK (asociación que agrupa a 740 empresas constructoras como Samsung, SK, Posco y GS) y la Asociación de Empresarios Corea-Perú, que tiene la finalidad de servir de plataforma para la inversiones, las exportaciones y el diálogo entre los empresarios de ambos países, se ha manifestado intereses en importantes proyectos de inversión en: infraestructura, construcción y operación del nuevo aeropuerto del Cusco y el establecimiento de las operaciones de Korean Air en el Perú; finanzas, la apertura de una sucursal de la entidad financiera más importante de Corea, el Banco Hana; energía, construcción y operación de un complejo petroquímico en Ilo; y minería, construcción de una planta de procesamiento de etanol para la producción de polietileno por parte de SK Energy (Caretas, 2012).

Cooperación

Las regiones que han recibido más cooperación surcoreana entre 1996-2011 han sido Asia, África y América Latina pero esta última se ubica en el segundo lugar con la mayor tasa de crecimiento promedio anual (56%), solo por debajo de Asia (59%) en el mismo periodo. Asimismo, los países latinoamericanos que más recibieron cooperación internacional en 2008 fueron Haití (21%), Colombia (18%), Nicaragua (14%), Bolivia (13%) y el Perú (8%).

Entre los países latinoamericanos, el Perú ha sido tradicionalmente uno de los receptores más importantes de la cooperación surcoreana en el marco del Convenio Básico de Cooperación Económica y Científica de 1981. Además, en 1996 representaba el 15% del total destinado a la

región y aunque en el 2011 pasó al segundo lugar, después de Colombia (19%), mantuvo su peso relativo en la región y su posición entre los veinte países más relevantes para la cooperación surcoreana.

Respecto al total de Cooperación Técnica Internacional (CTI) que recibe el Perú, Corea aún presenta un nivel inferior (US\$ 6.7 millones, 1.7% del monto programado en 2011) pero, a su vez, ha sido uno de las pocas fuentes de cooperación que más se incrementó, a pesar de que la CTI total haya ido disminuyendo a raíz de la clasificación del Perú como país de renta media alta.

En este contexto, la CTI surcoreana se concentra principalmente en los sectores de salud, educación y tecnologías de comunicación e información a través de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional-APCI. Entre los principales programas se pueden mencionar: becas por las universidades y centros superiores como la Korea Advance Institute of Science and Technology-KAIST, construcción y equipamiento de centros de salud (Iquitos, Huánuco, Pachacútec, Comas y Bellavista), capacitación profesional y transferencia tecnológica a funcionarios públicos; y el programa de la Korean Development Institute-KDI para informatizar la base de información del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN (Bilateral Diplomacia & Negocios, 2012).

Asimismo, con el logro en mayo de 2012 de elevar las relaciones a “Asociación Estratégica Integral”, se ha acordado la instalación del Laboratorio de Investigación en Ciencias y Tecnologías Oceánicas para Latinoamérica que se instalará en el IMARPE y recibirá un fondo anual de US\$ 400 mil de ambos gobiernos, y la creación de una filial del Centro Internacional de Proyectos Coreanos en Agricultura (KOPIA) en el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), el que será sede de estudios y desarrollo conjunto de tecnologías en el campo de agricultura (Bilateral Diplomacia & Negocios, 2012).

Seguridad y defensa

En los últimos años, el tema de defensa ha incrementado su importancia. Corea ha manifestado que tiene interés en convertirse en socio estratégico del Perú para desarrollar la figura de hub regional con el objeto de atender la demanda de aviones de entrenamiento básico KT-1 de algunos países de América Latina, siendo más fácil su reparación y mantenimiento desde el Perú.

En ese sentido, se ha logrado la suscripción de diversos Memorándum de Entendimiento en materia de defensa y logística, entre ellos tene-

mos el de 2010 entre ambos Ministerios de Defensa y la donación de 8 aviones caza A-37, el de octubre de 2010 entre Korean Aerospace Industry-KAI y el Servicio de Mantenimiento de la FAP-SEMAN para transferencia tecnológica y coproducción de aviones de entrenamiento, lo que incluiría la instalación de una escuela de aviación civil, donación de 2 aviones de entrenamiento, preparación de pilotos peruanos, instalación de estación terrestre satelital, intercambio de oficiales en modalidad de maestrías o cursos de perfeccionamiento en las respectivas instituciones militares de ambos países, los cuales permitieron que el 6 de noviembre de 2012 se suscriba el contrato para coproducir aviones de entrenamiento militar entre el Ministerio de Defensa del Perú y la Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio de Corea (Kotra), con la participación del programa de Administración de Adquisiciones para la Defensa de Corea (DAPA) (El Comercio, 2012). Sin mencionar la intención de incluir la reparación y coproducción de submarinos entre ambos ministerios (Betancourt, 2012).

Finalmente, el Perú desde mediados de 2011 mantiene negociaciones para la adquisición entre gobiernos de 1,500 vehículos policiales equipados con sistemas de seguridad y vigilancia.

4.2. Oportunidades y riesgos para el Perú

Las oportunidades y riesgos de la relación están íntimamente vinculados a factores externos, no controlables por los Estados, e internos que pueden maximizar o reducir las fortalezas y debilidades pre-existentes. Entre los principales factores tenemos: externos, la estabilidad económica internacional, el mantenimiento de la seguridad en la península coreana, e internos, estabilidad política, social y económica del Perú.

Entonces, en un escenario en el que los principales factores se mantengan positivos, las oportunidades para el Perú en el marco de la Asociación Estratégica Integral serían:

En el ámbito político y de gobernabilidad: el fortalecimiento de instituciones vitales para el planeamiento estratégico (CEPLAN) a través de la cooperación técnica de un país como Corea que presenta altas capacidades en el uso de herramientas e instrumentos de la gestión pública y la rendición de cuentas (Betancourt, 2012), así como la experiencia exitosa del uso eficiente de sus recursos y desarrollo del factor humano, con lo cual se podría contribuir con la agenda principal del CEPLAN: quién, cómo y en qué debería participar cada territorio del país (inclusión productiva) para el logro del desarrollo social e integral de la población con inclusión social (Paz Soldán, 2012).

En el ámbito comercial: la diversificación de la oferta exportable, principalmente, a través de los productos no tradicionales con mayor potencial del sector agropecuario: café, espárrago, uva, palta, cereales andinos (quinua), papa, anguila, procesados de pescado y mariscos; y textil (tejido de punto como T-shirt, entre otros). El desarrollo de un comercio intra-industrial que favorezca la mejora de las capacidades productivas de las pequeñas y medianas empresas mediante la importación de bienes de capital con alto valor tecnológico. Y la transformación del Perú como hub estratégico en Sudamérica para la distribución de los productos surcoreanos y peruanos.

En el ámbito de las inversiones: la atracción de inversiones en sectores prioritarios para el desarrollo del país como la infraestructura, transportes y comunicaciones, energía, agroindustria, tecnologías de información y comunicación (TIC), minería, turismo, software, etc. En este aspecto, es importante señalar que el Perú requiere el desarrollo de sus capacidades logísticas (puertos, aeropuertos, vías de comunicación y transportes) para poder tener los medios que faciliten la sustentación del crecimiento industrial y de exportación que se vive en la actualidad. Además, la posibilidad de transferencia tecnológica en el establecimiento de empresas conjuntas orientadas a la producción de bienes de mediano y alto nivel tecnológico.

En el ámbito de la cooperación: el fortalecimiento del desarrollo del factor humano en educación, competitividad, ciencia y tecnología, investigación y desarrollo, e innovación a través de una cooperación coordinada y armonizada con programas multisectoriales y presupuestos plurianuales que permita la creación de centros nacionales de científicos que contribuyan a la generación de proyectos nacionales propios, creación de inventos y registro de patentes (Betancourt, 2012); es decir, la construcción de nuevas generaciones de estudiantes que tengan mayores oportunidades de desarrollo en carreras científicas y de ingeniería, así como el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y el CONCYTEC (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

En ese sentido, se podría aprovechar las capacidades de Corea en ámbitos específicos como el de energía nuclear para fines pacíficos y de investigación médica a través de la cooperación entre el Instituto Peruano de Energía Nuclear-IPEN y el Instituto Coreano de Investigación de Energía Atómica (KAERI por sus siglas en inglés); salud y saneamiento con proyectos en el que se aplique la tecnología coreana en reciclaje de residuales, manejo de aguas servidas y recuperación de ríos (Proyecto del Río Rímac); medio ambiente a través de planes de prevención de desastres naturales, gestión de crecimiento urbano sostenible, modelos

de crecimiento verde, entre otros; además, la posibilidad de desarrollar programas de cooperación triangular que beneficie a terceros países en áreas que el Perú presenta avances significativos.

En el ámbito de la seguridad y defensa: el desarrollo de las capacidades de los efectivos militares y policiales a través de cursos de estudios de perfeccionamiento en las instituciones militares de Corea, y la mejor utilización de los sistemas de comunicación, logística y gestión del equipo militar y policial mediante la implementación de programas conjuntos para el desarrollo industrial y tecnológico del sector (cofabricación de aviones), así como la reparación y compra de armamento, principalmente, submarinos y satélites.

Por otro lado, desde la perspectiva peruana, se debe analizar los principales riesgos de la relación, considerando los siguientes factores:

Primero, un eventual agravamiento de la crisis internacional. En la actualidad, Corea pudo superar la crisis financiera relativamente mejor que otras potencias mayores como Japón, EEUU y la Unión Europea pero se debe recordar que la crisis de 1997 sí afectó duramente a su economía y la recuperación fue más lenta, incluso afectó a Brasil a través de su vínculo con los capitales asiáticos, entre ellos, surcoreanos (Tansini, 1998). En concreto, la mayor vinculación con Corea y demás países desarrollados a través de las inversiones y el comercio debe estar fuertemente regulada para evitar los efectos de contagio como se observan en las últimas crisis económicas internacionales.

Al respecto, se debe recordar que aproximadamente la mitad de la producción surcoreana se dirige al mercado externo, lo cual deja a la economía de Corea en un estado de alto grado de dependencia de la estabilidad económica internacional, por ende, ante una grave crisis se limitaría altamente su capacidad de invertir, cooperar y comerciar.

Segundo, un eventual estallido de conflicto bélico en la península surcoreana. Este factor ha sido históricamente una gran preocupación de Corea y los efectos posibles son diversos pero entre los negativos para el Perú estarían el detenimiento de los flujos de la cooperación y posiblemente de las inversiones.

Tercero, la posible competencia entre los intereses surcoreanos y los brasileños. Como se sabe, ambos países tienen buenas relaciones con el Perú pero también ambos presentan intereses similares vinculados a la inversión en infraestructura, energía, expansión de la oferta exportadora, principalmente de productos industriales, y de material militar.

4.3. Desafíos para el Perú

Como hemos visto anteriormente, existe una fuerte coincidencia entre las capacidades de Corea y las necesidades del Perú que facilita una mayor convergencia de los intereses nacionales, traducida en entendimiento político, complementariedad económica y cooperación. En ese sentido, esta última sección evaluará los desafíos que tiene el Perú para poder aprovechar de una manera más eficiente y sustentable su relación especial con Corea en el marco de la Asociación Estratégica Integral-AEI.

Al respecto, el Perú en la actualidad es considerado un modelo de estabilidad económica y crecimiento económico pero aún necesita resolver las brechas sociales y tecnológicas presentes en la sociedad y la economía. Esto podría explicarse por la presencia de una tecnocracia a cargo del manejo de la macroeconomía y la debilidad de los actores políticos para fortalecer las instituciones, disminuir la burocracia, erradicar el clientelismo y la corrupción, y garantizar el planeamiento a largo plazo (Tanaka, 2012).

Por otro lado, el Perú vive una bonanza económica desde hace un poco más de una década, el contexto internacional lo ha favorecido o al menos no lo ha afectado como a otras regiones (Norteamérica y Europa), y las características demográficas sugieren que se está a punto de entrar en el 2020 a la llamada oportunidad demográfica en la que se podrá contar con una mayoría poblacional productiva que significaría la gran oportunidad para potenciar el desarrollo.

En ese sentido, el Perú podría tomar en cuenta las estrategias que le dieron éxito a Corea, sobre todo, lo relacionado al papel del Estado y así poder aprovechar de manera más eficiente, tal y como lo hizo Corea en su momento, las relaciones con potencias más desarrolladas.

De este modo, aunque los gobiernos del Este Asiático, incluyendo a Corea, siguieron un modelo intervencionista bajo la modalidad de subsidios, incentivos fiscales, control financiero, logrando desarrollarse más rápido que América Latina; esto no significa que el Perú debe repetir esa experiencia, así como tampoco, seguir la orientación anti-intervencionista del Consenso de Washington; por el contrario, con la aparición de la Nueva Economía Institucional se concibe un nuevo paradigma en el que las instituciones, como lo manifiesta el premio nobel de economía, Douglass North, cubren las fallas del mercado (Sheng, 2012). Este nuevo paradigma propone un Estado planificador y regulador con

instituciones fuertes y eficaces, respaldadas por marcos legales que garanticen el Estado de Derecho (Palacio, 2012).

En este marco conceptual se propone las características ejemplares de Corea respecto al planeamiento de un modelo de desarrollo a largo plazo con consenso social y político que permita no solo superar las crisis internas, sino también las internacionales. El Perú no puede regresar a un esquema proteccionista, sobre todo, cuando sus empresas están aprendiendo a competir a nivel internacional, en cambio sí se podría proporcionar tecnología, financiamiento y acceso a mercados a las empresas nacionales y permitir la formación de clusters competitivos, a través de la planificación de un proyecto país a largo plazo que facilite la dirección de las inversiones y la cooperación. Además, estas iniciativas deben estar acompañadas de la reducción de las trabas burocráticas, programas que faciliten la formalización, fomento de las inversiones, comercio y turismo, mantenimiento de la seguridad ciudadana y prevención de conflictos sociales, estabilidad económica y jurídica, y sobre todo la creación de una importante fuerza laboral altamente capacitada y competitiva.

Entonces, siendo la educación un pilar fundamental para el logro de los objetivos del desarrollo, el Estado debería darle prioridad en todos los sentidos y revertir la situación actual en la que el país aún se ubica por detrás de otros países de la región como Chile y Brasil, a través de la ampliación del presupuesto no solo a la educación, sino también a la ciencia y tecnología, investigación y desarrollo e innovación, factores fundamentales que hacen sostenible la competitividad (Gastañadú, 2012a).

El punto de la ciencia y tecnología es importante para la relación bilateral porque se espera que el Perú pueda aprovechar la transferencia tecnológica de un socio con altas capacidades en este rubro como lo es Corea, pero mucho del logro de este objetivo dependerá del factor humano peruano que potencie o limite la recepción del conocimiento técnico, tecnología y avances científicos. En tal sentido, las becas en el extranjero, la repatriación de investigadores peruanos e importación del talento extranjero serían tres posibles estrategias que contribuyan a la formación de las capacidades nacionales necesarias que se requiere para el entendimiento y la adecuación de estos conocimientos a nuestra realidad. (Ortiz, 2012).

Finalmente, para que el Perú pueda superar los mencionados desafíos el Estado debería emprender la atracción de un mayor número de profesionales con altas competencias a través de sueldos competitivos e

incentivos que permitan la modernización del aparato estatal (Dongo, 2012b) y así poder aprovechar las oportunidades que ofrecen países desarrollados como, en este caso en particular, Corea.

V. Conclusiones

1. El fin de la Guerra Fría marcó el punto de inflexión en la política exterior de Corea. Este evento significó una mayor oportunidad para que el comportamiento de la política exterior de Corea pueda reflejar su poder como potencia media. Antes de 1989, los intereses nacionales de Corea se centraron en intereses nacionales primarios de supervivencia pero a partir de la caída de la URSS, Corea tuvo mayores espacios para atender intereses nacionales primarios vitales y secundarios. (Ver cuadro anexo).
2. Los intereses nacionales más importantes de Corea, en orden de prioridad, son: (1) recuperar la identidad nacional a través de la reunificación coreana, (2) mantener la seguridad nacional ante la amenaza de Corea del Norte (intereses de supervivencia), (3) fomentar el desarrollo económico, contribuyendo al fortalecimiento de los esfuerzos del Estado por satisfacer su interés geopolítico, (4) proteger el bienestar social de la población surcoreana, y (5) fortalecer las instituciones y la democracia (intereses vitales).
3. Los intereses nacionales secundarios de Corea son: (1) fomentar el desarrollo internacional a través de la cooperación y (2) fortalecer la imagen y prestigio internacional, con lo cual se fortalece la presencia e influencia del Estado surcoreano y así poder construir un mejor escenario internacional para el logro de los intereses primarios.
4. Los intereses de Corea en América Latina están relacionados, principalmente, a la satisfacción de: (1) el desarrollo económico mediante el acceso a los mercados y la disposición de materias primas y energía; (2) el fomento del bienestar internacional y (3) el fortalecimiento del prestigio e imagen internacional a través de la cooperación internacional y la defensa de los valores del centro del Sistema Internacional.
5. Los intereses específicos de Corea en el Perú son: (1) la construcción de una ruta de acceso estratégico (hub) para expandir su oferta al mercado sudamericano; (2) la disposición de materias primas y energía; y (3) ingresar al propio mercado peruano y a los demás mercados que están relacionados al Perú por medio de TLC's.

6. Los países de América Latina que tienen mayor atractivo para Corea en el ámbito económico son: Brasil (inversiones y comercio por su amplio mercado y expansión al MERCOSUR); México (inversiones y comercio por su amplio mercado, ingreso al TLCAN, energía y materias primas); Chile, Colombia y Perú (comercio por sus materias primas y potencial de ingreso al mercado sudamericano).
7. La competencia directa del Perú por una alianza estratégica con Corea para el desarrollo de un hub que facilite el ingreso de productos surcoreanos en Sudamérica es Chile y, probablemente, Colombia. El factor fundamental que parece estar beneficiando al Perú es su mayor disponibilidad de energía (respecto a Chile) y el mayor entendimiento político (respecto a Colombia).
8. Las capacidades de Corea que fortalecen su relación con el Perú son: (1) en el ámbito económico, el mayor flujo de inversión extranjera directa en infraestructura, energía e industria, la producción de bienes de capital y la cooperación internacional; (2) en el ámbito social: los logros en el sector educativo, el desarrollo de la ciencia y tecnología; y (3) en el ámbito estratégico, la industria militar y la buena relación con el Centro del Sistema Internacional.
9. Los ámbitos de mayor entendimiento en la relación peruano-surcoreana son: (1) la defensa de la democracia, los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental, el respeto del Derecho Internacional y el modelo económico liberal; (2) la complementariedad económica y (3) el proyecto de convertir al Perú en hub estratégico en Sudamérica.
10. Las principales oportunidades para el Perú son: (1) fortalecer el desarrollo industrial y tecnológico que contribuya a la mejora de la productividad y la competitividad; (2) fomentar el desarrollo social a través de la educación, la ciencia y la tecnología; (3) mejorar el equipamiento militar; y (4) fortalecer la imagen y prestigio internacional mediante la expansión de su presencia en la región del Asia-Pacífico y una mayor participación en la cooperación sur-sur a través de la modalidad triangular con Corea.
11. Los principales riesgos para el Perú son: (1) el efecto contagio a partir de una crisis internacional que afecte a Corea en el ámbito económico, produciendo resultados negativos en la estabilidad financiera y macroeconómica; (2) la paralización de los flujos de cooperación e inversión surcoreana a raíz de un eventual conflicto bélico en la península coreana; y (3) el deterioro de las relaciones con el Brasil a partir del conflicto de intereses surcoreanos y brasileños en la re-

gión de América del Sur referidos, principalmente, a la competencia por la colocación de sus productos (industriales y militares) en el mercado sudamericano y por los proyectos de inversión como los de infraestructura y energía.

12. El principal desafío para el Perú es la modernización del Estado que permita un rol planificador y regulador con consenso social y político, mediante el cual se emprenda un proyecto de desarrollo nacional a largo plazo que oriente los esfuerzos nacionales, gubernamentales y privados, con el objetivo de fortalecer las capacidades nacionales, sobre todo las vinculadas al factor humano, que garanticen un desarrollo sostenible con equidad.

1. Evolución de los Intereses Nacionales de la República de Corea

Evolución de los Intereses Nacionales de Corea del Sur									
Formación del Estado de Corea del Sur		Guerra Fría		Post-Guerra Fría		Guerra Fría		Post-Guerra Fría	
Antecedentes	Fundación	Gob. Militar	Gob. Conservador	Gob. Del P. Democrático	Gob. Conservador	Gob. Del P. Democrático	Gob. Militar	Gob. Conservador	Gob. Conservador
Joseon (1392-1910)	Ocupación (1910-1945)	(1945-1948)	(1948-1988)	(1988-1995)	(1995-1998)	(1998-2008)	(1998-1999)	(1999-2003)	(2003-2008)
Supervivencia	Supervivencia	Supervivencia	Supervivencia	Supervivencia	Supervivencia	Supervivencia	Supervivencia	Supervivencia	Supervivencia
Recuperar autonomía	Recuperar autonomía	Recuperar autonomía	Recuperar identidad: reunificación						
alanzas	alanzas	guerrillas	Recuperar identidad: reunificación						
abolicionismo	alanzas	gob provisional	alanzas con EEUU						
imperio	resistencia cultural	resistencia cultural	alanzas con EEUU						
			Mantener seguridad						
			alanzas con EEUU						
			Fortalecer capacidad de proyección						
			reconocimiento int						
			ingreso a ONU						
Vitales	Vitales	Vitales	Vitales	Vitales	Vitales	Vitales	Vitales	Vitales	Vitales
Fomentar desarrollo económico	Fomentar desarrollo económico	Fomentar desarrollo económico	Fomentar desarrollo económico	Fomentar desarrollo económico	Fomentar desarrollo económico	Fomentar desarrollo económico	Fomentar desarrollo económico	Fomentar desarrollo económico	Fomentar desarrollo económico
modernización	alineamiento a EEUU	alineamiento a EEUU	alineamiento a EEUU	alineamiento a EEUU	alineamiento a EEUU	alineamiento a EEUU	alineamiento a EEUU	alineamiento a EEUU	alineamiento a EEUU
educación	relaciones japon	relaciones japon	relaciones japon	relaciones japon	relaciones japon	relaciones japon	relaciones japon	relaciones japon	relaciones japon
apertura	alijama	alijama	alijama	alijama	alijama	alijama	alijama	alijama	alijama
	educación	educación	educación	educación	educación	educación	educación	educación	educación
			Fortalecer instituciones						
			democratización						
			Proteger bienestar social						
			DDHH						
			medio ambiente						
			DDHH						
			medio ambiente						
			Clave						
			Fomentar bienestar internacional						
			cooperación						
			OECD						
			Fortalecer prestigio e imagen internacional						
			política cultural						
			se-de-internacional						

Bibliografía

Libros

1. Alcalde, J. (2004). Los Estados Fallidos: la influencia del desarrollo. Lima: CEDEP
2. Alcalde, J. (2009). La pugna por un nuevo Orden Internacional. Lima: PUCP.
3. Barbé, E. (2007). Relaciones Internacionales. 3ra edición. España: Ariel
4. Chacón, A. (2008). Perceptions of the South Korean foreign policy towards Argentina, Brazil and Chile. Santiago: Universidad de Chile
5. Chacón, A. (2011). Percepciones de la Política Exterior de Corea del Sur hacia América Latina: Los casos de Brasil y México. Los Ángeles: Universidad California Los Ángeles
6. Cho, S. (1994). The dynamics of Korean economic development. Washington: Institute for International Economics.
7. Chowdhury, A. (1993). The Newly Industrializing Countries of East Asia. Routledge.
8. Del Campo, J. (2010). Pearl Harbor: La historia secreta. Lima: Grafiamérica SAC
9. Eckert, C. (1990). Korea, old and new: a History. Seúl: Ilchokak Publishers
10. García-Bedoya, C. (2008). Política Exterior Peruana: teoría y práctica. 2da edición. Lima: Academia Diplomática del Perú
11. García-Blanch, F. (2002). Crecimiento económico en Corea del Sur (1961-2000): aspectos internos y factores internacionales. Madrid: Ed. Síntesis.
12. García, D. (2008). Determinantes del crecimiento económico entre Corea del Sur y Chile (1960-2006). Departamento de Estudios Coreanos, UCLA.
13. González, F. (2012). Relaciones de Comercio e Inversión del Perú con el Asia-Pacífico. Artículo integrante del libro "Veinte Años de Política Exterior Peruana 1991- 2011", IDEI – PUCP.
14. Haggard, S. (1990). Pathways from the periphery: the politics of growth in the newly industrializing countries. New York: Cornell University.
15. Han, S. (2009). Breve historia de la República de Corea. Seúl: Editorial de Universidad Dankook.
16. Kang, D. (2002). Crony capitalism: corruption and development in South Korea and the Philippines. Cambridge: Cambridge University Press.
17. Kang, Y. (1990). Continuing the dialogue: the third round of South-North Korean high-level talks. Seúl: Korean Overseas Information Service.
18. Keohane, J y Nye, J. (1989). Power and Interdependence. 2da edición. Boston: World Politics in Transition.
19. Kim, H. (1977). The unification Policy of South and North Korea: a comparative study. Seúl: National University Press.
20. Kim, K. (1991). The Korean miracle (1962-1980) revisited: myths and realities in strategy and development.
21. Kim, W. (1998). Korean-Latin American Relations: Trends and Prospects. Asian Journal of Latin American Studies. 1998. Vol. 11
Recuperado el 10 de setiembre de 2011, de <http://www.ajlas.org/v2006/paper/1998vol11no202.pdf>
22. Kissinger, H. (2001). La Diplomacia. Lima: Fondo de Cultura Económica
23. Lee, K. (1984). A new history of Korea. Seúl: Ilchokak Publishers.
24. Mercado, E. (1995). La geopolítica en el tercer milenio. Lima: Instituto Peruano de Estudios Geopolíticos Y Estratégicos.
25. Merle, M. (1995). Sociología de las Relaciones Internacionales. España: Alianza Editorial.
26. Mindreau, M. (2001). Introducción a la teoría de las relaciones internacionales. Lima: Universidad del Pacífico
27. Ministerio de Cultura de la República de Corea (2009). Facts about Korea. Seúl: Servicio de información y cultura coreana.
28. Nuechterlein, D. (1991). America Recommitted: United States National Interest in a Restructured World. Lexington, Kentucky: The University Press of Kentucky
29. Nye, J. (2008) The soft power : the mean to success in world politics. New York: Perseus books group.
30. Pereira, J. (2001). Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas. España: Ariel.

31. Pérez de Cuéllar, J. (1997) Manual de Derecho Diplomático. México: Fondo de Cultura Económica.
32. Radio Corea Internacional (1995). Historia de Corea. Seúl: Jung Moon Printing.
33. Sevares, J. (2010). Por qué crecieron los países que crecieron. Buenos Aires: Edhasax
34. Smith, P (2000). Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations. Oxford University Press.
35. Sociedad Cultural internacional de Corea (1991). El Diálogo Sur-Norte en Corea. N° 53 diciembre 1991. Seúl.
36. Srivastava, M. (1982). The Korean conflict: search for unification. New Delhi: Prentice Hall of India.
37. Tansini, R. (1998). El impacto de la crisis asiática en el cono sur latinoamericano. Montevideo: Universidad de la República.
Recuperado el 10 de setiembre de 2012, de <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Doc0799.pdf>
38. The Korea Herald (2007). Insight into Korea: understanding challenges of the 21st century. Seúl: Herald Media.
39. The Presidential Secretariat (1990). Korea: a nation transformed: Selected speeches of Roh Tae-woo. Seúl.
40. Yip, G. (2000). Asian Advantage: Key Strategies for Winning in the Asia-Pacific Region. New York: Perseus Book Group.
41. Yoon, T. (1991). Guerra de Corea. Seúl: Songsan Publishing Co.
42. Yun, T. (1984). Historia de Corea. Seúl: Supeino Munjuawon.

Artículos

1. Alcalde, J. (2006). Análisis crítico de las interpretaciones de los Estados Fallidos. Política Internacional: Revista de la Academia Diplomática del Perú.
2. Bisso, R. (2010). La experiencia de Corea del Sur, 40 años de estrategia. Como parte del Seminario Política Industrial y Desarrollo. CEPAL-UNAM en México.
3. Briceño, H. (2012). La lección coreana que el Perú debe tomar en cuenta. En el diario "Expreso". 11 de noviembre de 2012.
4. Carreño, E. (2012). Chile – Corea del Sur: Implicancias de una asociación para el siglo XXI. Recuperado el 10 de setiembre de 2012, de <http://asiapacifico.bcn.cl/columnas/chile-2013-corea-del-sur-implicancias-de-una-asociacion-para-el-siglo-xxi/#>
5. Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona-CIDOB (2003). La política exterior de Corea del Sur. Anuario Internacional CIDOB 2002. Edición 2003.
6. Cha, V. (2011). Rhee-straint: The Origins of the U.S.-ROK Alliance. International Journal of Korean Studies, Volume XV, Number 1.
7. Childs, N. (2010). US-South Korea military alliance under pressure. Recuperado el 10 de setiembre de 2012, de <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-11849949>
8. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales-CARI (2010). La política exterior de la República de Corea. La seguridad de la península coreana, la Cumbre del G20 y las formas de cooperación entre potencias medias. Recuperado el 02 de agosto de 2012, de www.cari.org.ar/recursos/cronicas/corea12-08-10.html
9. Cruz, D. (2012). La competencia está al norte. No es Chile nuestro competidor, es Colombia. En "Portafolio", suplemento del diario "El Comercio". 23 de setiembre de 2012.
10. De Carlo, S. (2012). The World's Biggest Companies. Recuperado el 20 de julio de 2012, de www.forbes.com/sites/scottdecarlo/2012/04/18/the-worlds-biggest-companies/
11. Deústua A. (2003). Una Mirada al Sistema Internacional. En la Revista de la Academia Diplomática del Perú. No. 72 abril-junio 2003
12. Dongo, D. (2012a). A paso lento y con miedo. En "Portafolio", suplemento del diario "El Comercio". 16 de setiembre de 2012.
13. Dongo, D. (2012b). "Shock" de Gerencia, la ineficiencia del Estado no ayuda al crecimiento del país. En "Portafolio", suplemento del diario "El Comercio". 11 de noviembre de 2012.
14. Farberov, S. (2012). Hillary Clinton flies into Kabul as U.S. declares Afghanistan major non-NATO ally.

Los intereses nacionales de la República de Corea y su relación con el Perú

- Recuperado el 7 de setiembre de 2012, de <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2170049/U-S-declares-Afghanistan-major-non-NATO-ally-ensure-nation-gets-defense-aid-2014-troop-withdrawal.html>
15. García de León, G. (1999). El concepto de competitividad sistémica. España: Revista Universidad Sonora
 16. Gastañadui, A. (2012a). Las lecciones de Corea del Sur. En "Portafolio", suplemento del diario "El Comercio". 13 de mayo de 2012.
 17. Gastañadui, A. (2012b). Oportunidad demográfica. En "Portafolio", suplemento del diario "El Comercio". 18 de noviembre de 2012.
 18. Gómez C. (2003). Comercio exterior y desarrollo económico, el caso de Corea del Sur. UAM-Axcapatzalca.
 19. Giné, J. (2008). Las prioridades de la política exterior coreana bajo la presidencia de Lee Myung-bak. Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI). Recuperado el 20 de setiembre de 2012, de http://www.igadi.org/artigos/2008/jgd_las_prioridades_politica_exterior_coreana.htm
 20. Gurtov, M. (2009). The Korea-U.S. Alliance in the Obama Era. International Journal of Korean Studies, Vol. XIII, N° 2.
 21. Han, D. (2011). Exploring the Possibility of Korean Reunification: A brief Survey of Internal and External Factors. En IFANS Review. Vol. 19, N° 2. December 2011. Seúl: Ukgo Printing Co.
 22. Huntington, S. (1993). The Clash of Civilizations? En Foreign Affairs, vol. 72, N° 3, pp. 22-49
 23. Jordann, E. (2003). The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers. En Politikon (November 2003), Vol. 30, No. 2, p. 165.
 24. Jung, H. (2012). ROK-US-Japan Naval Cooperation in the Korean Peninsula Area: Prospects for Multilateral Security Cooperation. International Journal of Korean Studies, Volume XVI, Number 1.
 25. Kalinowski, T. (2009). The Political Economy of Financial Liberalización in South Korea: State, Big Business, and Foreign Investors. Asian Survey, vol. 49, N° 2. Recuperado el 28 de setiembre de 2012, de http://www.academia.edu/817680/The_Political_Economy_of_Financial_Liberalization_in_South_Korea_State_Big_Business_and_Foreign_Investors
 26. Katrin, K. (2012). South Korea in 2011. Asian Survey, Vol. 52, N° 1.
 27. Kim, C. (2005). The Roh Moo Hyun Government's Policy toward North Korea. International Journal of Korean Studies, Volume IX, N° 2.
 28. Kim, H. (2010). Foreign Policies of the Obama Government and US-ROK Cooperation vis-à-vis the North Korean Nuclear Test. En IFANS Review, vol. 17.
 29. Kim, K. (2007). Un Análisis Comparativo de las Experiencias de Desarrollo de Corea y América Latina. Asian Journal of Latin American Studies. 2007. Vol. 20. Recuperado el 13 de setiembre de 2012, de <http://www.ajlas.org/v2006/paper/2007vol20no301.pdf>
 30. Kim, T. (2010). The Korean Position on Alliance Formation and the Change of Public Trust between Korea and the United States: The Cheonan Incident and the OPCON Issue. International Journal of Korean Studies, Volume XIV, Number 2.
 31. Kubota, I. (1998). The role of the government in dynamic economic development process. Ministerio de Finanzas de Japón.
 32. Lee, H. (2003). East Asia's Dynamic Development Model and the Republic of Korea's Experiences. Banco Mundial
 33. León, J. (2008). Corea del Sur: las transiciones múltiples de una economía posdesarrollista. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
 34. Liu, H. (2006). China and US. Asia Times. Recuperado del 16 de agosto de 2012, de www.atimes.com/atimes/Korea/HJ25Dg01.html
 35. López, J. (2002). Transición en Corea del Sur: el camino a la democracia. En Ramírez Bonilla, Juan José. Crisis y transiciones en Asia del Este. México DF: Cámara de Senadores.
 36. Mathews, J. (2012). Corea del Sur, también nos enseña. Recuperado el 25 de junio de 2012, de <http://blogs.semanaeconomica.com/blogs/escalaglobal/posts/corea-del-sur-tambien-nos-ensena>

37. Montoya, M. (2012) Innovación: ¿qué significa?. Recuperado el 20 de octubre de 2012, de www.modestomontoya.org/articulos/2012/innovacionquesignifica.htm
38. Montoya, M. (2012) Lo que deberíamos aprender de Corea del Sur. Recuperado el 20 de octubre de 2012, de www.modestomontoya.org/articulos/2012/innovacionquesignifica.htm
39. Ortiz, M. (2012). Científicos en extinción: el Perú pierde su recurso humano más calificado. En "Portafolio", suplemento del diario "El Comercio". 27 de mayo de 2012.
40. Page, J. (1994). The East Asian Miracle: Four lessons for Development Policy. Banco Mundial. Recuperado el 29 de setiembre de 2012, de <http://www.nber.org/chapters/c11011.pdf>
41. Palacio, A. (2012). Al Estado eficaz, lo que es suyo. En "Portafolio", suplemento del diario "El Comercio". 20 de mayo de 2012.
42. Paz-Soldán, M. (2012). La tarea del CEPLAN. Columna de opinión en "Portafolio", suplemento del diario "El Comercio". 29 de abril de 2012.
43. Pilling, D. (2012). La próspera Corea del Sur se debate en una angustia existencial. En "Economía", suplemento del diario "El Comercio", viernes 5 de octubre de 2012.
44. Prado, J. (1998). Globalización y Democracia. En Agenda Internacional, Año 5, N° 10, pp-15-29.
45. Ramón, R. (2012). Para no estancarse: cómo evitar caer en la trampa de los países de ingresos medios. En "Portafolio", suplemento del diario "El Comercio". 3 de junio de 2012.
46. Robertson, J. (2007). South Korea as a Middle Power: Capacity, Behavior and Now Opportunity. En International Journal of Korean Unification Studies. Vol. 16, N° 1, 30.06.2007. Pp. 155-159
47. Robertson, J. (2012). Time to start debate on Korea's role as middle power. Recuperado el 20 de abril de 2012, de <http://view.koreaherald.com/kh/view.php?ud=20120322001054&cpv=0>
48. Roncagliolo, R. (2012). Presentación de la relación bilateral Corea-Perú. En Bilateral Diplomacia & Negocios. Revista N° 13, año 4, mayo 2012.
49. Robinson, T. (1969). National Interests in James N. International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory.
50. Rodrik, D. (1994). Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
51. Romero, A. (1996). Corea del Sur: del "milagro económico" a la era del FMI. UNAM
52. Romero, A. (2004). El sistema político de corea del sur: historia, desarrollo económico y democratización. UNAM
53. Roy, D. (2004). China-South Korea Relations: Elder brother wins over younger brother. En Asia's bilateral relations, Asia-Pacific Center for Security Studies, vol. 10.
54. Scanlan, C (2012). South Korea hits 2.4 billion dollars in arms exports for 2011, targeting 3 billion for 2012. Recuperado el 20 de agosto de 2012, de <http://asw.newpacificinstitute.org/?p=10197>
55. Sheng, A. (2012). Una revisión del milagro asiático oriental. En "Portafolio", suplemento del diario "El Comercio". 20 de mayo de 2012.
56. Song, S. (2012). Sino-U.S. rivalry a challenge for Seoul diplomacy. Recuperado el 23 de noviembre de 2012, de http://nwww.koreaherald.com/common_prog/newsprint.php?ud=2012
57. Tanaka, M. (2012). La paradoja peruana (2). Columna de opinión en el diario "La República". 22 de julio de 2012.
58. Umeres, H. (1980). Relaciones Internacionales: anotaciones acerca de algunos conceptos fundamentales. En Revista de la Academia Diplomática del Perú N° 21.
59. Wang, H. (2007). Korean Foreign Policy and the rise of the BRICs countries. En Asian Perspective, vol. 31.
60. Yoon, H. (2001). Development strategy in Korea reexamined: an interventionist perspective. The Social Science Journal 38
61. Yoo, S. (2012). Roundup: Moody's upgrades sovereign rating on S. Korea to Aa3. Recuperado el 29 de agosto de 2012, de www.china.org.cn/world/Off_the_Wire/2012-08/27/content_26343808.htm
62. Yu, M. (2008). Foreign Policy Orientation of the Lee Myung-bak Administration. En IFANS Review. Vol. 16. Seúl: Ukgo Printing Co.

Los intereses nacionales de la República de Corea y su relación con el Perú

Fuentes oficiales

1. Agencia Peruana de Cooperación Internacional-APCI (2012) Estadísticas. Recuperado el 28 de octubre de 2012, de <http://www.apci.gob.pe/situaciontendencias.php?anno=2009>
2. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile-BCN (2012). 50 años de relaciones entre Chile y Corea. Editora e imprenta Naval: Valparaíso.
3. Dirección General de Estudios y Estrategias de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2012). Plan Estratégico Sectorial de Largo Plazo (PESLP) 2012-2021 del Sector de Relaciones Exteriores. MRREE. Lima.
4. Instituto de Comercio Exterior de España-ICEX (2011). Guía País: Corea del Sur. 2011
5. Korean Culture and Information Service-KOCIS (2012). Relaciones Inter-Coreas Recuperado el 10 de setiembre de 2012, de <http://spanish.korea.net/AboutKorea/Korea-at-a-Glance/Inter-Korean-Relations>
6. Korea Exim Bank. Estadísticas Recuperado el 19 de octubre de 2012, de http://www.koreaexim.go.kr/en/fdi/stat_01.jsp
7. Korean International Trade Association-KITA (2012). Estadísticas Recuperado el 20 de octubre de 2012, de <http://www.kita.org/>
8. Korean International Cooperation Agency-KOICA (2012). Estadísticas Recuperado el 19 de octubre de 2012, de http://stat.koica.go.kr:8077/komis/jsptemp/ps/stat_index.jsp
9. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Comercio de España-MAEC. (2007). República de Corea. 2007.
10. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú-MRREE (2012). Lineamientos de la Política Exterior peruana
11. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú-MRREE (2012). Relación bilateral Corea del Sur-Perú
12. Ministry of Foreign Affairs and Trade-MOFAT (2011). Diplomatic Whitepaper 2011 Recuperado el 15 de agosto de 2012, de http://www.mofat.go.kr/ENG/policy/whitepaper/index.jsp?menu=m_20_160
13. Proinversión (2012) Estadísticas. Recuperado el 30 de octubre de 2012, de <http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandardsinHijos.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=1537>
14. Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional (2002) Acuerdo Nacional. Empresa Peruana de Servicios Editoriales SA. Lima.
15. Secretaría Presidencial (1978). Toward peaceful unification: selected speeches & interviews by Park Chung-hee. 2da edición. Seúl: Kwangmyong Publishing Co.
16. Superintendencia Nacional de Administración Tributaria-SUNAT (2014). Anuario Estadístico 2013. Recuperado el 25 de agosto de 2014, de <http://www.aduanet.gob.pe/aduanas/informae/anuario11.html>

Informes de Organizaciones Internacionales y Privadas

1. Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona-CIDOB (2008). Biografías Líderes Políticos. Recuperado el 15 de agosto de 2011, de http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos
2. Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe-CEPAL (2012). Corea del Sur: 60 años de crecimiento
3. Comisión Económica y Social para Asia-Pacífico-CESPA (2011). Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2011
4. Fondo Monetario Internacional-FMI (2014). Base de datos World Economic Outlook 2014: Perspectiva de la economía mundial.
5. Fund for Peace-FFP (2012). Failed States Index Recuperado el 20 de agosto de 2012, de <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2011>
6. Global Green Growth Institute-GGGI (2012). Partner Countries Recuperado el 23 de agosto de 2014, de <http://www.gggi.org/partner-country/all>
7. Kaufmann, D. (2012). Worldwide Governance Indicators 2012. Recuperado el 8 de agosto de 2012, de <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

8. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico-OCDE (2011). Report 2011 Recuperado el 7 de enero de 2012, de <http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>
9. Programa de las NNUU para el Desarrollo-PNUD (2011). Informe sobre Desarrollo Humano 2011 Recuperado el 23 de agosto de 2012, de <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/>
10. Stockholm International Peace Research Institute-SIPRI (2011). Military Expenditure 2011 Recuperado el 12 de agosto de 2012, de <http://www.sipri.org/yearbook/2011/files/SIPRIYB11summary.pdf>
11. The Central Intelligence Agency-CIA. (2014). The Factbook Recuperado el 1 de setiembre de 2014, de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>
12. The Economist Intelligence Unit-EIU (2011). Democracy Index 2012 Recuperado el 05 de agosto de 2014, de https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011
13. World Economic Forum-WEF (2014). The Global Competitiveness Report 2014-2015 Recuperado el 10 de agosto de 2014, de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf
14. World Shipping Council-WSC (2010). Top 50 World Container Ports. Recuperado el 15 de agosto de 2012, de <http://www.worldshipping.org/about-the-industry/global-trade/top-50-world-container-ports>
15. Yale University (2012). Environmental Performance Index. Recuperado el 14 de agosto de 2012, de <http://epi.yale.edu/>

Notas de Estudio

1. Betancourt, J. (2012). La relevancia estratégica de Corea del Sur para el desarrollo del Perú y los desafíos de la relación bilateral. Nota de Estudio DEE N° 5.

Notas periodísticas

1. América Económica (2012). Perú y Corea de Sur sellan acuerdo de “asociación estratégica integral”. Noticia del 10 de mayo de 2012. Recuperado el 15 de mayo de 2012, de <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/peru-y-corea-de-sur-sellan-acuerdo-de-asociacion-estrategica-integral>
2. Bilateral Diplomacia & Negocios (2012). Entrevista al embajador de la República de Corea, Park Hee-kwon. Revista N° 13, año 4, junio 2012.
3. Bilateral Diplomacia & Negocios (2012). Entrevista a la embajadora del Perú en la República de Corea, Marcela López Bravo. Revista N° 13, año 4, mayo 2012.
4. Bilateral Diplomacia & Negocios (2012). Entrevista al director de la Agencia de Cooperación Internacional de Corea-KOICA en el Perú, Jang-bong Soon. Revista N° 13, año 4, mayo 2012.
5. BBC (2003). Escándalo por cumbre de las Coreas Recuperado el 12 de agosto de 2012, de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_3019000/3019758.stm
6. BBC (2005). Claves de la no proliferación. Recuperado el 05 de agosto de 2012, de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4505000/4505501.stm
7. BBC (2010). Corea del Norte y del Sur: claves de una guerra que no ha terminado. Recuperado el 25 de agosto de 2012, de www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101123_Coreas_claves_ms.shtml
8. BBC (2010). Corea del Norte y del Sur: claves de una guerra que no ha terminado. Recuperado el 25 de agosto de 2012, de www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101123_coreas_claves_ms.shtml
9. BBC (2012). South Korea profile. Recuperado el 05 de octubre de 2012, de <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-15292674>
10. Caretas (2012). Entrevista al embajador de la República de Corea, Park Hee-kwon. Revista Caretas N° 2243, 2 de agosto de 2012, Año LXI.
11. Caretas (2012). Un año después de la firma del TLC Corea-Perú. Revista Caretas N° 2243, 2 de agosto de 2012, Año LXI.

Los intereses nacionales de la República de Corea y su relación con el Perú

12. El Comercio (2012). El Perú producirá y comercializará aviones de instrucción para la región
Recuperado el 06 de octubre de 2012, de <http://elcomercio.pe/actualidad/1492874/noticia-peru-producira-comercializara-aviones-instruccion-region>
13. El Tiempo (2012). Corea del Sur y Colombia sellan tratado de libre comercio
Recuperado el 19 de octubre de 2012, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12182081>
14. Farberov, S. (2012). Hillary Clinton flies into Kabul as U.S. declares Afghanistan major non-NATO ally.
Recuperado el 9 de octubre de 2012, de <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2170049/U-S-declares-Afghanistan-major-non-NATO-ally-ensure-nation-gets-defense-aid-2014-troop-withdrawal.html>
15. La República (2012). Perú y Corea firman convenio para recuperar río Rímac.
Recuperado el 20 de octubre de 2012, de <http://www.larepublica.pe/16-10-2012/peru-y-corea-firman-convenio-para-recuperar-rio-rimac>
16. Mundo Empresarial (2012). Entrevista al embajador de la República de Corea, Park Heekwon. Revista N° 32, setiembre 2012.
17. People Daily (2012). China, Japón y RDC buscan cooperación más estrecha: Libro Blanco.
Recuperado el 15 de octubre de 2012, de <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/7813112.html>

Derecho de los Tratados: la regla general de interpretación de Tratados

Augusto Hernández Campos

Doctor en Derecho y Ciencia Política. Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la UNMSM y profesor de Derecho Internacional Público. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional. Profesor de la Academia Diplomática del Perú (ADP) y del CAEN. Este trabajo surgió como parte del dictado del curso Interpretación de Tratados en la maestría de Derecho de Tratados ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso en noviembre del 2013.

Introducción

Una de las grandes tareas de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) es la de resolver las controversias internacionales de carácter jurídico respecto a diferencias en la interpretación de normas jurídicas. Así, el Estatuto de la Corte, artículo 36, párrafo 2, inciso a, precisa que “Los Estados partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen [...] la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre: (a) la interpretación de un tratado [...]”. Como vemos, la labor de interpretación tiene una relevancia fundamental y de primer orden entre las labores de la Corte. “Las disputas que surgen con mas frecuencia en relación con los tratados se refieren a su interpretación; la interpretación de los tratados ha ocupado la atención de los tribunales internacionales mas que cualquier otro tema”, apunta el recordado académico de Cambridge, Clive Parry.¹ La forma en que un tribunal internacional interpreta los términos de un tratado puede tener un impacto significativo respecto de la extensión de los derechos y obligaciones de las partes en relación con dicho tratado. Una muestra reciente de la labor de interpretación de la CIJ fue en el caso de delimitación marítima Nicaragua-Colombia y en el caso Perú-Chile.

El objetivo del presente ensayo es estudiar las reglas o principios de interpretación en el Derecho de los Tratados, especialmente la Regla General de Interpretación de la Convención de Viena de Derecho de los

Tratados. También, se estudiara los principales métodos de interpretación del derecho consuetudinario. Aunque en este ensayo se analizarán los artículos 31 y 32 sobre interpretación de tratados de la CVDT, dejaremos para ulteriores investigaciones el estudio del artículo 33 sobre interpretación de tratados autenticados en dos o mas idiomas.

Para cumplir con tal finalidad, este artículo se ha dividido en las siguientes partes: primero se revisará una introducción al derecho de los tratados, donde distinguimos el estudio de los tratados como fuente y como objeto de derecho internacional; segundo, veremos conceptos de interpretación de tratados, definición e historia de interpretación de tratados; en la tercera parte analizaremos los principios o métodos de interpretación de tratados del derecho consuetudinario; en la cuarta parte, examinaremos la Regla General de Interpretación de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados; en la parte cinco, los Medios Complementarios de Interpretación; y en la sexta y última parte, efectuaremos un análisis de la aplicación de interpretación de tratados en relación con el caso de delimitación de frontera marítima entre Colombia y Nicaragua (2001-2012), caso visto ante la Corte Internacional de Justicia.

1. Derecho de los Tratados

1.1. Definición

Según Parry, el Derecho de los Tratados es la parte del sistema de derecho internacional que corresponde al derecho interno de los contratos y de la cual depende la validez y efecto de los tratados.² El Derecho de los Tratados es así el conjunto de normas de derecho internacional que regula a los tratados en relación con su procedimiento de celebración, vigencia y terminación.

1.2. Los temas básicos que comprende el estudio del Derecho de los Tratados

Los temas básicos que estudia un curso sobre Derecho de los Tratados son, grosso modo, aquellos que nos muestra la codificación realizada por la Convención de Viena de Derecho de los Tratados (CVDT) de 1969. Por tanto, solo baste verificar dicha Convención para determinar cuales son los temas básicos. Asimismo, este tratado es considerado declaratorio del derecho internacional consuetudinario (lo que es verificado por la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, CIJ).³ La prueba de esta enumeración de temas la hallamos en la CVDT, en

dicha Convención tenemos los siguientes cuatro temas principales de regulación:

Tabla 1: lugar del derecho de interpretación de tratados en el derecho de los tratados

Ámbitos de estudio del derecho de los tratados	Temas regulados por la CVDT	Temas principales
Formulación de tratados	Parte II: Celebración y entrada en vigor (arts. 6-25, CVDT)	. Celebración de tratados . Reservas . Entrada en vigor
Aplicación de tratados	Parte III: Observancia, aplicación e interpretación (arts. 26-38, CVDT)	. Observancia . Aplicación . Interpretación
Terminación de tratados	Parte IV: Enmienda y modificación (arts. 39-41, CVDT)	. Efectos . Enmienda, modificación, reforma . Terminación
	Parte V: Nulidad, terminación y suspensión (arts. 42-72, CVDT)	. Suspensión . Retiro . Nulidad

Como puede observarse, los tres mayores campos regulados por la CVDT son, grosso modo: primero, formulación de tratados (que incluye la celebración y entrada en vigor); segundo, la aplicación (incluye interpretación y enmienda); y tercero, la terminación (que incluye la suspensión, el retiro y denuncia, y la nulidad).

Estos temas fundamentales e introductorios de estudio dentro de la disciplina de Derecho de los Tratados son verificados por la doctrina más prestigiosa en esta rama especializada del Derecho Internacional. Dentro de la doctrina más prestigiosa en Derecho de los Tratados podemos citar a los siguientes autores, inter alia: James L. Brierly⁴, Lord McNair⁵, Sir Robert Y. Jennings⁶, Sir Gerald Fitzmaurice⁷, Sir Humphrey Waldock⁸, Paul Reuter⁹, Clive Parry¹⁰, Roberto Ago¹¹, Sir Ian M. Sinclair¹², Anthony Aust¹³, Ernesto De la Guardia y Marcelo Delpech¹⁴, Paul Guggenheim¹⁵, Antonio Cassese¹⁶, Ian Brownlie¹⁷, y Jose Antonio Pastor Ridruejo¹⁸. Estos y otros autores de la doctrina más prestigiosa en el Derecho Internacional cuando examinan el Derecho de los Tratados lo hacen, *latu sensu*, estudiando los temas centrales del Derecho de los Tratados consuetudinario y de su codificación, la CVDT, temas citados en los párrafos anteriores.

1.3. El estudio de los tratados como fuente y los tratados como objeto

Los tratados son estudiados en el marco general del DI, bajo una doble perspectiva: como fuente y como objeto.

Los tratados en su función como fuente creadora de reglas de Derecho Internacional son estudiados dentro de la Teoría General de las Fuentes del Derecho Internacional. Aquí se estudia como los tratados crean normas jurídicas obligatorias para regular las relaciones entre los Estados y demás sujetos de Derecho Internacional.

Los tratados como objeto de regulación del Derecho Internacional son estudiados dentro de la rama jurídica autónoma del Derecho de los Tratados, como especialidad dentro del Derecho Internacional. Desde el surgimiento del Derecho Internacional, la fuente principal del Derecho de los Tratados fue la costumbre, pero el Derecho de los Tratados consuetudinario se codificó sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, principalmente con la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969, así como con la Convención de Viena sobre sucesión en materia de tratados de 1978 y la Convención de Viena II de 1986.

2. Interpretación de tratados

2.1. Definición

La interpretación de tratados es un proceso que tiene por finalidad determinar el sentido o el alcance de las disposiciones de un tratado.

Con toda seguridad, los dispositivos más frecuentemente citados de la CVDT (Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969) son aquellos que tratan con interpretación de los tratados (CVDT, arts. 31 y 32).

Aunque, antiguamente, los académicos jurídicos internacionalistas estaban divididos sobre el derecho que regulaba la interpretación de los tratados, hoy las reglas aplicables ya no están en discusión.

El principio básico está proclamado en el Artículo 31, párr. 1, de la CVDT (Convención de Viena de Derecho de los Tratados). Señala ad litteram: “Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin”.

Así el punto inicial de interpretación de un tratado internacional es el texto, que se supone constituya “la auténtica expresión de las intenciones de las partes”. Un asunto reciente sobre este tema es el caso LaGrand visto por la CIJ en el 2001.

2.2. Historia de interpretación de tratados

Antecedentes sobre interpretación de tratados pueden remontarse a la Antigüedad, según Ludwik Ehrlich.¹⁹

Primeras reglas

Cuando el surgimiento del Derecho Internacional en el siglo XVII, Hugo Grocio y sus sucesores sistemáticamente recurrieron a reglas extraídas del derecho romano de obligaciones para interpretar los tratados y determinaron las primeras reglas de interpretación de tratados.

Una discusión profunda respectiva se inicia solo con Hugo Grocio, a partir del s. XVII. En su obra magna, *De iure belli ac pacis* (Libro II, Capítulo 16 “La interpretación de los tratados”) de 1625, él formula un número considerable de reglas de interpretación. Una regla central afirma que

“La regla correcta de interpretación es la referencia a la intención de las partes de los signos mas probables. Estos signos son de dos clases, palabras y conjeturas, que pueden ser considerados juntos o por separado.”²⁰

En general, Grocio resalta la importancia primaria de las intenciones de los autores de un texto, pero él también subraya la necesidad de la seguridad legal. Un buen número de otros académicos (como Samuel Pufendorf) de los siglos XVII y XVIII repitieron, *grosso modo*, lo que Grocio había escrito antes.

Sin embargo, fue Emmerich de Vattel en el siglo XVIII (en su celebrísima obra *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*) quien cambió el enfoque al atribuir más importancia al texto que a las intenciones las cuales, según él, entrarían en juego sólo cuando el texto no es claro u oscuro. Dio así inicio a la dicotomía doctrinal entre las escuelas subjetiva y objetiva de interpretación de tratados que estaría vigente hasta mediados del siglo XX.

Mientras, muchas de las reglas de interpretación formuladas por Grocio y sus sucesores han perdido su relevancia, la alternativa básica de si el texto o las intenciones de los autores tendrían mayor peso había permanecido como fundamental.

En los libros de texto de Derecho Internacional editados a partir de la segunda mitad del s. XIX, casi siempre incluye una sección sobre interpretación de tratados. A veces diversas reglas son listadas sin una

clara indicación de su importancia respectiva. Otros autores, como el profesor de Columbia, Charles Cheney Hyde (1873-1952), atribuyen importancia decisiva a la voluntad de los autores de un tratado; así, sus intenciones reales serían exploradas tanto como sea posible.

En tanto no existían tribunales internacionales permanentes, las discusiones doctrinales entre académicos sobre reglas de interpretación de tratados no estaban basadas en fuentes materiales amplias y no hallaban mucho apoyo en los pronunciamientos de los practicantes.

Conforme lo afirmó Dionisio Anzilotti a inicios del siglo XX, en el pasado no había reglas obligatorias sobre interpretación. Los criterios se basaban en simples “reglas de lógica”, que se copiaban del Derecho interno de los Estados²¹ o desarrollados por los tribunales arbitrales internacionales de la segunda mitad del siglo XIX, o “aquellos criterios muy generales que podían ser inferidos de la naturaleza y carácter del sistema jurídico internacional”.²²

Los Estados y tribunales se inclinaban a aceptar que el objetivo central de la interpretación de tratados era identificar la intención de los redactores. Empero, los puntos de vista diferían cuando trataban de determinar cómo podían hallar esta intención.

Algunos Estados, como EEUU, Francia e Italia, bajo la influencia de sus propios sistemas jurídicos, favorecían el recurso a la historia de la negociación (llamado método histórico, o trabajos preparatorios). Algunos comentaristas denominaron a este enfoque como “interpretación subjetiva”.

Otros Estados, como Gran Bretaña, en su lugar preferían una construcción basada en el texto del tratado y en la redacción de sus dispositivos (llamada por algunos estudiosos como “interpretación objetiva”).

Los tribunales se inclinaban a tomar diferentes puntos de vista dependiendo de la tradición cultural de los jueces.²³

Reglas internacionales

El recurso cada vez mayor al arbitraje internacional a fines del siglo XIX resultó en un conjunto creciente de decisiones que interpretan tratados.

A partir de la década de 1870²⁴, con la moderna evolución de los arbitrajes internacionales, y después durante el transcurso de la primera mitad del siglo XX, con el surgimiento de la jurisprudencia internacio-

nal, en especial de la CPJI (Corte Permanente de Justicia Internacional) de 1920 y de la CIJ (Corte Internacional de Justicia) de 1945,²⁵ se habían desarrollado diversas reglas de interpretación en el Derecho Internacional consuetudinario.

Uno de los primeros esfuerzos bien conocidos en codificar el derecho de los tratados fue el Proyecto de Convención de Harvard de Derecho de los Tratados de 1935, preparado por la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard. Su dispositivo sobre interpretación (artículo 19) se basaba en un enfoque teleológico que colocaba énfasis en lograr el “propósito general en el cual el tratado se orienta a servir”. Con la finalidad de determinar ese propósito, debían considerarse diversos como “la retrospectiva histórica del tratado, los travaux préparatoires”, “las circunstancias de las partes en el momento que el tratado entro en vigor”, “la conducta subsiguiente de las partes” al aplicar el tratado y “las condiciones prevalecientes en el momento que se realiza la interpretación”.

La práctica de interpretación obtuvo un impulso mundial con el case law desarrollado por la CPJI. Así, la situación cambió con la creación de la CPJI de 1920. Esta corte y su sucesora, la CIJ de 1945, han realizado un gran número de decisiones sobre el proceso de interpretación de tratados. La jurisprudencia a su vez ha motivado el surgimiento de una cantidad considerable de literatura crítica y doctrina relevante sobre interpretación de tratados (Lord McNair, Sir Hersch Lauterpacht, Sir Gerald Fitzmaurice, inter alia).

Entre las reglas desarrolladas en este periodo están: El principio que no hay que interpretar lo que no tiene necesidad de interpretación (el primer principio general desarrollado)²⁶; el principio de buena fe (que obliga a investigar lo que las partes realmente han querido decir); el principio del efecto útil (que indica que los redactores de un tratado han tenido la intención de emplear palabras dotadas de significado y de establecer reglas operantes en la práctica); la toma en consideración del objeto o del fin del tratado (investigación respecto a la ratio legis del tratado).

Otros métodos de interpretación generalmente utilizados incluyen: la distinción entre interpretación extensiva e interpretación restrictiva (aplicando esta última a las cláusulas que limitan la soberanía del Estado); el método analógico o comparado; el examen de la conducta de las partes contratantes (llamada interpretación “casi” auténtica²⁷); el análisis del contexto; la búsqueda de la intención de las partes contratantes; el examen de los trabajos preparatorios (habitualmente limitado a los tratados de arbitraje o de límites).²⁸

Según Sir Gerald Fitzmaurice, uno de los más eminentes estudiosos del Derecho de Interpretación de Tratados consuetudinario, en el Derecho de los Tratados (anterior a la Convención de Viena de Derecho de los Tratados, CVDT), se reconocían tres escuelas o métodos de interpretación principales: el método textual, el método teleológico y el método histórico²⁹ (o intenciones de las partes):

“Hoy existen tres principales escuelas de pensamiento sobre la materia, que convenientemente podrían ser llamadas la escuela de las “intenciones de las partes” o de los “padres fundadores”; la escuela “textual” o del “significado común de las palabras”; y la escuela “teleológica” o del “objeto y propósito”. Las ideas de estas tres escuelas no son necesariamente exclusivas de las otras, y las teorías de interpretación de tratados pueden ser construidas (y normalmente sin duda lo son) integradas por las tres. Sin embargo, cada una tiende a otorgar primacía sobre un aspecto particular de la interpretación de tratado, si no a la exclusión, ciertamente a la subordinación de los demás. Cada uno en todo caso, emplea un enfoque diferente”.³⁰

La CVDT

Después, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) cuando elaboró el proyecto de convención de Derecho de los Tratados adoptó los principios del derecho consuetudinario como un compromiso práctico evitando seguir un principio, teoría o doctrina de interpretación en particular. Ergo, el art. 31 de la CVDT incluye a casi todos los principales métodos de interpretación por lo que se le considera en consecuencia declaratorio del derecho consuetudinario. Mientras que el art. 32 incluye al método histórico. En el derecho de casos desarrollado por la CIJ, este máximo tribunal ha aplicado las reglas de los arts. 31 y 32 a casi todos los tratados que ha examinado. La primera aceptación expresa del carácter consuetudinario de las reglas de interpretación de la CVDT por la Corte fue en la sentencia en el *Caso de la Sentencia Arbitral del 31 de julio de 1989*, cuando la CIJ declaró que los principios de interpretación de tratados consuetudinarios:

“están reflejados en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados, que en muchos aspectos pueden ser considerados como una codificación del derecho internacional consuetudinario sobre la materia”.³¹

Desde que las reglas de interpretación de la CVDT reflejan el derecho consuetudinario, entonces, ellas pueden ser aplicadas a los tratados fuera del ámbito de la Convención. De este modo, podrían aplicarse: primero, a tratados celebrados antes de la entrada en vigor de la CVDT en 1980; segundo, a tratados celebrados entre Estados que no son par-

tes de la CVDT; y tercero, a otros tratados como los verbales y tratados celebrados con otros sujetos de Derecho Internacional.

2.3. Sujetos que tienen facultad para interpretar: aplicación personal

Los actores que participan en el proceso de interpretación, en el sistema jurídico internacional, son diversos. Este tema no es regulado por la CVDT, y aunque se planteó en los debates de la CDI, esta no adoptó una decisión respectiva. Desde que el sistema jurídico internacional es un sistema descentralizado, eso permite que cada sujeto de derecho internacional aplique las normas relevantes de derecho internacional.

Los casos de interpretación vinculante se relacionan con las decisiones de los tribunales judiciales internacionales y también de los arbitrajes internacionales. Algunas veces, los tribunales internacionales (como la CPJI, y su sucesora la CIJ) están facultados para solucionar controversias con efecto vinculante, por tanto, la interpretación que hagan de un texto relevante es así vinculante (para las partes en controversia). Empero, la jurisdicción de tribunales internacionales es la excepción y no la regla. En la gran mayoría de los casos no existen mecanismos de solución de controversias vinculantes u obligatorias.

En el caso de las Organizaciones Internacionales, algunos órganos tienen algún poder para emitir decisiones vinculantes (incluyendo interpretación de tratados), por ejemplo, el Consejo de Seguridad de la ONU. En algunos tratados constitutivos de las OI (e.g., los Estatutos del Banco Mundial y del FMI), órganos de dichas organizaciones tienen la competencia expresa para interpretar sus constituciones.

En los casos de interpretación por los Estados partes, los tratados han de ser interpretados principalmente por ambas partes del tratado. Si las partes alcanzan unas conclusiones comunes y uniformes sobre la correcta interpretación, no habrá problemas. Pero, si las conclusiones son divergentes, entonces podrá aplicarse los medios de solución pacífica de controversias (Carta de la ONU, Capítulo VI, art. 33). Mas, si tales medios no proporcionan una solución, el problema continuará.

Las interpretaciones unilaterales efectuadas por una parte no será vinculante para las demás partes del tratado.

2.4. Objeto de interpretación: aplicación material

En interpretación de tratados, los objetos de interpretación son textos escritos de significado jurídico, especialmente tratados internaciona-

les, los cuales han sido formulados por autores identificables y en fechas conocidas. En sentido amplio, existe la cuestión que si las normas consuetudinarias pueden ser objeto de interpretación. Bernhardt nos dice que:

“Esta es una cuestión de definición. Es verdad que el contenido y límites de las reglas de derecho consuetudinario a menudo necesitan clarificación, y las personas u órganos que apliquen derecho consuetudinario deben suministrar esta clarificación. Pero no es usual ni aconsejable usar la noción de interpretación respecto a la clarificación de normas de derecho consuetudinario desde que el proceso y máximas son diferentes”.³³

Esto es debido a que las reglas de interpretación en derecho internacional han sido desarrolladas para textos escritos (donde podrían incluirse resoluciones de organizaciones internacionales³³), especialmente para tratados. Un desafío para ulteriores investigaciones será determinar si también podrán ser objeto de interpretación los actos unilaterales de los Estados y los tratados verbales.

2.5. Aplicación temporal de la interpretación

Cada tratado necesita interpretación y puede ser objeto de ella en cualquier momento. Incluso si su ámbito y significado de sus términos puedan parecer evidentes y claros, esto es resultado de una operación interpretativa. Así, la interpretación no es un proceso secundario, que solamente viene a actuar cuando es imposible saber el sentido de los términos concretos de un tratado, y no es superflua solo porque las palabras relevantes en su significado natural y corriente parecen tener sentido en su contexto.

Cuando un sujeto de derecho internacional invoca, aplica o implementa un tratado, solo puede hacerlo en base de un cierto entendimiento de sus términos, por tanto en base de una interpretación. El renombrado jurista germano-inglés, Georg Schwarzenberger, había afirmado al respecto: “Cualquier aplicación de un tratado, incluyendo su ejecución, presupone [...] una interpretación consciente o subconsciente previa del tratado.”³⁴

3. Los principios o métodos de interpretación del derecho consuetudinario

Las reglas, métodos, técnicas, escuelas, enfoques o principios de interpretación han sido diversos conforme al derecho tradicional consuetu-

dinario y gran parte de ellos han sido codificados en el derecho moderno convencional de la CVDT (Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969).

Según Fitzmaurice, el artículo 31 de la CVDT combinaría dos (el textual y el teleológico) de las tres escuelas mayores de interpretación en una regla general (el art. 32 incluiría al tercero, el método histórico).³⁵

Seguidamente, comentaremos brevemente las tres principales escuelas de interpretación de tratados que destacara el célebre jurista británico y antiguo Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de las Naciones Unidas.

3.1. Método de interpretación textual

Denominado también método de interpretación objetiva, gramatical, literal, o del sentido corriente de las palabras.

Fitzmaurice indica en que consiste la regla del texto: “Para la escuela del significado del **texto**, el objeto principal es establecer lo que significa el texto según el sentido corriente o aparente de sus términos: el enfoque es por tanto mediante el estudio y análisis del texto”.³⁶

En principio hace referencia al sentido corriente de los términos, excepto en el caso que sean expresamente utilizados en un sentido técnico o específico determinados.

Era ya un método ampliamente reconocido en el derecho de interpretación antes de la CVDT. La CIJ (Corte Internacional de Justicia) ya lo expuso en el *caso relativo a la Competencia de la Asamblea General para la admisión de un Estado ante las Naciones Unidas* de 1950:

“[...] la Corte considera necesario decir que el primer deber de un tribunal llamado a aplicar las disposiciones de un tratado es el de esforzarse por darle efecto, según su sentido natural y corriente, respecto a estas disposiciones tomadas en su contexto. Si los términos pertinentes, cuando se le atribuya su significado natural y corriente, tienen un sentido en su contexto, el examen terminará”.³⁷

Así, el texto del tratado aparece como “expresión auténtica de la voluntad de las partes”. El texto tiene supremacía para la interpretación. Empero, admite en cierto grado adicionalmente las intenciones de las partes (método histórico) y el objeto y fines del tratado (método teleológico).

De las reglas de interpretación del derecho consuetudinario, el enfoque textual ha sido consagrado en el art. 31 de la CVDT, pues indica que la intención de las partes esta expresada en el texto, y es la mejor guía a su intención común. La jurisprudencia de la CIJ apoya este enfoque textual y le ha dado supremacía.

3.2. Método de interpretación teleológica

Conocido también como el método de interpretación del objeto y propósito (o fines), método funcional, activista o finalista del tratado.

Este método otorga importancia al objeto y los fines declarados y manifiestos del tratado. Este método tiene cierta analogía con el criterio de admisibilidad de las reservas. Así, el tratado debe ser interpretado en función de sus finalidades.

Este método dinámico o “activista” fue utilizado muchas veces por la jurisprudencia de la CIJ por ejemplo en el *caso de los derechos de los nacionales de los EUA en Marruecos de 1952* o del *caso de Africa Sudoccidental* de 1962.³⁸

“Esta tesis pretende basarse en el sentido natural y corriente de las palabras empleadas en la disposición. Pero, esta regla de interpretación no es una absoluta. Cuando tal método de interpretación resulta en un significado incompatible con el espíritu, propósito y contexto de la cláusula o instrumento en donde figuran las palabras, no sera objeto válidamente de confianza”.³⁹

En base a este método se formula la teoría de los poderes implícitos de los organismos internacionales (como el aplicado a la ONU por parte de la CIJ en el caso Reparación). Fitzmaurice explica la relevancia del método del objeto y propósito:

“Para la escuela del ‘objeto y propósitos’, lo que cuenta es el objetivo general del tratado en si mismo, considerado en algún grado como teniendo, o viniendo a tener, que una existencia propia, independiente de las intenciones originales de los creadores. El objeto central es determinar este propósito general, y entender las cláusulas particulares a la luz de ello: por tanto, son cuestiones como el tenor y la atmósfera general del tratado, las circunstancias en los cuales fue hecho, el lugar que ha venido a tener vida internacional, el cual para esta escuela indica el enfoque a la interpretación. Debería agregarse que este último enfoque, el teleológico, tiene su ámbito de operación casi enteramente en el campo de los tratados multilaterales generales, especialmente aquellos de tipo social, humanitario y creador de reglas”.⁴⁰

Conforme al enfoque teleológico, cualquier ambigüedad en el texto de un tratado se resolvería al preferir la interpretación que de efecto al objeto y propósito del tratado. Esto puede involucrar la implementación judicial de propósitos en una forma no prevista por las partes. El enfoque teleológico tiene muchos problemas, no siendo el menor su abierto carácter “legislativo”.

Una versión del enfoque teleológico es a menudo referida bajo el nombre de interpretación **evolutiva** (o “progresiva”). Aparentemente se utilizó dicho enfoque en el *caso de Derechos de Navegacion* del 2009.⁴¹ Aquí la cuestión era si la frase “con objetos de comercio” en el tratado de 1858⁴² se extendía para cubrir el turismo comercial (*i.e.* el contrato de coche de pasajeros). La CIJ sostuvo que el término en el tratado de 1858 debería ser interpretado para cubrir todas las formas modernas de comercio, de las cuales el turismo es una de ellas:

“En donde las partes han utilizado términos genéricos en un tratado, las partes necesariamente han tenido cuidado que el significado de los términos probablemente iba a evolucionar en el tiempo, y donde el tratado ha entrado en vigor por un periodo muy largo o sea de una “duración continua”, se debe suponer que las partes, como regla general, han tenido la intención que aquellos términos tengan un significado evolucionante”.⁴³

El resultado era evidentemente correcto; era relevante que el derecho de tránsito era permanente en carácter, formando parte del régimen fronterizo. Pero, la CIJ puede haber supuesto que el término “comercio” a mediados del siglo XIX tenía un significado generalizado; de hecho, las personas eran transportadas por contrato por el río en el momento del tratado.

3.3. Método de interpretación histórica

Llamado también método de los trabajos preparatorios (*travaux préparatoires*), de las **intenciones** de las partes, histórico-evolutivo, de la historia de la negociación, de interpretación subjetiva, o de los padres fundadores. Este método recurre a los trabajos preparatorios. Aquí se toma en cuenta el momento histórico cuando el tratado fue hecho y el significado que los términos tenían en ese momento, como la práctica que sigue al tratado.

Las intenciones a las que se refiere este método son las intenciones comunes de ambas partes y no las intenciones individuales de cada una de ellas. Un enfoque que destaque las intenciones subjetivas de las partes puede ser apropiado con un tratado bilateral, por ejemplo un

tratado sobre comercio entre dos Estados. Fitzmaurice nos explica el fundamento de la escuela de las intenciones (o histórica):

“Para la escuela de las ‘intenciones’, el objeto principal, sin duda el único legítimo, es aclarar y dar efecto a las intenciones, o supuestas intenciones, de las partes: el enfoque es por tanto descubrir cuáles eran o cuales deben tomarse de haber sido”.⁴⁴

Cuando las técnicas de interpretación no dan el resultado esperado, i.e. después que el sentido corriente de las palabras situadas en su contexto no se manifiesta siempre de un forma clara, entonces es lícito recurrir a los trabajos preparatorios. Por ellos se entiende a los diversos proyectos que han conducido a la adopción del texto, a las intervenciones orales o escritas de los representantes de las partes, a la adopción o rechazo de ciertas enmiendas, *inter alia*.

Para la Corte de La Haya, el recurso a los trabajos preparatorios tiene un carácter subsidiario, esto a causa que ciertos países, especialmente los del *common law* y sobre todo Gran Bretaña, se muestran reservados respecto al empleo de esta técnica de interpretación.

Así, por ejemplo, la CPJI (Corte Permanente de Justicia Internacional) utiliza, en su opinión consultiva del caso *Interpretación de la convención de 1919 relativo al trabajo nocturno de las mujeres*, los trabajos preparatorios, a título suplementario, para confirmar el sentido natural de los términos empleados en un tratado: “The preparatory work thus confirms the conclusion reached on a study of the text of the Convention that there is no good reason for interpreting [...] otherwise than in accordance with the natural meaning of the words.”⁴⁵

Siguiendo la jurisprudencia de su predecesora, la CIJ confirma el papel de los trabajos preparatorios en el caso *Competencia de la Asamblea General para la Admisión de un Estado Miembro ante las Naciones Unidas* de 1948 resume su posición como la de su antecesora: “The Court considers that the text is sufficiently clear; consequently, it does not feel that it should deviate from the consistent practice of the Permanent Court of International Justice, according to which there is no occasion to resort to preparatory work if the text of a convention is sufficiently clear in itself.”⁴⁶

3.4. Otros métodos del derecho consuetudinario

También, han sido otros principios, métodos o reglas utilizados mas comunmente en la interpretación de tratados en el derecho consuetudinario, *inter alia*, los siguientes:

(a) *Método de interpretación del contexto*

Llamado también método contextual, sistemático, o lógico-sistemático. Este método no solo toma en cuenta la norma a ser interpretada, sino que también considera todas las otras normas relacionadas.

Ha sido ampliamente utilizado en la práctica internacional antes de la CVDT de 1969, tal como lo demuestra la jurisprudencia internacional.

Así, la CPJI en su opinión consultiva en el *caso de la competencia de la OIT para la reglamentación de las condiciones de trabajo en la agricultura* de 1922 muestra claramente la relevancia de este método:

“Al examinar la cuestión actualmente pendiente ante la Corte, a la luz propia de los términos del tratado, es evidente que se debe leerlo en su conjunto y que su significado no será determinado simplemente en base a algunas frases extraídas de su medio y que, separadas de su contexto, pueden ser interpretadas de diversas maneras”.⁴⁷

También, dicha relevancia la confirma la CIJ en su opinión consultiva en el *caso relativo a la Competencia de la Asamblea General para la admisión de un Estado ante las Naciones Unidas* de 1950. La Corte reafirma su doctrina en la materia y lo hace en términos muy claros cuando indica en el caso de *Preah Vihear* que: “[...] la Corte debe aplicar sus reglas normales de interpretación, la primera de las cuales, conforme a la jurisprudencia establecida de la Corte, es que las palabras deben ser interpretadas según a su significado natural y corriente en el contexto en donde aparecen.”⁴⁸

Asimismo, el contexto comprende el recurso al preámbulo del tratado según lo confirma la Corte en el *caso de los derechos de los nacionales de los EUA en Marruecos*.⁴⁹ El contexto también incluye a los anexos de un tratado como formando parte del contexto, y el tribunal le otorga gran valor sobre todo si son textos que tienen valor de interpretación de ciertas disposiciones convencionales, así en el caso *Ambatielos*, la CIJ considero que: “Thus, the provisions of the Declaration are in the nature of an interpretation clause, and, as such, should be regarded as an integral part of the Treaty, even if this was not stated in terms.”⁵⁰

Empero, existe un límite al método de interpretación del texto de un tratado situado en su contexto: que dicho método “no conduzca a resultados irrazonables o absurdos”, así lo estableció la CPJI en el *caso del servicio postal polaco de Danzig* de 1925.⁵¹

(b) *Método de interpretación estricta*

El Principio de interpretación *in dubio mitius*⁵² o de interpretación **estricta**, en sentido estricto o restringido (de las limitaciones de la soberanía de los Estados), era otro de los métodos utilizados en el Derecho consuetudinario, pero que fue sustituido por el de eficacia.

Una de las pocas máximas de interpretación que evolucionaron en esta época de desarrollo del derecho internacional proviene directamente de la estructura de la sociedad internacional y del principio de libertad de los Estados: el criterio que las obligaciones internacionales deberían ser interpretadas de tal forma que existan pocas restricciones sobre los Estados, y que ningún tratado podría ser interpretado para restringir por inferencia el ejercicio de soberanía o autopreservación.

En varios casos, la CPJI apoyo el principio que las cláusulas que implicasen una limitación de la soberanía del Estado deberían recibir una interpretación restringida. Como principio general de interpretación ha sido cuestionado, y posteriores decisiones le han hecho menos referencia.⁵³

Es también práctica internacional la de interpretar un tratado dándole un alcance lo más restringido posible cuando las disposiciones del mismo implican una limitación a la soberanía de los Estados. La causa de esto es que una interpretación “liberal” o amplia implicaría para los Estados partes de un tratado un aumento de sus obligaciones, lo que no era su intención aceptarlas inicialmente. Aunque ningún Estado podrá estar obligado sin su consentimiento, la capacidad de comprometerse al ámbito internacional constituye una de las características más importantes de la soberanía de los Estados. Esta regla en DI constituye el equivalente del principio bien conocido en el ordenamiento jurídico interno según el cual las disposiciones penales tienen interpretación estricta, por las mismas razones de protección.

Este principio fue utilizado en la jurisprudencia internacional de la Corte en diversas ocasiones. La CPJI recurrió a dicho principio en el *caso del Lotus* estableciendo que según el cual “Las limitaciones de la independencia de los Estados no se presumen.”⁵⁴ Asimismo, la misma Corte afirmó en el *caso de las zonas francas entre Francia y Suiza* que: “in case of doubt, a limitation of sovereignty must be construed restrictively”⁵⁵ Del mismo modo, la CIJ en el *caso de los ensayos nucleares* confirma su postura tradicional: “When States make statements by which their freedom of action is to be limited, a restrictive interpretation is called for.”⁵⁶

Sin embargo, esta regla restringida es incompatible con el método de interpretación teleológica: pues si la primera es restringida, la segunda es más dinámica. Así, existe rechazo de los partidarios de la soberanía del Estado al método teleológico.

(c) *Principio de eficacia*

El principio de efectividad o eficacia, o método del efecto útil del tratado (i.e., que el tratado sea efectivo y útil), o de funcionalidad, sustituye al principio de interpretación estricta.

Esta regla de interpretación fue extraída del derecho romano y se expresa en la máxima *ut res magis valeat quam pereat*.⁵⁷ Esta regla ha sido utilizada por la jurisprudencia internacional antes de la CVDT. Fue invocada por la CPJI en el *caso de adquisición de la nacionalidad polaca* de 1923, el *caso del intercambio de las poblaciones griegas y turcas* de 1925, y el *caso de las zonas francas de la Alta Saboya y el País de Gex* de 1929; y también por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva en el *caso del Estrecho de Corfu* de 1949.

Respecto al principio de eficacia, concerniente a los poderes de los órganos de la ONU, la CIJ ha adoptado por lo general un principio de eficacia institucional y ha inferido la existencia de poderes los cuales bajo su punto de vista eran necesarios para los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas.⁵⁸

Este método conoce un límite: no podrá suponer una contradicción con “la letra y el espíritu del tratado”, según refiere la CIJ en su opinión consultiva en el *caso de la interpretación de los tratados de paz*.⁵⁹

“El principio de interpretación expresado en la máxima: *Ut res magis valeat quam pereat*, a menudo referido como la regla de la efectividad, no puede justificar que la Corte atribuya a las disposiciones para la solución de controversias en los Tratados de Paz un significado que, según se estableció antes, sería contrario a su letra y espíritu”.⁶⁰

En dicho caso, interpretar un tratado contrariamente a su sentido claro supondría revisar tal tratado. Y la Corte ya había indicado al respecto: “Es obligación de la Corte interpretar los Tratados, no revisarlos.”⁶¹

Este principio de efectividad, según el cual a un tratado se le debe dar una interpretación que le permita ser efectivo y útil, tiene la intención absoluta de ampliar el campo normativo de los tratados, en detrimento del viejo principio de interpretación estricta en donde en caso de duda

las limitaciones de la soberanía serían interpretadas en sentido estricto.

Empero, este enfoque tiene los mismos defectos que el principio de interpretación restrictiva. La Comisión de Derecho Internacional de la ONU (CDI) no adoptó el principio pues consideraba que ya estaba suficientemente reflejado en la doctrina de interpretación de *buena fe* según el significado común del texto.⁶² Así, la CDI explicó:

“The Commission, however, took the view that, in so far as the *maxim ut res magis valeat quam pereat* reflects a true general rule of interpretation, it is embodied in article 27, paragraph 1, which requires that a treaty shall be interpreted *in good faith* in accordance with the ordinary meaning to be given to its terms in the context of the treaty and in the light of its object and purpose”.⁶³

(d) Método de interpretación “casi” auténtica

La interpretación “casi” auténtica, llamada también principio o método de interpretación por la **práctica ulterior** o **subsiguiente** de las partes contratantes del tratado, es un método también clásico para determinar el sentido de las disposiciones de un tratado.

El recurso a la práctica subsiguiente o ulterior de las partes contratantes se entiende como práctica *concordante* de las partes, *i.e.* el cumplimiento del tratado por las mismas. A juicio de Distefano, constituye uno de los medios más clásicos y más seguros para determinar el sentido exacto de las disposiciones de un tratado.⁶⁴

La jurisprudencia internacional ha recurrido a este método de interpretación. Así, la CPJI utilizó dicho método en su opinión consultiva en el *caso de la competencia de la OIT respecto a la reglamentación internacional de las condiciones de trabajo de las personas empleadas en la agricultura* de 1922, establece que: “If there were any ambiguity, the Court might, for the purpose of arriving at the true meaning, consider the action which has been taken under the Treaty.” Esta misma posición dicha Corte la reitera en el *caso de la Interpretación del artículo 3, párrafo 2, del Tratado de Lausana* de 1925 cuando declara que “The facts subsequent to the conclusion of the Treaty of Lausanne can only concern the Court in so far as they are calculated to throw light on the intention of the Parties at the time of the conclusion of that Treaty”⁶⁶, y en el *caso de los empréstitos brasileños* de 1929 cuando establece que “It is sought to apply the familiar principle that where a contract is ambiguous, resort may be had to the manner of performance in order to ascertain the intention of the Parties.”⁶⁷

Del mismo modo, la CIJ continuo con la tradicional jurisprudencia del máximo tribunal mundial antecesor como lo demuestra el *caso del Estrecho de Corfu* al decir: “The subsequent attitude of the Parties shows that it was not their intention, by entering into the Special Agreement, to preclude the Court from fixing the amount of the compensation.”⁶⁸

Para muchos, la interpretación conforme a la práctica subsiguiente de las partes se considera el método mas objetivo. La CPA (Corte Permanente de Arbitraje con sede en La Haya, creada en 1899 en virtud de la I Convención de La Haya de 1899, art. 20), en el *caso de la indemnización rusa* cuando litigaron Rusia y Turquía, ilustra esta actitud cuando afirmó que: “[...] la ejecución de los compromisos es entre Estados, como entre particulares, el más seguro comentario del sentido de tales compromisos”.⁶⁹

(e) Método de interpretación conforme a la letra y espíritu del tratado

Este método de interpretación, que es clásico, siempre fue utilizado en materia de tratados internacionales. Combina los métodos exegético (que se centra en la letra de la norma jurídica) y dogmático (se centra en el espíritu del Derecho), clásicos en Derecho.

Esta cuestión, todos lo dicen, tiene forma y contenido difíciles de precisar. Sin embargo, una cosa está clara: no se puede “hacer decir” a un tratado lo que no dice, lo que sería modificar el sentido. Así, la CIJ debió afirmar que: “la Corte está llamada a interpretar los tratados, no a revisarlos”.⁷⁰

(f) la regla intertemporal

Llamada también principio de contemporaneidad. Según esta regla, el lenguaje del tratado debe ser interpretado a la luz de las reglas del derecho internacional general en vigor en el momento de su celebración⁷¹, y también a la luz del significado contemporáneo de los términos.⁷² La interpretación del contexto del tratado también comprende todo el conjunto del derecho internacional contemporáneamente en vigor a la fecha de su conclusión. Empero, si las cláusulas del tratado contienen disposiciones muy generales, entonces se podrá preveer su adaptación con el cambio de los tiempos.

(g) el principio de buena fe

Este principio clásico se fundamenta en la máxima que un tratado debe leerse o interpretarse de buena fe. La regla de buena fe domina todo el

derecho de interpretación de tratados. Así, la buena fe obliga a las partes contratantes a interpretar el tratado de forma razonable respecto a la regla de derecho y a la voluntad de sus autores.⁷³

Como indica Parry, el principio de interpretación de buena fe exhibe reglas subordinadas como: la que los errores obvios de redacción no han de ser considerados; la que supone que las partes hayan querido significar algo en vez de nada; la que el tratado debe leerse, en cierto sentido, como un todo, de modo que una cláusula pueda invocarse para ayudar a explicar la ambigüedad de otra; etc.⁷⁴

Un caso reciente de su aplicación se produjo en el laudo del *caso del Rainbow Warrior* de 1990 (Nueva Zelanda vs. Francia).⁷⁵ Este principio ha sido incluido en el art. 31, par. 1, de la CVDT.

3.5. Otras reglas y técnicas de interpretación

Adicionalmente a estos métodos o reglas, existen técnicas de interpretación que son utilizadas por lo general por abogados internacionalistas, muchas de tales técnicas son familiares a abogados de Derecho interno.

En decisiones y documentos antiguos, algunas reglas dogmáticas eran prestadas mayormente del Derecho romano y son invocadas algunas veces como en el caso de la fórmula *expressio unius est exclusio alterius*.⁷⁶

Otro caso es la interpretación *contra proferentem*.⁷⁷ La CIJ en el caso de Jurisdicción de Pesquerías pensó que era posible que la regla *contra proferentem* “puede tener un papel que desempeñar en la interpretación de disposiciones contractuales”, pero negó su aplicación a declaraciones de aceptación de la Corte y reservas hechas al respecto.⁷⁸ Empero, la regla según la cual un texto que es ambiguo debe ser interpretado contra la parte que lo redactó,⁷⁹ no ha sido muy relevante en la práctica internacional.⁸⁰

Por ejemplo, si un derecho u obligación en particular existe en solo una parte del tratado, entonces por el argumento o principio *argumentum a contrario*⁸¹ el derecho u obligación no existe en donde no es mencionado.⁸²

También, existen dos posibles reglas o técnicas que se podrían aplicar al mismo tema, las que serían el principio *lex posteriori derogat priori* y el principio *lex specialis derogat generalis*. Estas reglas no tienen

un lugar reconocido entre los principios de interpretación de tratados, aun cuando puedan ser utilizadas como instrumentos adicionales en el razonamiento jurídico. Estas reglas y técnicas de interpretación raramente están reguladas en una controversia, sin embargo, son utilizadas.

4. La regla general de interpretación (art. 31 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados, CVDT)

La CDI fue creada el 21 de noviembre de 1947 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) con la finalidad de codificar los temas principales del Derecho Internacional consuetudinario.

Desde 1949, la CDI comenzó a trabajar el tema de Derecho de los Tratados para su codificación, tema que recibió prioridad. La CDI designó como Relatores Especiales sobre el tema a James L. Brierly en 1949-1952, Sir Hersch Lauterpacht en 1952-1955, Sir Gerald Fitzmaurice en 1955-1961, y Sir Humphrey Waldock, el último relator, en 1961-1966. El Proyecto Final de una Convención sobre el Derecho de los Tratados fue presentado en 1966 a la Asamblea General. Asimismo, la CDI recomendó a la Asamblea General para que convocara una conferencia internacional para celebrar una convención respectiva.

La Asamblea General convocó la Conferencia de Viena sobre Derecho de los Tratados que se realizaría en dos sesiones: el 26 de marzo-24 de mayo de 1968 y el 9 de abril-22 de mayo de 1969 (esta última sesión contó con la asistencia de representantes de 110 Estados). La Conferencia de Viena adoptaría la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados el 22 de mayo de 1969, y a partir del 23 de mayo estaría abierta a la firma. La Convención de Viena de Derecho de los Tratados entró en vigor en 1980 tras recibir las 35 ratificaciones requeridas. Hasta el 2014, habían 45 Estados signatarios y 113 Estados partes.

La Comisión de Derecho Internacional estudiando la jurisprudencia internacional se ha inclinado por reconocer varios de los principales métodos de interpretación consuetudinarios vigentes cuando redactó los artículos sobre interpretación del proyecto de la Convención de Derecho de los Tratados, que establecen las reglas al respecto.

4.1. La formulación de la regla general de la CVDT

La CDI se dedicó a precisar los pocos principios generales del derecho consuetudinario que parecen constituir reglas generales de interpre-

tación de tratados. La codificación hecha en esta materia por la CDI constituye un intento por limitar el proceso de interpretación, el cual depende mucho de la soberanía estatal y de la autonomía de la voluntad de los Estados, que se caracteriza por el uso de métodos de interpretación específicos y aplicados a tratados. Las reglas codificadas actúan sobre los sujetos que interpretan como guías y como requisitos a la vez para la interpretación.⁸³

Tabla 2: Los metodos de Interpretación del Derecho Consuetudinario y su inclusión en la Convención de Viena de Derecho de los TratadosME

Métodos o principios de interpretación	Métodos incluidos como reglas de la CVDT	
Textual (sentido corriente, auténtica)	Regla General de Interpretación (art. 31, par. 1)	
Teleológica	Regla General de Interpretación (art. 31, par. 1)	
Buena Fe	Regla General de Interpretación (art. 31, par. 1)	
Contexto (sistemática, integración)	Regla General de Interpretación (art. 31, par. 1)	Definición de Contexto: art. 31, par. 2 Otros medios de interpretación a usarse junto con el Contexto: Art. 31, par. 3 inc a: acuerdos subsiguientes (textual) inc b: práctica subsiguiente inc c: Derecho Internacional (contexto)
Casi Auténtica (práctica subsiguiente)	Regla General de Interpretación (Art. 31, par. 3, inc. b)	
Histórica (intenciones)	Medio Complementario de Interpretación (art. 32)	
Restringida	No	CDI: Iría contra el principio de interpretación textual y teleológico (y contra el p. de efectividad)
Efectividad	No	
Contemporaneidad (intertemporal)	No	CDI: ya está incluida dentro del principio de buena fe y teleológico CDI: ya está incluida dentro del principio de buena fe

Nota: Como se puede observar, la Regla General de Interpretación (art. 31) de la CVDT es declaratoria del derecho consuetudinario.

Estos principios se codificaron en los arts. 31 y 32 de la CVDT, los que se basaron en el Proyecto Final sobre Derecho de los Tratados de la CDI. Aquí, la CDI indicó:

“Accordingly the Commission confined itself to trying to isolate and codify the comparatively few general principles which appear to constitute general rules for the interpretation of treaties. Admittedly, the task of formulating even these rules is not easy, but the Commission considered that there were cogent reasons why it should be attempted”.⁸⁴

La CDI afirmó que aplicar la regla general sería una sola operación combinada. Los varios principios presentes en esta regla se interrelacionarían en cualquier caso dado.

La Regla General de Interpretación del art. 31 de la CVDT ha sido reconocida como declaratoria del derecho **consuetudinario** por la Corte Internacional de Justicia en sus decisiones pronunciadas en diversos casos.⁸⁵ Asimismo, la Corte Europea de Derechos Humanos en el *caso Golder* estima que los artículos sobre interpretación de la CVDT tienen valor consuetudinario pues los “[...] Artículos 31 al 33 enuncian en esencia principios generales aceptados de derecho internacional [...]”.⁸⁶

Las reglas de interpretación establecidas por la Convención de Viena de Derecho de los Tratados son dos: la regla principal, llamada “Regla General de Interpretación”, y el recurso a la regla secundaria, llamada “Medios de Interpretación Complementarios”. Solo se contempla el recurso al método secundario cuando el método principal no da resultados o para confirmar el resultado del recurso al método principal.

4.2. Los principios de la Regla General de Interpretación del art. 31, par. 1

La regla general de interpretación del art. 31, par. 1, está basada en el enfoque textual, i.e., en el enfoque que el texto representa la “auténtica expresión de las intenciones de las partes”.⁸⁷ Por tanto, el punto de partida de cada interpretación es la aclaración del significado del texto, mas que cualquier otra voluntad externa de las partes.

El art. 31, par.1, contiene cuatro principios y los combina en una única regla de interpretación. El **primer** principio es la interpretación de buena fe, proviene directamente de la regla *pacta sunt servanda* (que se halla codificada en la CVDT, art. 26). El **segundo** principio, el textual, requiere que la interpretación recurra al sentido corriente (opuesto al sentido especial) de los términos utilizados en el tratado. Y

el **tercer** y **cuarto** principios, que combina los principios sistemático y teleológico, significa que el sentido corriente no será determinado en abstracto sino en el contexto del tratado y a la luz de su objeto y propósito.

La regla general de interpretación no describe a la letra algún orden jerárquico o cronológico en el cual esos principios deben ser aplicados, pero establece el escenario para una operación única combinada tomando en cuenta todos los elementos nombrados de forma simultánea.

Seguidamente examinaremos los cuatro principios de la Regla General de Interpretación del art. 31, par. 1, de la CVDT.

4.2.1. *El sentido corriente de los términos*

El primer elemento de la regla general de interpretación requiere dar un sentido corriente a los “términos del tratado”. Desde que el enfoque textual prevalece en toda la operación, parece natural que los “términos”, a los que se les va a dar significado, se refieran a lo que ha sido escrito por las partes, es decir las palabras y frases utilizadas en el tratado, más que lo que acuerden dichas partes.

Esto se confirma en el art. 31 (par. 4) y art. 33 (par. 3) en donde el “término” está claramente utilizado en referencia al significado del lenguaje escrito. Por tanto, como indica la CIJ en su jurisprudencia, la interpretación debe basarse “sobre todo” en el texto escrito del tratado.⁸⁸

El punto de partida en el proceso de interpretación es el análisis lingüístico y gramatical del texto del tratado, buscando el significado común o sentido corriente, *i.e.* el significado que es “regular, normal o consuetudinario”.⁸⁹ Al respecto, un primer paso será establecer el tipo de tratado en cuestión, así el análisis podrá ser efectuado por parte de un especialista. Para establecer ese tipo de significado, por lo general los tribunales judiciales internacionales a menudo recurren a diccionarios, generales o especializados.⁹⁰

El análisis de la forma gramatical del término de un tratado incluye el momento en que la norma fue redactada. En un caso reciente, la CIJ tenía que interpretar la frase “que no se ha determinado” y que, *inter alia*, se refería a su forma gramatical en la versión en francés:

“La Corte observa también que, en su versión francesa, la expresión antes mencionada emplea el tiempo del futuro perfecto [...], mientras que el tiempo del presente simple es usado en la versión inglesa. La

Corte nota que el uso del tiempo perfecto refuerza mas aun la idea que una acción previa (un intento por solucionar la controversia) debe haber tenido lugar antes que otra acción pueda ser efectuada (derivación a la Corte).”⁹¹

Al determinar el sentido corriente de los términos, dos aspectos vinculados deben tenerse en cuenta: el aspecto temporal de la prueba del sentido corriente se refiere a la cuestión de la interpretación estática o dinámica; excepto en donde las partes hayan utilizado un término genérico. El aspecto del idioma lo extraemos del art. 33: cada idioma de un tratado autenticado debe ser consultado para el sentido corriente del término en cuestión y cada una de ellas tiene el mismo valor, desde que en cada idioma autenticado, el término en principio debe considerarse que tiene el mismo significado.

4.2.2. *El contexto*

Desde que el proceso de interpretación no es solo un ejercicio gramatical, la Regla General de Interpretación del art. 31, par. 1, no permite un sentido corriente abstracto de una frase, divorciado del lugar que esa frase ocupa en el texto a ser interpretado. En su lugar, los términos del tratado deben ser interpretados “en su contexto”, que significa que el intérprete de cualquier frase en un tratado debe ver al tratado como un todo y aún más allá, según lo demuestra el art. 31, pars. 2 y 3.

La estructura sistemática de un tratado es así de igual importancia al sentido corriente lingüístico de las palabras usadas, para determinar su significado verdadero, desde que las palabras obtienen su significado del contexto en donde son utilizadas, como ya lo había indicado la CPJI.⁹²

Todo el texto del tratado debe considerarse como el “contexto”, incluyendo el título, el preámbulo y los anexos y cualquier protocolo⁹³ al tratado, y la posición sistemática de la frase en cuestión dentro de aquel conjunto. El valor de la interpretación puede hallarse en la posición de una palabra particular en un grupo de palabras o en una oración, de una frase particular u oración dentro de un párrafo, de un párrafo dentro de un artículo o dentro de un conjunto de disposiciones, de un artículo dentro de la estructura en conjunto del tratado.

La relevancia del título del tratado queda demostrado por la jurisprudencia de la CIJ en el caso de las *Plataformas Petroleras*:

“Debería notarse que, en la versión original en ingles, el título real del Tratado de 1955 (al contrario que muchos tratados similares concluidos

Derecho de los Tratados: la regla general de interpretación de Tratados

por los EEUU en esa época, como el Tratado de 1956 entre EEUU y Nicaragua) se refiere, junto a “amistad” y “derechos consulares”, no a “comercio” sino mas ampliamente, a “Relaciones Economicas”.⁹⁴

Para el significado de la palabra ‘comercio’ en un tratado bilateral concluido por Irán y EEUU, la Corte recurrió, *inter alia*, al título real de un tratado que se refería ampliamente a ‘relaciones economicas’ y por tanto sugería una lectura amplia del término.

La importancia de la puntuación y la sintaxis queda verificada en el caso de la *Plataforma Continental del Mar Egeo*, donde la CIJ tuvo que examinar la frase en francés “et, notamment,” y expresamente punto a las comas usadas.⁹⁵

La estructura de la oración también fue relevante en el caso de *Controversia fronteriza marítima, terrestre e insular*, en donde la Corte tuvo que decidir sobre su autoridad para delimitar las fronteras marítimas en controversia y para tal propósito, interpretar la frase “Que determine la situación jurídica [...]”.⁹⁶ La Corte sostuvo:

“No doubt the word "determine" in English (and, as the Chamber is informed, the verb "determinar" in Spanish) can be used to convey the idea of setting limits, so that, if applied directly to the "maritime spaces" its "ordinary meaning" might be taken to include delimitation of those spaces. But the word must be read in its context; the object of the verb "determine" is not the maritime spaces themselves but the legal situation of these spaces. No indication of a common intention to obtain a delimitation by the Chamber can therefore be derived from this text as it stands”.⁹⁷

El tratado como un todo es considerado cuando el intérprete compara el uso del mismo término en otra parte del tratado o diferentes frases del mismo tratado que traten el mismo asunto cuando afirmó:

“The question must be why, if delimitation of the maritime spaces was intended, the Special Agreement used the wording "to delimit the boundary line..." ("Que delimite la linea fronteriza...") regarding the land frontier, while confining the task of the Chamber as it relates to the islands and maritime spaces to "determine [their] legal situation..." ("Que determine la situacion juridica...")⁹⁸

El tratado como un todo es tenido en cuenta también cuando se determina que otras disposiciones del mismo tratado tienen por consecuencia o implicación una lectura cierta del término en controversia. La CIJ aceptó dicho fundamento recientemente en el *Caso de la controversia*

respecto a derechos de navegación y relacionados cuando sostuvo que el derecho de Costa Rica al uso de navegación del río, incluía un mínimo derecho de navegación en las villas a lo largo del río, incluyendo el uso por barcos oficiales, y concluyeron eso de otras disposiciones del tratado que de los derechos de navegación.⁹⁹

El preámbulo de un tratado puede ayudar a determinar el objeto y propósito del tratado, es el lugar normal en donde las partes efectuarían una declaración expresa a tal efecto. Al declarar los fines y objetivos de un tratado, un preámbulo así puede ser de importancia contextual y teleológica. Existen muchos ejemplos en la jurisprudencia internacional de referencia hecha al preámbulo de un tratado con el fin de aclarar el significado de una disposición particular.¹⁰⁰

Examinar la posición de un término o frase en las disposiciones de un tratado significa también que se aplican las consideraciones de lógica textual al establecer el sentido corriente. Así, la CIJ lo consideró recientemente a este respecto para que una de las lecturas propuestas permite a la oración completa en una disposición de un tratado darle un significado coherente.¹⁰¹

Además, comparar el término en cuestión con la redacción análoga de un tratado relacionado puede ayudar en la interpretación contextual. El último caso es demostrado en una decisión de la Corte de La Haya:

“The same contrast of wording can be observed in Article 18 of the General Treaty of Peace, which, in paragraph 2, asks the Joint Frontier Commission to “delimit the frontier line in the areas not described in Article 16 of this Treaty”, while providing in paragraph 4, that “it shall determine the legal situation of the islands and maritime spaces”. Honduras itself recognizes that the islands dispute is not a conflict of delimitation but of attribution of sovereignty over a detached territory. It is difficult to accept that the same wording “to determine the legal situation”, used for both the islands and the maritime spaces, would have a completely different meaning regarding the islands and regarding maritime spaces.”¹⁰²

Al extender así el enfoque sistemático más allá de la estructura del tratado en cuestión, la función del material externo en el proceso de interpretación tiene relevancia, lo que es regulado efectivamente por el art. 31, pars. 2 y 3.

4.2.3. *El objeto y propósito*

Las palabras finales del art. 31, par. 1, introduce el elemento teleológico o funcional en la regla general de interpretación y, al hacerlo, lleva al principio de efectividad dentro de la regla: los términos de un tratado deben ser interpretados de forma que promueve los objetivos del último. Así, debe evitarse cualquier interpretación que convierta a partes del tratado en superfluas o disminuya sus efectos prácticos.

La introducción del “objeto y propósito” compuesto en el trabajo de los proyectos de la CDI fue influenciado aparentemente por la versión en francés de la CIJ en la Opinión Consultiva en el *caso Reservas a la Convención contra el Genocidio*. Allí, la Corte estableció sobre la admisibilidad de reservas a los tratados de acuerdo con el “objeto y propósito” de los mismos.

Literalmente, el “**objeto**” parecería describir el contenido sustancial, de fondo, de un tratado, i.e., los derechos y obligaciones creados por este, mientras que el “**propósito**” se refiere al resultado general, el cual las partes desean alcanzar mediante el tratado.¹⁰³ Empero, en la práctica y en la doctrina, ambos elementos están fusionados en una única prueba¹⁰⁴ aplicando el telos o finalidad del tratado, o de una de sus disposiciones, a una interpretación propuesta de sus términos.

Aunque muchos tratados tienen en realidad una variedad de propósitos diferentes, el art. 31, par. 1, usa la forma singular “objeto y propósito”, como lo hacen otras disposiciones de la CVDT. Así, la regla general de interpretación claramente significa referirse al *telos* del tratado *in toto* como una sola noción fundamental, como lo hace expresamente el art. 41 par. 1, inc. b, apart. ii. Empero, desde que en la práctica el objeto de interpretación es siempre una cláusula específica, o una parte de ella, mas que el tratado como un todo, este punto de vista global disminuye el valor de la interpretación teleológica. Por tanto, en el caso de tratados multipropósitos, se tomarán en cuenta todos los objetivos que se expresan en los términos del tratado, y prevalecerá en el proceso de interpretación el final que mejor conforme con las consideraciones gramaticales y sistemáticas sobre el término en cuestión.

Existen varias formas de determinar el objeto y propósito de un tratado. Algunos tratados contienen cláusulas generales que específicamente declaran sus propósitos, un ejemplo es la Carta de la ONU, art. 1, que es fundamental.¹⁰⁵ Además, el recurso al título del tratado puede servir de ayuda. Más aun, el preámbulo de un tratado es el regularmente el lugar en donde las partes enumeran los propósitos que buscan

mediante su acuerdo. En otros casos, el tipo de tratado en si puede atraer una suposición de un objeto y propósito particular, como los tratados de fronteras (fijando fronteras finales y estables). Sin embargo, por lo general se necesitará una lectura de todo el tratado (i.e. de sus cláusulas sustantivas) para establecer el objeto y propósito con alguna certeza. Asimismo, el contrastar el tratado en cuestión con tratados relevantes del mismo tipo puede ayudar a establecer la finalidad del primero. Es lo que hizo la Corte de La Haya en el caso de las *Plataformas Petroleras*, cuando comparó el Tratado de Amistad entre Irán y EEUU con otros tipos de tratados de amistad y de este modo determinó el objetivo del tratado.¹⁰⁶

En general, el sentido común y la intuición pueden proveer indicadores útiles para identificar el objeto y propósito, con la regla de buena fe previniendo que los fines y objetivos sean introducidos por la puerta falsa, lo que los redactores del tratado rechazaron insertar en sus términos.

Consideraciones basadas en el principio de efectividad juegan un papel predominante al interpretar tratados que establecen organizaciones internacionales y les faculta con determinadas funciones y poderes. Aquí el enfoque teleológico de interpretación podría conducir a poderes no escritos (o “implícitos”) en el texto con la finalidad de permitir a la organización en cuestión cumplir su labor bajo el tratado. La jurisprudencia de la CIJ incluye ejemplos de diferentes versiones de ese enfoque: mientras en su opinión dada en el *caso Reparación* la Corte hizo alusión a los poderes implícitos de la ONU de las facultades expresamente establecidas por la Carta: “Bajo el Derecho Internacional, la Organización debe considerarse como poseedora de aquellos poderes que, aunque no expresamente dados por la Carta, son otorgados por una implicación necesaria, que son esenciales para el cumplimiento de sus obligaciones”.¹⁰⁷

En el *caso Ciertos Gastos*, la Corte derivó poderes no escritos para los propósitos de las Naciones Unidas: “Pero cuando la Organización realiza una acción que justifica la afirmación de que era apropiada para el cumplimiento de uno de los propósitos declarados de las Naciones Unidas la suposición es que tal acción no está *ultra vires* de la Organización”.¹⁰⁸

Con el paso del tiempo, el concepto de poderes implícitos parece haber sido muy atractivo, incluso para aquellos que deseaban ver los tratados constitutivos de organizaciones internacionales que sean interpretados según el principio del *effet utile*. Sin embargo, pueda ser que la doctrina

haya perdido algo su atractivo y la interpretación ahora favorece un enfoque estricto a la atribución de poderes de los organismos internacionales.

El enfoque del objeto y propósito tiene sus límites en el sentido corriente del texto del tratado. Solo puede ser utilizado para obtener uno de los sentidos corrientes posibles de los términos que predomine y no puede establecer una lectura que claramente no pueda ser expresada con las palabras usadas en el texto.

Mas aun, determinar el objeto y propósito de un tratado (o de una de sus disposiciones) debe distinguirse, por razones teóricas y prácticas, del recurso a las “circunstancias de la conclusión” del tratado. Lo último solo puede tenerse en cuenta bajo las condiciones del art. 32 de la CVDT, i.e., como medio suplementario de interpretación. Así, el objeto y propósito de un tratado debe ser principalmente establecido al leerlo como un todo, y no recurriendo a factores externos.

4.2.4. *La buena fe*

El art. 31, par. 1, exige que cada “tratado deberá interpretarse de buena fe” y de este modo establece la idea general incluida en aquella famosa frase. Conforme con la regla más fundamental del Derecho de los Tratados, cada tratado debe aplicarse “de buena fe”, según el art. 26 de la CVDT. Desde que interpretar un tratado es un elemento necesario de su aplicación, la lógica requiere que la buena fe sea aplicada a la interpretación de tratados. La buena fe debe utilizarse durante todo el proceso de interpretación, i.e. cuando se examina el sentido corriente del texto, el contexto, objeto y propósito, la práctica subsiguiente de los Estados, etc. Además, el resultado del proceso de interpretación debe apreciarse de buena fe.

Aunque su precisión conceptual es difícil, parece representar una exigencia fundamental de lo razonable. Esto se entiende en que el concepto de buena fe es tenido en cuenta en las reglas de interpretación mismas, aunque como una obligación de resultado: al aplicar el principio de buena fe debe evitarse lo que dice el art. 32, par. b, i.e. que la interpretación del tratado no conduzca a un resultado absurdo o irrazonable. De este modo, el sentido corriente, si es verificado en su contexto, siempre debe estar sujeto a la prueba de lo razonable. Si aplicar las palabras de un tratado en su sentido corriente parecería conducir a un resultado que sería manifiestamente absurdo o irrazonable, entonces debe buscarse otra interpretación.

Un ejemplo, podría hacer mención al art. 23, par. 1, de la Carta de la ONU a la “República de China” y la “Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas”, donde hoy razonablemente (mediante interpretación de tratados y el principio de buena fe) debe hacerse referencia a la República Popular de China y a la Federación de Rusia respectivamente. Cualquier otro enfoque sería contrario a la buena fe, a pesar que podría estar conforme con el sentido corriente de aquellos nombres.

4.3. El art. 31, par. 2: definición del contexto

El art. 31, par. 2, indica que forma parte del contexto dos tipos de documentos con la finalidad de ser utilizados con el propósito de llegar al sentido corriente de los términos del tratado. La disposición esta basada en el principio que un documento unilateral no puede como tal ser visto como parte del “contexto” pero con la finalidad de alcanzar dicho status tiene que recibir algún tipo de aceptación por otras partes.¹⁰⁹

Los documentos a los que hace referencia el art. 31, par. 2, son externos al tratado, y no son partes integrales de tal tratado.

El art. 31, par. 2, inc. a, define como “contexto” a todo **“acuerdo que se refiera al tratado”**, a condición que fueran hechas entre todas las partes en conexión con la celebración del tratado. El acuerdo *latu sensu* puede ser un concepto más amplio que el del tratado escrito, así el acuerdo podría incluir el consenso no escrito.

Empero, en la práctica de los tratados escritos comunes, aquellos “acuerdos” pueden tomar forma generalmente de actas finales, protocolos, entendimientos, comentarios o informes explicativos, los cuales son acordados por representantes de los gobiernos cuando prepararon el texto del trabajo y adoptado simultáneamente con aquel texto.

Un ejemplo nos demuestra que los “acuerdos” entre las partes del tratado puede tomar la forma de resoluciones de una organización internacional, esto si el tratado ha sido preparado bajo los auspicios de aquella organización.

En el caso de los tratados bilaterales, las partes pueden incluir detalles sobre interpretación en minutas acordadas o un intercambio de cartas o de notas.

El art. 31, par. 2, inc. b, hace referencia a todo **“instrumento formulado por una o más partes (i.e., unilaterales o plurilaterales)”** relacionados con el tratado que son aceptados como tales por todas las demás partes.

Tales instrumentos pueden ser declaraciones realizadas por las partes individuales antes de la conclusión del tratado o acompañando su expresión de consentir en obligarse, pero también se incluye las declaraciones unilaterales de interpretación en donde un Estado presenta en el momento de aceptar el tratado y que regularmente comparte las características externas de reservas al tratado. A diferencia de la reserva, una declaración de interpretación simplemente indica que el declarante considera que una disposición determinada significa algo específico.

4.4. Art. 31, par. 3: medios de interpretación adicionales al contexto: la práctica de las partes

Este párrafo 3 presenta dos enfoques como medios de interpretación y ambos se relacionan con la práctica de las partes del tratado: primero, respecto al tratado, y segundo, en sus relaciones jurídicas internacionales en general.

Los incisos a y b, permite usar material que se relaciona con la implementación del tratado por las partes.

Mientras que el inciso c, introduce el enfoque sistemático al dirigir la atención del intérprete a las demás reglas de derecho internacional, independientemente del tratado en cuestión.

Los párrafos 2 y 3 de este artículo tienen cierta similitud, la diferencia principal estriba en que: el párrafo 2 se refiere al proceso de celebración del tratado, mientras que el párrafo 3 se refiere a la evidencia que surge independiente de dicho proceso de celebración.

INC. A: los acuerdos subsiguientes de las partes

Estos acuerdos se distinguen también de los acuerdos citados en el párrafo 2, inciso a, en dos aspectos: primero, todo acuerdo aquí mencionado es “ulterior”, i.e., con un cierto tiempo posterior a la celebración del tratado, y segundo, ellos se relacionan específicamente con la cuestión de “la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones”.

Desde que los autores de estos acuerdos solo pueden ser las partes del tratado, estos acuerdos ulteriores representan también **medios de una interpretación auténtica** del tratado en cuestión. Como son los dueños de su propio tratado, en principio las partes no están limitadas en hacer acuerdos subsiguientes o ulteriores. Debido a que este inciso no incluye algún requisito formal, al parecer estos “acuerdos” también pueden ser informales.¹¹⁰

INC. B: La práctica subsiguiente de las partes

La *práctica subsiguiente* de las partes al implementar el tratado constituye evidencia clara objetiva de su entendimiento respecto a este tratado, y por tanto tiene gran importancia para efectos de interpretación. Este valor especial de la práctica subsiguiente ya había sido destacada por el tribunal arbitral en el caso *Indemnización Rusa* de 1912.¹¹¹

De aquí solo hay un paso para reconocer que, debido a que las partes son dueñas del tratado, un significado derivado de la práctica subsiguiente constituye una interpretación auténtica (o “casi auténtica”). Por tanto, las partes, al actuar mediante su práctica concordante, no solamente puede tomar a la interpretación libremente, pero también pueden llevar una enmienda implícita al tratado mediante la práctica.

INC. C: Reglas de Derecho Internacional: método sistemático

Este inciso c incluye otro material extrínseco al tratado en cuestión en el proceso de su interpretación.

Se refiere al sistema jurídico internacional como un todo como parte del contexto de cada tratado concluido bajo el Derecho Internacional y así establece el fundamento para el enfoque sistémico a la interpretación de tratados: cualesquiera que sea su objeto, los tratados son una creación del sistema jurídico internacional y su operatividad depende de este hecho. En una forma mucho más restringida, la regla ya había sido aplicada por la temprana jurisprudencia internacional, por ejemplo cuando la CPJI examinaba los tratados y otros documentos que tenían el mismo objeto como el tratado bajo consideración.¹¹²

Después, la CIJ la formuló en su opinión del caso *Namibia*, bajo la impresión del debate en la CDI y la adopción de la CVDT, en una forma muy amplia y general: “Un instrumento internacional tiene que ser interpretado y aplicado dentro de la estructura de todo el sistema jurídico en el momento de la interpretación”.¹¹³

Más aún, la regla establecida en el inciso c tiene una firme base en el principio de buena fe, o *pacta sunt servanda*, desde que conforme con dicho principio, cada parte de un tratado debe mantener en principio sus obligaciones de tratado de conformidad con sus otras obligaciones bajo el derecho internacional. Como indicó la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso de *Derecho de Paso* (Portugal vs India) de 1960: “Es regla de interpretación que un texto que surja de un gobierno debe ser interpretado en principio para que produzca y que intente producir efectos de acuerdo con el derecho existente y no en quebrantamiento de él”.¹¹⁴

La Comisión de Reclamos Franco-Mexicana (creada por tratado franco-mexicano de 1924), mediante su presidente el profesor Dr. Jan Hendrik Willem Verzijl (1888-1987, profesor de Derecho Internacional Público y de Historia del Derecho de las Naciones de la Universidad de Utrecht), había enunciado el mismo pensamiento mucho antes en su sentencia arbitral en el *caso Georges Pinson* de 1928: “Toda convención internacional debe considerarse que puede referirse tácitamente al derecho internacional común, para todas las cuestiones que ella misma no pueda resolver en términos expresos y de una forma diferente”.¹¹⁵

4.5. Art. 31, par. 4: el sentido especial y no corriente del término

El art. 31, par. 4, incluye una excepción al párrafo 1 respecto a casos en donde las partes han acordado, incluso de forma implícita, reemplazar el sentido corriente de un término contenido en el dispositivo de tratado por un sentido especial. Empero, el concepto de “sentido especial” se refiere a dos casos.

Primero, pueda ser que los términos de un tratado tienen un “sentido especial” o técnico debido al campo particular que el tratado cubre. En este caso, el sentido particular puede aparecer ya desde el contexto y el objeto y propósito del tratado, es fundamentalmente el sentido corriente en el contexto particular.

Segundo, el sentido de los términos de un tratado es “especial” porque las partes le están usando en una forma diferente del sentido más común. Esta es la categoría a la cual el párrafo 4 está dirigida, y en consecuencia, el dispositivo implica el único elemento en el proceso de interpretación que expresamente examina la intención de las partes, más que a su emanación en el texto, con la finalidad de establecer su propio entendimiento de un término que las partes usaron.

La principal razón porque la CDI decidió incluir una disposición expresa sobre el particular en su proyecto fue para enfatizar que la carga de la prueba queda con la parte que invoca el sentido especial del término, y la exigencia de la prueba requerida.¹¹⁶

Ese punto ya había sido planteado por la CPJI en el *caso de Groenlandia Oriental* cuando sostuvo en su sentencia:

“El sentido geográfico de la palabra ‘Groenlandia’, i.e. el nombre que es comúnmente utilizado en los mapas para denominar a toda la isla, debe ser visto como sentido corriente de la palabra. Si una de las Partes

supone que debe atribuírsele un sentido insolito o excepcional, queda en aquella Parte fundamentar su aseveración”.¹¹⁷

Asimismo, en el *caso Condiciones de Admisión*, la CIJ indicó que “una razón decisiva sería necesaria” con la finalidad de desplazar el sentido natural de los términos utilizados.¹¹⁸

5. Art. 32: los “medios complementarios” de interpretación de la CVDT

Definición

Los medios complementarios de interpretación a los que hace alusión el art. 32 de la CVDT incluyen, de forma especial (“en particular”) aunque no de manera exclusiva, a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias predominantes existentes en la celebración del tratado.

La CIJ en su jurisprudencia,¹¹⁹ así como diversos tribunales arbitrales internacionales,¹²⁰ ha sostenido que los arts. 31 y 32 reflejan el derecho consuetudinario sobre interpretación.

La no fusión de los artículos 31 y 32

En la Conferencia de Viena, los EEUU propusieron una enmienda para combinar los artículos 31 y 32, dando así un mayor ámbito a los trabajos preparatorios y a las circunstancias en las cuales el tratado fue celebrado. Sin embargo, esta propuesta no recibió mucho apoyo. En su Comentario, la CDI indicó que los dos artículos deberían operar en conjunto, y no tendrían el efecto de determinar una línea rígida entre medios complementarios y otros medios de interpretación.

Al mismo tiempo, para la CDI la distinción en si misma estaba justificada desde que los elementos de interpretación en el primer artículo (art. 31) se relacionan todos con el acuerdo entre las partes “en el momento, o después, que recibió expresión auténtica en el texto”. En cambio (art. 32), los trabajos preparatorios no tienen el mismo carácter auténtico (desde que se realizaron antes de la formulación del tratado) “sin embargo, en ocasiones podía ser valioso al arrojar luz sobre la expresión de acuerdo en el texto”.¹²¹

La práctica de la CIJ

De manera general, la Corte se ha negado a recurrir al trabajo preparatorio si el texto es suficientemente claro en si mismo.¹²² Pero, en ciertas ocasiones la CIJ ha utilizado trabajo preparatorio para confirmar una conclusión alcanzada por otros medios.¹²³

Los trabajos preparatorios

El trabajo preparatorio, por lo general, se entiende que incluye los proyectos sucesivos de un tratado y otros registros de las negociaciones de un tratado. Así, la finalidad del recurso a los trabajos preparatorios es descubrir el verdadero significado de lo que las partes acordaron en su tratado.

Para ser considerado como *travaux préparatoires* los materiales deben tener tres características básicas.

Los trabajos preparatorios deben ser materiales que puedan ser examinados objetivamente por un intérprete y comprende todos los documentos relevantes para el tratado que va a surgir y producido por los Estados negociadores durante la preparación hasta su celebración. Los trabajos preparatorios incluyen documentos como los proyectos y borradores, memoranda, comentarios y otras declaraciones y observaciones de unos gobiernos transmitidas a otros o a algún órgano que prepare el proyecto, intercambios diplomáticos entre las partes negociadores, registro de la negociación o de la conferencia, las minutas de una comisión, o de los procedimientos plenarios.¹²⁴

Asimismo, dichos materiales deben ser capaces de demostrar tanto un *entendimiento común* de las partes negociadoras como para el significado de las disposiciones del tratado.¹²⁵ Estos materiales solo calificarán como trabajos preparatorios si han estado presentes en el proceso de negociación y disponibles a todos los negociadores de forma colectiva.

Finalmente, para ser relevante como trabajo preparatorio, el material debe estar directamente relacionado con el tratado en cuestión y formar parte de su proceso de negociación. Sin embargo, en la práctica, los intérpretes algunas veces hacen referencia a material conducente a un tratado anterior parecido e incluso a tratados similares. Esto fue lo que hizo, la Corte Internacional de Justicia en el *caso LaGrand*, cuando interpretó el art. 41 de su propio Estatuto contrastándolo con la historia negociadora de la disposición idéntica en el Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, que incluía un anterior tratado bilateral entre los Estados Unidos de America y el reino de Suecia.¹²⁶

Las circunstancias de la celebración del tratado

Junto con el trabajo preparatorio, el art. 32 permite la utilización de las circunstancias de la celebración de un tratado como un medio complementario de interpretación. Según el Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional, Sir Humphrey Waldock, esta fórmula tiene por finalidad incluir las circunstancias contemporáneas y el contexto

histórico en las que el tratado fue celebrado.¹²⁷ Así, se hace referencia a las circunstancias fácticas presentes en el momento de la conclusión y la retrospectiva histórica del tratado. Ante todo, el conocimiento de aquellos hechos puede ayudar a identificar los motivos de las partes y, consecuentemente, el objeto y propósito del tratado.

En el *caso de Asilo*, la Corte Internacional de Justicia hizo referencia, cuando interpretaba la Convención de La Habana de 1928, a “una de las tradiciones más firmemente establecidas de América Latina, concretamente, la no intervención”, y rechazó una cierta interpretación propuesta porque entraría en conflicto con aquella tradición.¹²⁸

Asimismo, las condiciones políticas, sociales y económicas de las partes, su asociación con determinados bloques o agrupaciones deben ser tomadas en cuenta con la finalidad de determinar la realidad de la situación la cual las partes quisieron regular mediante un tratado.

Otros medios complementarios

La lista de los medios complementarios del art. 32 no es exhaustiva, pues aparte de los medios citados, se infiere que hay otros medios. La definición de estos últimos no han sido establecidos de forma concluyente por la práctica internacional o por la doctrina más prestigiosa, así no existe de forma clara una delimitación sobre estos medios.

Cuando el art. 32 permite tener en consideración otros medios de interpretación no considerados en la Regla General de Interpretación del art. 31, así podría inferirse que podrían incluirse aquí los principios y métodos de interpretación del derecho consuetudinario.

Cualquier material que podría incluirse en el trabajo de interpretación sería aquel que **no formaba parte** *strictu sensu* del proceso de negociación, pero que cumplió un papel porque cubre la sustancia del tratado y los negociadores podían hacer referencia a ella. Estos materiales incluyen documentos surgidos en instituciones independientes como la CDI, y trabajos preparatorios de tratados similares al que se interpreta. De forma similar, los documentos de órganos estatales o internacionales que traten cuestiones examinadas por el presente tratado pueden tener un papel según el intérprete. Asimismo, la práctica subsiguiente que no era de las partes (e.g. podría ser de organizaciones internacionales) o que no se relaciona con la aplicación del tratado (o la práctica subsiguiente que no establece un acuerdo entre las partes, y así recae dentro del art. 31, par. 3, inc. c).

Aplicación temporal de los Medios Complementarios

Según el art. 32, el recurso a los “Medios Complementarios” de interpretación se puede producir en dos situaciones:

- (a) Para confirmar la interpretación alcanzada al aplicar el art. 31.
- (b) Para efectuar la interpretación cuando la aplicación del art. 31 no tenga resultados positivos.

En el primer caso, una vez que se haya logrado una interpretación siguiendo los pasos del art. 31, es apropiado examinar los trabajos preparatorios del tratado con la finalidad de confirmar la interpretación.

En el segundo caso, el recurso a los trabajos preparatorios es también apropiado si la interpretación inicial deja el significado de los términos relevantes como ambiguos u oscuros, o conduce a un resultado absurdo o irrazonable.

Es necesario notar que nada en las reglas de interpretación impide que el intérprete de un tratado examine el trabajo preparatorio en el proceso de interpretación. Sin embargo, lo que está limitado por las reglas de Viena es basar una decisión obligatoria en dicho material durante la ejecución del art. 31. Así, una decisión determinante de carácter obligatorio se podrá efectuar después de la aplicación del citado art. 31. Ergo, salvo esta limitación, la facultad de recurrir a los medios complementarios es amplia.

6. Interpretación de tratados por la CIJ en el caso sobre la controversia territorial y de delimitación marítima Nicaragua-Colombia (2001-2012)

La controversia territorial entre Colombia y Nicaragua (2001-2012) se centraba en las islas San Andrés, Providencia, y Santa Catalina, y los siete cayos, así como en la delimitación marítima.

Nicaragua considera que son nulos el Tratado Esguerra-Barcenas de 1928 (y así reclama el archipiélago de San Andrés, y los cayos)¹²⁹ y el Protocolo de Ratificación de 1930 (y así demanda una delimitación marítima). Colombia indica que ambos Tratados son válidos y ya habían determinado la soberanía y delimitación.

La labor de la CIJ sería resolver diferencias de interpretación de los tratados de 1928 y 1930. Esto es, en primer lugar, determinar si son válidos o no respecto a la soberanía territorial y, en segundo lugar, si

delimitan la frontera marítima. La cuestión medular para la CIJ era si el Protocolo de 1930 solucionaba la controversia respecto a la delimitación marítima entre ambos Estados. Si lo solucionaba, entonces la CIJ sería incapaz de ejercer jurisdicción.

En su sentencia sobre objeciones preliminares del 2007, la CIJ le dio la razón a Colombia respecto a la soberanía del archipiélago de San Andrés conforme al Tratado Esguerra-Barcenas de 1928. Pero, a juicio de la CIJ el Protocolo, no había establecido límites marítimos y tampoco había determinado el futuro de los cayos Roncador, Quitasueño y Serrana, esto a pesar del argumento de Colombia que el Protocolo de 1930 estableció como límite marítimo el meridiano 82.

La Sentencia preliminar de la CIJ del 2007

A continuación citamos textualmente extractos de los párrafos 115, 116 y 117 de la sentencia de la Corte del 2007 respecto a objeciones preliminares y que tratan la interpretación que hace la Corte del Tratado de 1928 y del Protocolo de 1930 en relación con la delimitación de frontera marítima entre Colombia y Nicaragua:

“115. La Corte considera que contrario a los reclamos de Colombia, los términos del Protocolo (de 1930), en su **sentido corriente y pleno**, no pueden ser interpretados para que puedan tener por efecto una delimitación de la frontera marítima entre Colombia y Nicaragua [...].

116. Desde el punto de vista de la Corte, un examen cuidadoso de las **discusiones pre-ratificación** del Tratado de 1928 por las Partes confirma que ninguna de las Partes suponían que el Tratado y el Protocolo fueran formulados para tener como efecto una delimitación general de los espacios marítimos entre Colombia y Nicaragua [...].

117. Contrario al alegato de Colombia, la Corte no considera significativo que en el Preámbulo del Tratado, las Partes expresen su deseo de poner fin ‘a la *controversia territorial* entre ellas’, mientras que en el Protocolo ellas se refieren a ‘la *controversia* entre ambas repúblicas’. Bajo el punto de vista de la Corte, la diferencia en el lenguaje del Tratado y del Protocolo no puede leerse de tal forma como para haber transformado la naturaleza territorial del Tratado en una que también tenga como efecto una delimitación general de los espacios marítimos entre los dos Estados. Esta conclusión es extraída del texto completo de la frase citada en el Protocolo, en donde las Partes declaran que el Tratado de 1928 fue concluido ‘con el objetivo de poner fin a la controversia entre ambas repúblicas respecto al Archipiélago de San Andrés y Providencia y la Costa de los Mosquitos de Nicaragua’. En otras palabras, la “controversia” a la cual se refiere el Protocolo se relaciona con la Costa

Derecho de los Tratados: la regla general de interpretación de Tratados

de los Mosquitos junto al Archipiélago de San Andrés; no se refiere, ni por implicación, a una delimitación marítima general.”¹³⁰

Como podemos observar en los párrafos 115-117 de la sentencia del 2007, conforme a una interpretación textual, la CIJ determina que el Protocolo de 1930 no establece una delimitación marítima entre Nicaragua y Colombia en el Caribe.

Asimismo, aplicando el método histórico, la Corte también establece que el tratado Esguerra-Barcenas de 1928, ni el Protocolo de 1930, no fueron negociados por los Estados Partes con la intención que tuvieran por efecto la delimitación marítima entre los dos países.

El método teleológico fue utilizado también por el tribunal para indicar que el objeto y propósito del Tratado Esguerra-Barcenas y del Protocolo de 1930 era solucionar la controversia territorial sobre las islas del Caribe y no establecer la delimitación marítima Colombia-Nicaragua.

Sentencia del 2012

La sentencia de la Corte del 2012 establece la delimitación marítima definitiva, pues no lo había hecho a su juicio el Protocolo de 1930. A Colombia la Corte le reconoce soberanía sobre los siete cayos (como parte del archipiélago de San Andrés de soberanía colombiana), cada uno con un mar territorial de 12 millas marinas.¹³¹ Esto consecuencia de la validez del Tratado sobre la soberanía territorial.

Asimismo, la Corte definió el límite marítimo, y la CIJ extendió el límite marítimo a 200 millas marinas (370 km), como límite de la ZEE (Zona Económica Exclusiva) de Nicaragua; ergo, Colombia pierde unos 75.000 km² de mar que consideraba suyo y que se le concede a Nicaragua para que lo explote como su ZEE.

Conclusiones

Los tratados pueden ser estudiados bajo dos ópticas diferentes, esto es bajo la Teoría de las Fuentes del Derecho Internacional y bajo el Derecho de los Tratados. Mientras, el estudio del Derecho de los Tratados se enfoca en el procedimiento de celebración, vigencia y terminación de los tratados. La interpretación de tratados cobra una importancia angular pues representa una de las principales labores de la Corte Internacional de Justicia, y de otros tribunales internacionales, respecto a solución de las controversias llevadas a su jurisdicción. La evolución del derecho de interpretación de tratados se fortalece a partir de las de-

cisiones de tribunales arbitrales del siglo XIX y de tribunales judiciales internacionales del siglo XX culminando con la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969.

Los principios o métodos de interpretación de tratados del derecho consuetudinario han sido diversos, siendo los principales, según Fitzmaurice, el método textual, el teleológico y el histórico. La Regla General de Interpretación de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados es considerada por la jurisprudencia internacional, incluyendo a la de la Corte Internacional Justicia, y por la doctrina de más prestigio como declaratoria del derecho internacional consuetudinario, pues incluye a casi todos los métodos de interpretación de tratados consuetudinarios, por lo que su recurso es válido para todos los Estados del sistema internacional general, sean o no partes de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados.

En el marco de esta Convención, el método histórico tiene un papel secundario al estar comprendido dentro de los denominados Medios Complementarios de Interpretación del artículo 32 de la CVDT. La importancia del recurso a las reglas de interpretación lo manifiesta la Corte Internacional de Justicia cuando dirime los litigios sobre delimitación marítima como en el caso Colombia-Nicaragua.

Notas

- 1 Clive Parry, "Derecho de los Tratados", en Max Sorensen (ed.), *Manual de Derecho Internacional Público* (Mexico: FCE, 1985), pp. 228-229.
- 2 C. Parry, *op. cit.*, p. 202.
- 3 La CIJ en diversos casos se ha referido a la CVDT sin examinar si los Estados litigantes eran partes de la Convención. En el caso del Proyecto Gabcikovo-Nagymaros la Corte observó: "[La Corte] solo necesita ser consciente del hecho que ha tenido la ocasión en diversos momentos que varias reglas establecidas en aquella Convención podrían ser consideradas como codificación del derecho consuetudinario existente". *Vid.*, ICJ Reports 1997, p. 38, par. 46.
- 4 James L. Brierly, *The Law of Nations: An Introduction to the International Law of Peace* (Oxford: Oxford University Press, 1963).
- 5 Sir Arnold McNair, *The Law of Treaties* (Oxford: Clarendon Press, 1961).
- 6 Sir Robert Y. Jennings, "Treaties", en Mohammed Bedjaoui (ed.), *International Law: Achievements and Prospects* (Londres-Boston-Dordrecht: UNESCO-Nijhoff, 1991), pp. 135-177.
- 7 Sir Gerald Fitzmaurice, "The General Principles of International Law, Considered from the Standpoint of the Rule of Law", *RCADI*, vol. 92 (1957), pp. 1-228.
- 8 Sir Humphrey Waldock, "General Course on Public International Law", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International- RCADI* vol. 106 (1962), pp. 1-252.
- 9 Paul Reuter, *Introduction to the Law of Treaties* (Londres: Pinter, 1989).
- 10 Parry, *ibid.*, pp. 199-259.
- 11 Roberto Ago, "Le droit des traités a la lumiere de la Convention de Vienne", *RCADI*, vol. 134 (1971), pp. 297-332.
- 12 Sir Ian M. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties* (Manchester: Manchester University Press, 1984).

Derecho de los Tratados: la regla general de interpretación de Tratados

- 13 Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).
- 14 Ernesto De la Guardia y Marcelo Delpech, *El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena de 1969* (Buenos Aires: La Ley, 1970).
- 15 Paul Guggenheim, *Traité de Droit international public*, t. I (Ginebra: Georg & cie., 1953).
- 16 Antonio Cassese, *International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2005).
- 17 James Crawford (ed.), *Brownlie's Principles of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2012).
- 18 Jose Antonio Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales* (Madrid: Tecnos, 2012).
- 19 Según constata Ludwik Ehrlich (1889-1968), profesor de la Universidad de Lwow, en su curso "L'interprétation des traités", en el *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International* (1928-IV), vol. 24, pp. 1-145.
- 20 Hugo Grocio, *De iure belli ac pacis*, Libro II, Capitulo 16 "La interpretación de los tratados", par. I.
- 21 Los métodos de interpretación literal, histórico, sistemático y teleológico son ampliamente conocidos en diversos ordenamientos jurídicos internos de los Estados.
- 22 Vid., Dionisio Anzilotti, *Corso di Diritto Internazionale*, vol. I (Roma: Athenaeum, 1912), pp. 102-107.
- 23 Antonio Cassese, *International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 178
- 24 Sobre todo con el nacimiento del sistema de tribunal arbitral a partir del arbitraje del Alabama de 1871-1872, y que significó una revolución en el arbitraje y eran un medio de solución pacífica de controversias internacionales, así como con la Corte Permanente de Arbitraje en 1899 como resultado del I Congreso de La Haya.
- 25 E.g., el Estatuto de la CIJ, art. 36, par. 2, inc. a, indica: "Los Estados [...] reconocen [...] la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre: a) la interpretación de un tratado."
- 26 Vid., E. De Vattel, *Le droit de gens, ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, 1754, Libro II, Capitulo XVII "De la Interpretación de tratados", par. 263. Cf., CIJ, *Opinion Consultiva sobre las condiciones de admisión de un Estado como miembro de las Naciones Unidas*, ICJ Reports 1948, par. 63.
- 27 El texto del tratado entre las partes constituye la interpretación auténtica de las intenciones de las partes.
- 28 Charles Rousseau, *Derecho Internacional Público* (Barcelona: Ariel, 1966), p. 57.
- 29 Vid., Sir Gerald Fitzmaurice, "The Law and Procedure of the International Court of Justice: Treaty Interpretation and Certain Other Treaty Points", *British Yearbook of International Law*, vol. 28, 1951 (1952), pp 1-28. También, op. cit., vol. 33, 1957 (1958), pp. 203-227.
- 30 Fitzmaurice, op.cit.
- 31 CIJ, sentencia en el caso *Sentencia arbitral del 31 de Julio de 1989*, ICJ Reports 1991, p. 53, par. 48.
- 32 R. Bernhardt, "Interpretation in international Law", en R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 2 (Amsterdam: Elsevier, 1995), p. 1416.
- 33 Esto abarcaría a las decisiones de tribunales internacionales.
- 34 Vid., G. Schwarzenberger, "Myths and Realities of Treaty Interpretation", *Virginia Journal of International Law*, vol. 9, no. 1 (1968), p. 8.
- 35 Fitzmaurice, *ibid.*
- 36 *Ibid.*
- 37 CIJ, *Opinion Consultiva*, caso relativo a la Competencia de la Asamblea General para la admisión de un Estado ante las Naciones Unidas de 1950. Vid., ICJ Reports 1950, p. 8.
- 38 La Corte de Justicia de la Unión Europea ha hecho amplio uso de este metodo de interpretación.
- 39 *Casos de Africa Sudoccidental* (Etiopia vs. Sudafrica; Liberia vs. Sudafrica), *Objeciones Preliminares*, Sentencia del 21 de diciembre de 1962, ICJ Reports 1962, p. 336.
- 40 Fitzmaurice, op. cit.
- 41 *Controversia relativa a los Derechos de Navegación y Derechos Vinculados* (Costa Rica vs. Nicaragua), Sentencia, ICJ Reports 2009, p. 213.

- 42 Vid., Tratado de Límites entre Nicaragua y Costa Rica celebrado el 15 de abril de 1858, Artículo VI: “la República de Costa Rica tendrá en dichas aguas los derechos perpetuos de libre navegación [...] con objetos de comercio”. Ibid.
- 43 Caso relativo a Derechos de Navegación, ICJ Reports 2009, pp. 213 y 343.
- 44 Fitzmaurice, op. cit.
- 45 Vid., caso Interpretación de la Convención de 1919 relativo al trabajo nocturno de las mujeres, CIJ, Opinión Consultiva del 15 de noviembre de 1932, Serie A/B 50, p. 380.
- 46 Caso Competencia de la Asamblea General para la Admisión de un Estado Miembro ante las Naciones Unidas (Carta, art. 4), Opinión Consultiva, ICJ Reports 1948, p. 63. En el mismo sentido indicó la misma CIJ: “the Court would normally apply the principle it reaffirmed in its 1950 Advisory Opinion concerning the Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, according to which there is no occasion to resort to preparatory work if the text of a convention is sufficiently clear in itself.” Vid., Caso Jurisdicción en materia de pesquerías (Alemania vs Islandia), CIJ, sentencia del 2 de febrero de 1973, ICJ Reports 1973, p. 56.
- 47 CPJI, Opinión Consultiva, caso de la competencia de la OIT para la reglamentación de las condiciones de trabajo en la agricultura (1922), Serie B, No. 2, p. 23.
- 48 Caso del Templo Preah Vihear (Camboya vs. Tailandia), Objeciones Preliminares, sentencia del 26 de mayo de 1961, ICJ Reports 1961, p. 32.
- 49 La Corte recurre a los trabajos preparatorios así como al preámbulo para poder interpretar un tratado, el Acta de Algeciras de 1906: “Neither the preparatory work nor the Preamble gives the least indication of any such intention”. Vid., Caso de los derechos de los nacionales de EUA en Marruecos, Sentencia del 27 de agosto de 1952, ICJ Reports 1952, pp. 183 y 197-198.
- 50 Caso Ambatielos (jurisdicción preliminar), sentencia del 1 de julio de 1952: ICJ Reports 1952, p. 44.
- 51 CPJI, Opinión Consultiva, caso del servicio postal polaco en Danzig de 1925. Serie B, p. 39.
- 52 Flexibilidad en caso de duda. Significa que el intérprete deberá escoger el significado que sea menos restringido sobre la soberanía de las partes, si el término a ser interpretado tiene diferentes significados.
- 53 Empero, Brownlie establece que el principio podría operar en casos relacionados con la regulación de importantes derechos territoriales (en estos casos, a su juicio, no es una “ayuda a la interpretación” sino un principio independiente). Vid., J. Crawford (ed.), Brownlie's Principles of Public International Law (Oxford: Oxford University Press, 2012), p. 379.
- 54 CPJI, Caso del Lotus (Francia vs Turquía), sentencia 1927, Serie A, p. 18. La Corte dijo: “The rules of law binding upon States therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law.” Ibid.
- 55 CPJI, Caso de las zonas francas de la Alta Saboya y el distrito de Gex (Francia vs Suiza) (segunda fase), Orden del 6 de diciembre de 1930, Serie A, p. 12.
- 56 Caso Ensayos Nucleares (Australia vs Francia), sentencia, ICJ Reports 1974, p. 267.
- 57 “Que el asunto pueda tener efecto antes que fracasar”. La máxima establece que una interpretación debe ser adoptada para que la medida pueda tener efecto antes que fracasar, así es el pilar del principio de eficacia.
- 58 E.g. en la jurisprudencia de la CIJ en los casos: status internacional de Africa Sudoccidental de 1950; Africa Sudoccidental 1962; Namibia 1971; Ciertos Gastos de la ONU 1962.
- 59 Caso de Interpretación de los Tratados de Paz (segunda fase), Opinión Consultiva, ICJ Reports 1950, p. 229.
- 60 Ibid.
- 61 Loc. cit.
- 62 ILC Yearbook 1966, vol. II, p. 219. Un ejemplo de la aplicación del principio de Buena Fe (que exige que las partes acaten de buena fe las obligaciones del tratado) es el principio del abuso del derecho que prohíbe el ejercicio abusivo de los derechos de un Estado.
- 63 Ibid. El Art. 27 formó parte del Proyecto de Convención de Derecho de los Tratados elaborado por la CDI, y después se incluyó en la CVDT como su art. 31.
- 64 Vid., Giovanni Distefano, “La pratique subsequente des Etats parties a un traite”, Annuaire Francais de Droit International, no. 40 (1994), pp. 41-71.

Derecho de los Tratados: la regla general de interpretación de Tratados

- 65 El caso de la competencia de la OIT respecto a la reglamentación internacional de las condiciones de trabajo de las personas empleadas en la agricultura, CPJI, Opinion Consultiva del 12 de agosto de 1922, Serie B02, p. 38.
- 66 El caso de la Interpretación del artículo 3, párrafo 2, del Tratado de Lausana, CPJI, Opinion Consultiva del 21 de noviembre de 1925, Serie B12, p. 24.
- 67 El caso de los empréstitos brasileños (Francia vs Brasil), CPJI, Sentencia del 12 de julio de 1929, Serie A21, p. 119.
- 68 Caso del Estrecho de Corfu, Sentencia del 9 de abril de 1949, ICJ Reports 1949, p. 25.
- 69 Recueil des Sentences Arbitrales, Affaire de l'indemnité russe, sentencia del 11 de noviembre de 1912, vol. XI, p. 433.
- 70 CIJ, Opinión Consultiva relativa a la Caso de la interpretación de los tratados de paz, ICJ Reports 1950, p. 229.
- 71 Caso Grisbadarna (Noruega vs. Suecia) (1909), RIAA, 11, 159; Caso Namibia, ICJ Reports 1971, pp. 16, 31.
- 72 Caso Nacionales de EEUU en Marruecos, ICJ Reports 1952, pp. 176,189.
- 73 Vid., D. Carreau y F. Marrella, *Droit International* (Paris: Pedone, 2012), p. 190.
- 74 Parry, op. cit., p. 230.
- 75 Reports of International Arbitral Awards (RIAA), Caso del Rainbow Warrior, laudo del 30 de abril de 1990, vol. XX, p. 251.
- 76 "La mención expresa de una cosa excluye a todas las demás", esto significa que los ítems que no estén enumerados en la ley se supone que no están incluidos en la misma. Cuando algo es mencionado expresamente en la ley nos lleva al supuesto que las cosas no mencionadas están excluidas.
- 77 "Contra el oferente", también llamada "contra el redactor". Asimismo, se le denomina interpretatio contra stipulatorem, indica que cuando no es posible una interpretación textual clara (debido a cláusulas ambiguas), la interpretación no deberá beneficiar a la parte que redactó esas cláusulas.
- 78 CIJ, Caso Jurisdicción de Pesquerías, par. 51 (n. 111).
- 79 Verba ambigua accipiuntur contra proferentem.
- 80 La CPJI la utilizó una vez, pero respecto con un instrumento que no era un tratado internacional. Vid., Caso del pago en oro de préstamos federales brasileños contraídos en Francia, CPJI, 1929, Serie A, no. 21, p. 114.
- 81 "Argumento basado en lo contrario", este principio denota una proposición que se considera correcta porque no es refutada por un determinado caso.
- 82 Vid., Avena y otros nacionales mexicanos (México vs. EEUU), ICJ Reports 2004, 128, par. 151. Aquí la CIJ establece que el principio a contrario no debería ser aplicado por la Corte a la interpretación de la Convención de Viena de Relaciones Consulares de 1963.
- 83 Vid., Carlos Fernández de Casadevante Romani, *Sovereignty and Interpretation of International Norms* (Berlin: Springer, 2007), p. 44.
- 84 Loc cit.
- 85 Como en los siguientes casos: caso relativo a la Sentencia Arbitral del 31 de Julio de 1989 (Guinea-Bissau vs. Senegal), sentencia del 12 de noviembre de 1991, ICJ Reports 1991, p. 70, aquí la Corte dijo: "[...] Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, which may in many respects be considered as a codification of existing customary international law on the point."; Caso relativo a Avena y otros nacionales mexicanos (México vs. EEUU), sentencia del 31 de marzo del 2004, ICJ Reports 2004, p. 48; caso de Genocidio (Bosnia vs. Serbia), sentencia del 26 de febrero del 2007, ICJ Reports 2007, pp. 109-110.
- 86 Corte Europea de Derechos Humanos, Case of Golder vs the United Kingdom, sentencia del 21 de febrero de 1975, p. 9 (par. 29).
- 87 ILC Report 1966.
- 88 "La interpretación debe basarse sobre todo en el texto del tratado". Caso de controversia territorial (Libia/Chad), sentencia, ICJ Reports 1994, p. 22.
- 89 Vid., Richard Gardiner, *Treaty Interpretation* (Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 164.
- 90 Corte Europea de Derechos Humanos, Case of Golder vs. the United Kingdom, sentencia del 21 de febrero de 1975, para. 32; Caso concerniente a las plataformas petroleras (Irán vs. EEUU) Objeción Preliminar, sentencia del 12 de diciembre de 1996, ICJ Reports 1996, para. 45, p. 818.

- 91 CIJ, Caso de la aplicación de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (Georgia vs. Rusia), Objeciones Preliminares, sentencia, ICJ Reports 2011, para. 135, p. 126.
- 92 CPJI, Caso de la Competencia de la OIT respecto a la regulación internacional de las Condiciones de las Personas Empleadas en la Agricultura de 1922, Opinión Consultiva, Serie B, No. 2, p. 23. También, el Caso de la Constitución del Comité de Seguridad Marítima de la OCMI, Opinión Consultiva del 8 de junio de 1960, ICJ Reports 1960, p. 158: "La palabra obtiene su significado del contexto en donde es utilizada". Ibid.
- 93 El protocolo es un addendum al tratado inicial y puede modificar dicho tratado.
- 94 Caso concerniente a las plataformas petroleras (Irán vs. EEUU) Objeción Preliminar, sentencia del 12 de diciembre de 1996, ICJ Reports 1996, par. 47, p. 819.
- 95 Caso de la Plataforma Continental del Mar Egeo (Grecia vs. Turquía), sentencia del 19 de diciembre de 1978, ICJ Reports 1978, par. 53, p. 22.
- 96 CIJ, Caso de la Controversia Fronteriza Terrestre, Insular y Marítima (El Salvador/Honduras; Nicaragua Interviniendo), sentencia del 11 de setiembre de 1992, para. 373, pp. 582-583.
- 97 Ibid., p. 583.
- 98 Ibid., par. 374, p. 583.
- 99 Caso relativo a los Derechos de Navegación y Relacionados (Costa Rica vs. Nicaragua), sentencia, ICJ Reports 2009, pars. 77-79, p. 246.
- 100 Por ejemplo, en los casos siguientes vistos por la CIJ: caso de Asilo Colombo-Peruano, sentencia del 20 de noviembre de 1950, ICJ Reports 1950, p. 282; caso relativo a los derechos de los nacionales de los EUA en Marruecos, sentencia del 27 de agosto de 1952, ICJ Reports 1952, p. 176; caso de soberanía sobre Pulau Litigan y Pulau Sipadan (Indonesia/Malasia), sentencia, ICJ Reports 2002, par. 51, p. 652.
- 101 Caso de Derechos de Navegación, ICJ Reports 2009, para. 52, pp. 238-239.
- 102 Caso de la Controversia Fronteriza Terrestre, Insular y Marítima (El Salvador/Honduras; Nicaragua Interviniendo), CIJ, sentencia del 11 de setiembre de 1992, para. 374, p. 583.
- 103 Isabelle Buffard y Karl Zemanek, "The 'Object and Purpose' of a Treaty: An Enigma?", ARIEL (Austrian Review of International and European Law), vol. 3, no. 3, 1998, pp. 311-343.
- 104 Vid., J. Klabbbers, "Some Problems Regarding the Object and Purpose of Treaties", Finnish Yearbook of International Law, vol. 8 (1997), pp. 138, 144.
- 105 Otros ejemplos son: la Convención para el Establecimiento de una agencia Espacial Europea de 1975 (art. II); la Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional del 2000 (art. 1); la Convención de la ONU contra la Corrupción del 2003 (art. 1); la Convención de la ONU sobre los Derechos de Personas con discapacidades del 2006 (art. 1, par. 1).
- 106 Caso de las Plataformas Petroleras (Irán vs EEUU), objeción preliminar, sentencia, ICJ Reports 1996, para. 27, p. 813.
- 107 Caso Reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, Opinión Consultiva, ICJ Reports 1949, p. 182. Cf., Opinion Disidente del juez Green Hackworth que consideraba el enfoque de la Corte como muy amplia y deseaba que los poderes implícitos se limitaran a "aquellos que son necesarios al ejercicio de los poderes expresamente otorgados". p. 198.
- 108 Caso Ciertos Gastos de las Naciones Unidas (artículo 17, párrafo 2, de la Carta), Opinión Consultiva del 20 de julio de 1962, ICJ Reports 1962, p. 168.
- 109 YILC 1966, vol. II, Proyecto Final, Comentario al Art. 27, p. 221, para. 13.
- 110 Vid., CIJ, caso Kasikili/Sedudu Island, par. 63.
- 111 Reports of International Arbitral Awards, vol. 11, pp. 421-433.
- 112 CPJI, caso Wimbledon, pp. 25-28.
- 113 CIJ, caso Namibia, par. 53.
- 114 CIJ, Caso Derecho de Paso por Territorio Indio (Portugal vs. India), Objeciones preliminares, 1957, ICJ Reports 1957, pp. 125, 142.
- 115 Georges Pinson case (Francia vs México), RIAA, 1928, vol. 5, p 327, par. 50, subpar. 4.
- 116 CDI, Proyecto Final, Comentario al art. 27, p. 222, par. 17.
- 117 CPJI, Caso del Status Legal de Groenlandia Oriental, p. 49. Esto es confirmado por la CIJ en el caso de Sahara Occidental (Opinión Consultiva), ICJ Reports 1975, p. 12, par. 116.
- 118 CIJ, Caso Condiciones para la Admisión de un Estado a la Membresía en las Naciones Unidas (Opinión Consultiva), ICJ Reports 1948, pp. 57, 63.
- 119 Vid., Controversia Territorial (Libia vs. Chad), par. 41; Delimitación Marítima y Cuestiones Territoriales entre Katar y Bahrein, Jurisdicción y admisibilidad, 1995, par. 33; *ibid.*, 1996,

Derecho de los Tratados: la regla general de interpretación de Tratados

- par. 23; Plataformas petroleras, excepciones preliminares (Irán vs. EEUU), par. 23; Isla Kasikili/Sedudu (Botswana vs. Namibia), par. 18; caso LaGrand (Alemania vs. EEUU), par. 99; Soberanía sobre Pulau Litigan y Pulau Sipadan (Indonesia vs. Malasia), par. 37; Consecuencias Legales de la Construcción de un Muro, par. 94.
- 120 E.g., los siguientes casos arbitrales: Caso del Acuerdo sobre la Deuda Externa Alemana, par. 16; La delimitación de la frontera marítima entre Guinea y Guinea-Bissau, par. 41; el caso concerniente a la liquidación de las cuentas (Holanda vs. Francia), pars. 57-67.
- 121 ILC Yearbook 1966, vol. II, pp. 219-220.
- 122 Caso Condiciones de la Admisión de un Estado a la Membresía en las Naciones Unidas (Artículo 4 de la Carta), ICJ Reports 1948, p. 57, 63; Caso Admisiones, ICJ Reports 1950, p. 4, 8.
- 123 Vid., Caso Convención de 1919 concerniente al Trabajo Nocturno de las Mujeres (1932), CPJI, Serie A/B, No. 50, p. 380; Caso Libia/Chad, ICJ Reports 1994, pp. 6, 27-28.
- 124 Por ejemplo, la CIJ examinó el intercambio diplomático bilateral pero estableció que este no era concluyente en el Caso de Delimitación Marítima y Cuestiones Territoriales entre Katar y Bahrein (Katar vs. Bahrein) (Jurisdicción y Admisibilidad), ICJ Reports 1995, pp. 21-22, par. 41.
- 125 Cf., Caso del Arbitraje del Ferrocarril Iron Rhine (Bélgica vs. Holanda), RIAA, vol. 27, 2005, pp. 63-64, par. 48. Aquí el tribunal arbitral indicó que los materiales no representaban un entendimiento común: "Although the Parties have provided it with extracts from the prolonged diplomatic negotiations leading up to the conclusion of the 1839 Treaty of Separation, these do not, in the view of the Tribunal, have the character of travaux préparatoires on which it may safely rely as a supplementary means of interpretation under Article 32 of the Vienna Convention. These extracts may show the desire or understanding of one or other of the Parties at particular moments in the extended negotiations, but do not serve the purpose of illuminating a common understanding as to the meaning of the various provisions of Article XII." Ibid.
- 126 CIJ, Caso LaGrand (Alemania vs. EEUU), ICJ Reports 2001, pp. 504-505, pars. 105-107.
- 127 Sir Humphrey Waldock, "Third Report on the Law of Treaties", Yearbook of the International Law Commission, 1964, vol. II, p. 59, par. 22. Waldock indica: "[...] special reference to the circumstances surrounding the conclusion of the treaty. This broad phrase is intended to cover both the contemporary circumstances and the historical context in which the treaty was concluded." Ibid.
- 128 CIJ, Caso de Asilo (Colombia vs. Perú), ICJ Reports 1950, pp. 285, 286.
- 129 En 1980, el nuevo gobierno Sandinista de Nicaragua declaró que el Tratado de 1928 era nulo indicando que este tratado se firmó cuando este país estaba ocupado por Estados Unidos. Además, sostuvo que este tratado no fijaba límites marítimos. Por esta razón rechazó el meridiano 82 como límite de la frontera marítima con Colombia. Colombia lo consideró como un acto unilateral de Nicaragua y violatorio del Derecho Internacional.
- 130 Objeciones Preliminares, ICJ Reports 2007, p. 832. Se han agregado negrita, cursiva y subrayado.
- 131 En la sentencia la CIJ indicó: "Como la Corte ya lo indicó, hasta la isla mas pequeña genera 12 millas náuticas de mar territorial". Vid., CIJ, Caso controversia territorial y marítima (Nicaragua vs. Colombia), Sentencia 2012, par. 36. Por otro lado, aun cuando Colombia suscribió con otros Estados tratados compatibles con la posición colombiana que el meridiano 82 era el límite marítimo, a juicio de la Corte dichos tratados eran *res inter alios* acta respecto de Nicaragua. Vid., op. cit., par. 95.

La seguridad regional en el Asia Pacífico y el Pívor de Asia

David Málaga Ego-Aguirre

Ministro en el Servicio Diplomático. Licenciado en Relaciones Internacionales. Diplomado en la Universidad de Oxford en Relaciones Internacionales. Maestría en la Universidad de Columbia, Nueva York, en Políticas Públicas y Relaciones Internacionales. Director de Política Multilateral en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Profesor de la Academia Diplomática del Perú y de la Academia Diplomática de Chile.

Considerando que el tema más importante de la agenda internacional es la paz y la seguridad, bases para la cooperación y el desarrollo, es imprescindible un trabajo de investigación sobre la seguridad en la región del Asia Pacífico que puede incidir en la paz mundial, particularmente sobre los principales desarrollos de las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas a la seguridad en un contexto de crisis periódicas que incluyen una amenaza nuclear en la península coreana y numerosas disputas de soberanía en el Mar del Sur de China, con un proceso de armamentismo y de crecientes nacionalismos como telón de fondo, así como sobre los escasos esfuerzos regionales para la promoción de la distensión y de la confianza mutua.

La doctrina del Pívor de Asia constituye el nuevo lineamiento de política exterior más importante de los Estados Unidos, la potencia mundial dominante, para enfrentar su declinación económica relativa y mantener su hegemonía militar en el Asia Pacífico en el nuevo siglo. La aplicación de este proyecto militar-económico presenta riesgos para la política internacional. En la región Asia Pacífico, genera la desconfianza mutua entre los vecinos del Mar del Sur de China, centro neurálgico de la zona, y puede hacer escalar las amenazas a la seguridad regional

En mayo del 2014, la gira del Presidente de los Estados Unidos a Japón, Corea del Sur, Filipinas y Malasia con la promoción de la doctrina

del Pívor como uno de sus fines oficiales explícitos, ha generado una renovada atención de los expertos internacionales y marca un punto de inflexión importante en el propio desarrollo conceptual de la estrategia.

Después de un intervalo de un poco más de cuatro años del lanzamiento de la doctrina del Pívor de Asia, nuevos acontecimientos internacionales regionales y extra regionales permiten hacer una reevaluación fresca y complementaria, especialmente de los límites y los obstáculos que la realidad impone al proyecto norteamericano para recuperar la hegemonía militar en Asia y la aplicación de su nueva geoestrategia y cómo ésta afecta al sistema de seguridad en la región Asia Pacífico en el contexto de una fluida política regional en la que crece el protagonismo de China.

Definición del área geográfica del Asia Pacífico

No existe una definición precisa de los alcances geográficos de la región Asia Pacífico. Sus límites geográficos cambian conforme a los organismos internacionales, los objetivos y rubros de análisis, etc.; sin embargo, es necesario partir de una delimitación utilizando ciertos elementos comunes de la geografía física que permita definir un área para organizar y sistematizar la información específicamente relativa a los temas de seguridad regional para los propósitos de este análisis.

La Organización de Naciones Unidas no tiene una lista acotada. La lista de países que componen la región Asia Pacífico para el Fondo Monetario Internacional suman 43 Estados y la economía de Hong Kong, mientras que la lista de la Asociación de Países del (APEC) considera 21, incorporando a los países de la ribera americana del Pacífico como Perú, México, Estados Unidos y Chile y la economía de Hong Kong.

Hay una creciente coincidencia que la región incluye a los Estados ribereños del Océano Pacífico en Asia, aunque no a todos ellos, el este de Asia, el Sudeste Asiático y las dos islas más importantes del Pacífico. Para el mapa pertinente a este análisis se ha seleccionado 14 Estados. De la subregión del Este Asiático: China, Taiwán, Japón, Corea del Sur y Corea del Norte. Del Sudeste Asiático: Camboya, Indonesia, Vietnam, Laos, Malasia, Miamar, Timor, Filipinas, Singapur y Tailandia. Del Pacífico: Australia y Nueva Zelanda.

La región Asia Pacífico muestra claras ventajas económicas y geopolíticas comparativas. Con 46 países y 4 mil doscientos millones de habitantes que hacen el 60% de la población mundial y la economía

regional más poderosa del mundo y más de la mitad de las reservas internacionales mundiales. La región Asia-Pacífico específicamente, está compuesta por 14 economías con un PNB superior a los 40 mil millones de dólares que representa más del 56% de la producción mundial y más de la mitad del comercio exterior de EEUU. La región Asia-Pacífico alberga también algunos de los ejércitos más grandes del mundo.

Luego de la crisis del 2007-2008, Asia se ha convertido en un factor de estabilidad financiera y crecimiento económico y ha generado un proceso de reequilibrio del comercio internacional y de los flujos de capitales de inversión y China juega un rol protagónico en este nuevo escenario de la economía mundial.

Cambio de circunstancias de la política internacional y las relaciones internacionales

La economía China creció diez veces en tres décadas a partir de los 90, con índices históricos de hasta 13% anual y en enero del 2009, conforme a las estadísticas publicadas, China superó a Alemania como la tercera economía mundial. En febrero del 2011, el producto nacional bruto de China superó al de Japón y China desplazó a ese país como segunda potencia económica mundial, puesto que ostentó Japón durante más de 40 años desde 1968. El desplazamiento de Estados Unidos como primera economía mundial estaba previsto para los próximos diez años, sin embargo el pronóstico parece acortarse. El “sorpasso” chino será uno de los acontecimientos económicos que inaugurarán una nueva era de las relaciones internacionales.

La emergencia de China y el crecimiento económico sostenido de toda la región convirtió a Asia en el motor de la economía mundial después que la crisis financiera y económica, iniciada en el 2007 en los Estados Unidos afectara también gravemente con problemas fiscales y recesión a los 16 países de la Eurozona a partir del 2008, con excepción de Alemania que; sin embargo, ahora también enfrenta serios desafíos de inversión interna y crecimiento.

Estas crisis mundiales periódicas alimentan las teorías cíclicas del desarrollo y de las relaciones internacionales y han generado numerosos ensayos periodísticos y académicos sobre la decadencia de los Estados Unidos como potencia hegemónica mundial y de la Eurozona como importante motor de la economía mundial y del desarrollo humano y la insurgencia de China como la potencia hegemónica del futuro.

El milagro chino es producto de las reformas económicas de Den Xiao Ping desde 1979. Las cifras del Banco Mundial muestran un crecimiento del 9% de la economía china desde 1979 hasta 1990 y después, un crecimiento superior al 10% desde 1990 al 2010. De allí en adelante, la madurez de la economía china se verá reflejada en una tasa de crecimiento por debajo del 10%, sin embargo, el potencial de crecimiento anual de China es de 8% que, de mantenerse la estabilidad política interna, permitirá a China convertirse en la primera potencia económica mundial en pocos años.

La Secretaria de Estado norteamericana señala en el 2010 que “el futuro de la lucha por el poder internacional está en Asia y que Estados Unidos estaría en el centro de la acción”¹. Esta apreciación no ha variado. El Sr. Kurt Campbell, ex Secretario de Estado Asistente para el Este Asiático y el Asia Pacífico, reafirma en mayo del 2014: “... reconocemos en un nivel fundamental que la mayor parte de la historia del siglo XXI se escribirá en la región Asia Pacífico y cualquiera que no comprenda eso sólo necesita mirar la dinámica comercial y a los temas de educación, población, cambio climático, todo.”²

Reacción norteamericana

Los geoestrategas norteamericanos, decididos a enfrentar y contrarrestar la decadencia de la presencia imperial en Asia, el nuevo centro geográfico del poder mundial en el Siglo XXI, elaboraron la doctrina: el Pívor del Pacífico. Más allá de su enunciado oficial, la doctrina del Pívor es una gran estrategia militar de contención, básicamente geopolítica, con un subcomponente de cooperación económica comercial.

El objetivo de este permanente trabajo de investigación, basado en la cobertura cada vez más frecuente de los medios locales e internacionales y algunas publicaciones, es analizar y sistematizar las implicaciones directas del Pívor del Pacífico en la arquitectura del sistema de seguridad regional Asia Pacífico.

Doctrina del Pívor de Asia

Conforme a su definición etimológica en inglés, el idioma original de la doctrina norteamericana, pívor es un punto central a partir del cual un mecanismo gira u oscila. Asia se habría convertido así en el gran punto central de la política exterior norteamericana de inicios del siglo XXI para mantener el liderazgo como una potencia del Pacífico.

Consideraciones geopolíticas

Por otra parte, el concepto del pivote tiene una relación directa con la Geopolítica. Partiendo de los lineamientos de Kjeller, padre de la disciplina, desde 1887 Mackinder defiende la importancia sustantiva de la geografía en la lucha por el poder mundial y la configuración geográfica de los países como factor determinante de su política exterior. En 1904 Mackinder publicó *“The Geographical Pivot of History”*, señalando que la geografía mundial ha sido ya cartografiada con gran fidelidad en los últimos cuatro siglos y el mundo se ha convertido “por primera vez un sistema políticamente cerrado” sin la posibilidad de mayores descubrimientos importantes³.

Inspirado en una idea eurocentrista común en el mundo desarrollado de ese entonces, Mackinder presenta también la idea del mundo dividido en 6 regiones geopolíticas y crea el concepto del “heartland” para definir al centro geográfico del poder mundial que él sitúa en Eurasia por ser la región continental más rica en recursos naturales y más poblada, y lo denomina el “pivote del mundo”. En 1919, Mackinder propuso que el dominio del pivote del mundo permitiría el dominio mundial.

Mientras el pivote geográfico mundial para la geopolítica tradicional es una zona continental eurásica de poder mundial, inatacable por mar, con la nueva doctrina norteamericana “El Pivote del Pacífico”, Asia se convierte en el objetivo de la política exterior norteamericana y en el corazón de la política internacional.

A las diferentes controversias de soberanía marítima en el Mar del Sur de China se suman las disputas por las islas Diaoyu entre China y Japón, la disputa por las islas Kuriles entre Japón y Rusia en el Mar del Este, y la disputa entre Corea del Sur y Japón por las islas Takeshima/Dokdo en el Mar del Este.

En el 2010, la ex Secretaria de Estado Hillary Clinton destaca expresamente la importancia crucial de defender las rutas comerciales del Mar del Sur de China para mantener el acceso a los mercados de Asia y que Estados Unidos es la única potencia con un sistema de alianzas en la región que le ha permitido mantener la seguridad y patrullar las líneas del comercio en Asia⁴.

Lanzamiento de la doctrina

El Presidente Barack Obama, experto en política internacional con un postgrado en la Escuela de Asuntos Internacionales y Administración

Pública de la Universidad de Columbia, asumió el cargo ya convencido que se había descuidado la presencia de Estados Unidos en la región del Asia-Pacífico y que era necesario otorgar una prioridad estratégica a la región. El discurso del presidente Obama ante el parlamento australiano, en noviembre del 2010, ofreció una mayor influencia norteamericana en la construcción de la nueva arquitectura del sistema regional de Asia, Estados Unidos es una potencia del Pacífico y aquí nos quedaremos”⁵ con el fin de “asegurar el respeto del derecho internacional y garantizar el comercio y la libertad de navegación”.

Sin embargo, anteriormente, el 11 de octubre del 2010, la Secretaria de Estado Hillary Clinton publicó un largo artículo al respecto "America's Pacific Century," en la revista Foreign Policy, en el cual delineó conceptualmente la doctrina del Pívor del Pacífico, partiendo de la premisa que a medida que terminaba la guerra en Irak y Estados Unidos se retiraba de Afganistán, se producía un punto de quiebre a nivel de su política exterior que debía recuperar el liderazgo perdido en Asia a partir de su sistema de alianzas de seguridad.

En el marco de las teorías paradigmáticas de las relaciones internacionales, la doctrina del Pívor, es una estrategia militar que, en términos de realismo político, depende directamente del control del Mar del Sur de China, cruce de rutas comerciales y fuente de formidables recursos naturales energéticos, indispensables para el crecimiento sostenido de la economías emergentes de la región, sin dejar de lado el problema supérstite de la guerra fría de la amenaza de la proliferación nuclear en Corea del Norte y de la reunificación pacífica de la península coreana. El componente económico de la estrategia depende directamente de la Asociación Trans Pacífico (Trans Pacific Partnership) que integre a los Estados Unidos y a la región del Asia Pacífico en un nuevo eje de crecimiento económico mundial.

Si, como señala Brzezinski, experto internacionalista muy cercano al Presidente Obama desde el 2007, el propio presidente habría aclarado que él no utilizó la palabra pivot al diseñar su estrategia, la nueva doctrina habría sido bautizada a partir del artículo “El Siglo de América en el Pacífico” de la entonces Secretaria de Estado Hillary Clinton, quien pasó como muchos liberales a defender posiciones de realismo político en el 2002 con la guerra en Irak.

En ese sentido, cabe señalar que al recibir el Premio Nobel en el 2009, el Presidente Obama ya había decidido romper con las tradicionales confrontaciones académicas del realismo político y el idealismo, probablemente ante el cambio que anticipaba para su política exterior en

el 2010 y su reevaluación de la política exterior, militar y económica de los Estados Unidos en la región Asia-Pacífico, buscando recuperar la tradicional influencia ejercida durante 50 años, después del fin de la Segunda Guerra Mundial, y perdida debido a la prioridad política otorgada en el pasado a las operaciones militares Irak y Afganistán.

Más allá de las disensiones internas en su Administración, el Presidente Obama con la Secretaria de Estado en tándem con el Secretario de Defensa Robert Gates se lanzaron a recuperar el protagonismo militar y diplomático norteamericano en el sistema de la seguridad en la región de Asia-Pacífico, reforzando las alianzas post segunda guerra mundial con Japón y Corea y cultivando una nueva relación de asociación estratégica con India.

Como un resultado práctico inmediato, Estados Unidos reforzó sus tropas en Australia que alcanzan ahora a 2,500 efectivos; envió refuerzos navales a Singapur; inició negociaciones de cooperación militar con Filipinas; la Secretaria de Estado hizo el primer viaje oficial al exterior a Asia, rompiendo una larga tradición; el propio Presidente participó en la Cumbre del ASEAN en Phnomh Penh posteriormente en noviembre del 2012, aunque no participó en el lanzamiento de la Asociación Económica Regional (Regional Comprehensive Economic Partnership) que tiene como objetivo formar la zona de libre comercio más grande del mundo con los 10 miembros de ASEAN y China, India, Japan, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda.

EEUU y su efecto desestabilizador en la región

Una de las propuestas centrales de este trabajo de investigación es que las numerosas disputas de soberanía de los estados ribereños en el Mar del Sur de China por si solas no son un elemento desestabilizador del sistema de seguridad regional y mundial. El factor más peligroso para la seguridad regional y mundial es la doctrina del pivot para enmendar el descuido norteamericano en Asia y contener a China; particularmente, el respaldo norteamericano a los Estados con reclamos de soberanía en el Mar del Sur de China y a Japón en su reclamo a las Islas Diayou en el Mar del Este de China.

Extrapolando el discurso a la nación del Presidente de los Estados Unidos, James Monroe, en diciembre de 1823, cuando anunció a las potencias europeas la doctrina Monroe: “consideramos cualquier intento de su parte de extender su sistema a cualquier parte de este hemisferio como peligroso para nuestra paz y seguridad”⁶, es comprensible la

preocupación china por la constante intervención de Estados Unidos en el Mar del Sur de China, zona inmediatamente vecina a su territorio.

Por otra parte, la declinación de la hegemonía militar mundial norteamericana y el abandono militar y diplomático de los Estados Unidos de sus intereses en la región Asia Pacífico en los últimos años se complica con el notable desarrollo económico de los países de la región del Asia Pacífico y el incremento de sus presupuestos militares, principalmente el de China; los avances de la tecnología de misiles balísticos que están dejando obsoletos a los portaviones, poderoso recurso militar que definió el fin de crisis regionales históricas como la del estrecho de Taiwán en 1995 y 1996 y la imposición de la pax americana; la crisis económica financiera del 2008 también ha contribuido a profundos recortes presupuestales en el Departamento de Defensa norteamericano y una modificación conceptual del Pentágono de la geoestrategia norteamericana.

Es importante señalar que el Presidente Obama y el Secretario de Defensa Panetta, reconocieron el 5 de enero del 2012 que Estados Unidos no puede luchar y vencer en dos frentes diferentes sino, más bien, ganar en un frente y contener el otro⁷.

Evolución de la Doctrina del Pívor

En el 2014, si bien se observa una aproximación a la nueva doctrina del Pívor en el Asia con mayores coincidencias bipartidarias sólo con matices en la agresividad de la contención, también es evidente que las nuevas crisis como las de Ucrania y el recrudecimiento de los problemas en las negociaciones de paz en el Medio Oriente así como graves limitaciones presupuestales y económicas, potenciados por la distancia de la región, imponen formidables obstáculos a la aplicación de la doctrina del Pívor.

Estados Unidos habla ahora del “reequilibrio” de sus fuerzas en Asia, con un discurso menos agresivo contra China y con objetivos más realistas; evitando, al mismo tiempo, incidir en la idea de un abandono de su tradicional presencia en Europa, especialmente ante la posibilidad de una guerra civil en Ucrania y una invasión rusa para proteger a sus minorías en ese país.

La gira del Presidente de los Estados Unidos a Japón, Corea del Sur, Filipinas y Malasia del 23 al 29 de abril del 2014, con la promoción de la doctrina del Pívor como uno de sus fines oficiales explícitos, ha generado una gran cobertura periodística y un nuevo análisis de dicha

doctrina por los expertos internacionales, especialmente a la luz del resurgimiento de sentimientos nacionalistas en Japón, promovidos por el Gobierno del Primer Ministro Abe, en China y las violentas manifestaciones contra China en Vietnam en mayo del 2014 que complican los riesgos y amenazas del sistema de seguridad regional.

Reevaluación de la emergencia de China

Recientemente la reducción de los índices históricos de crecimiento de la economía china ha creado gran preocupación mundial. Incluso algunos analistas económicos hablan tendenciosamente del posible agotamiento del modelo de industrialización rápida de China, basado en la producción de mano de obra intensiva y un volumen de inversión estatal en infraestructura y desarrollo del sector exportador, debido a una supuesta incapacidad de renovación del PCC por su naturaleza vertical y dogmática y a la corrupción institucional. Sin embargo, hay una coincidencia entre los principales analistas internacionales en que la dinámica poblacional, comercial y de los recursos energéticos y naturales de la región continúa cambiando el eje de la economía y del poder mundial al Asia Pacífico.

El Premier Li Keqiang's reafirmó en un artículo publicado el 9 de setiembre del 2013 por el "*Financial Times*" que la economía china se encuentra en una fase crucial de transformación, de reforma y apertura. China viene realizando un importante esfuerzo para equilibrar el crecimiento del sector exportador y la demanda interna. La crisis internacional demostró a China los riesgos de la caída de la demanda agregada de las economías desarrolladas y, por otra parte, el crecimiento de la inequidad genera graves problemas de cohesión interna, de allí la necesidad que tiene China de reforzar su demanda interna, dinamizando un crecimiento económico más equilibrado y sostenido para evitar protestas internas por aumento de sueldos, como los ocurridos en Shenzhen en el 2012.

De acuerdo a un informe de Bloomberg del 15 de abril del 2014, la pérdida de dinamismo de la economía China que se produce desde el 2012, se intensificó en el primer trimestre de este año con un crecimiento de solo el 1.5%, con relación al 1.8% del último trimestre del 2013, lo que significaría una desaceleración del crecimiento (7.3%), mayor que la proyectada para el 2014 (7.7%).

Ante estas noticias, el 16 de abril, el Premier Li Keqiang negó la posibilidad de un paquete de estímulo de corto plazo para reactivar la expansión económica y reafirmó que la meta oficial de crecimiento econó-

mico para el 2014 fue fijada en 7.5% y que no deben preocupar ligeras variaciones al alza o a la baja.

Por otra parte, se ha profundizado la dependencia de la economía norteamericana a la china. A inicios del 2007, durante su campaña electoral, la pre candidata demócrata Hillary Clinton cursó una carta al Secretario del Tesoro Henry Paulson y al Presidente del Banco Federal de Reserva Ben Bernanke alertando sobre la erosión de la soberanía de la economía norteamericana que se había vuelto altamente dependiente de las inversiones de China, cuestionando la posibilidad real de asumir una posición de dureza en la relación bilateral: "How do you get tough on your banker?".

Los continuos déficits comerciales y presupuestales de Estados Unidos han venido siendo financiados con la emisión de valores como los bonos del tesoro que son comprados por Gobiernos extranjeros.

Hasta el 2007, China había comprado más de 350 billones de la deuda norteamericana con las ganancias del intercambio comercial bilateral favorable, generando la preocupación gráficamente expresada por la Sra. Clinton y su propuesta de controlar los déficit presupuestales, así como limitar la venta de los bonos del tesoro a los gobiernos extranjeros.

Sin embargo, Estados Unidos no ha tomado medidas para corregir el problema. Por el contrario, China es el mayor acreedor de Estados Unidos desde el 2013 y ha comprado 1272.1 billones de deuda norteamericana, superando a Japón con 1200 billones, conforme a las cifras del informe del Departamento del Tesoro y de la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos del 15 de mayo del 2014.

La inversión China en Estados Unidos tiene un riesgo potencialmente superior a la de otros acreedores juntos como Japón, Bélgica, Brasil, Taiwán o Gran Bretaña, aliados tradicionales de Estados Unidos. Una abierta política de contención del Pívor del Pacífico podría teóricamente hacer que China decidiera vender esos bonos, provocando una inmediata depreciación del dólar, generando un alza de los impuestos internos, más recortes presupuestales y una posible recesión.

Nuevas prioridades de política exterior norteamericana

A pesar del anuncio del 24 de mayo del 2014 en el que el Presidente Obama confirmó el retiro efectivo de las tropas norteamericanas de Afganistán en el 2016, la crisis y una cruenta persistente guerra civil en Siria, así como la anexión de Crimea y la actual crisis de Ucrania

han producido un cambio de circunstancias mundiales que impiden a Estados Unidos dedicar una mayor atención diplomática al Asia y mayores recursos a la Doctrina del Pívor.

El Secretario de Estado John Kerry ha estado dedicado a atender la crisis del medio oriente, por su compromiso personal con los acuerdos de Paz en el medio Oriente que están al punto del fracaso con el acercamiento del Gobierno palestino y Hamas y la suspensión de las negociaciones de Paz por parte de Israel.

La volatilidad del medio oriente sigue siendo la amenaza más grave e inminente a la seguridad mundial. La guerra civil de Siria permanece como un tema prioritario de los debates del Congreso norteamericano, aunque la propuesta presidencial de un ataque armado a Siria, que generó una gran controversia internacional fue superada con una propuesta de Rusia que dió un respiro al régimen de Bashar al-Assad y hace interminable la guerra civil parece no tener una solución cercana, más aún con la gran tensión que generan las sanciones contra Rusia.

La crisis de Ucrania ahora es un serio llamado de atención para revisar las fortalezas y debilidades de la denominada doctrina Obama del Pívor de Asia, a partir de un breve análisis de sus fundamentos, aplicación hasta el momento, alcances, consecuencias y posibilidades prácticas con una perspectiva analítica fresca y más precisa en un marco de disputas territoriales en el Mar del Sur de China y sentimientos nacionalistas irredentos que traban cualquier avance de cooperación para el desarrollo en Asia.

La crisis de la península coreana

Corea es la única frontera supérstite de la guerra fría y continua siendo la zona de seguridad más volátil de la región Asia Pacífico. Corea del Norte tiene un programa nuclear experimental y ya ha realizado tres ensayos nucleares provocando la condena y sanciones económicas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La retórica belicista y las reacciones impredecibles del régimen norcoreano obedecen a una política exterior perversa para efectos de la consolidación interna de Kim Jon Un, prácticamente en poder del establecimiento militar, y a la búsqueda de incrementar su posición de negociación bilateral con Corea del Sur y con Estados Unidos para obtener mayor cooperación económica y, por a nivel multilateral, con los organismos como la ONU y con el llamado grupo de seis bandas con relación a su desnuclearización.

Esta política exterior irresponsable y errática norcoreana provoca un espiral de desconfianza e inestabilidad internacional.

Las crisis recurrentes de la relación entre las dos Coreas llegaron a su mayor punto de tensión con el tercer ensayo nuclear el 12 de febrero del 2013 con la explosión de una bomba nuclear miniatura de 6 a 9 kilotonnes de potencia y con el lanzamiento fallido del cohete norcoreano el 13 de abril del 2013. La crisis hizo colapsar la cooperación económica bilateral con el cierre del parque industrial de Kaesong que alberga 123 fábricas surcoreanas que emplean a más de cincuenta mil norcoreanos y es una fuente crucial de ingresos para Pyongian.

Las acusaciones del régimen norcoreano no dejan de tener fundamento, las maniobras militares anuales conjuntas sudcoreanas norteamericanas son percibidas como una agresión contra su seguridad conforme al clásico "dilema de la seguridad" y generan una dinámica que es sobre-dimensionada por la mayoría de los medios de prensa internacional que, ignorando la política sui generis de la península coreana, alarman a la opinión pública internacional con predicciones de un conflicto nuclear inminente.

Sin embargo, no se puede dejar de considerar la posibilidad funesta de que un incidente se escape del control de ambos Gobiernos y genere una escalada catastrófica.

Es indiscutible el interés de China de mantener a Corea del Norte como un Estado tapón aliado y evitar la posibilidad de una reunificación coreana bajo la égida de Seúl. El Presidente Chino declaró durante la crisis del 2013 que los políticos norteamericanos más duros, utilizarán la transición volátil del régimen en Corea del Norte y su supuesta capacidad nuclear para proponer más agresividad en las relaciones exteriores norteamericanas.

En este sentido, es cada vez más claro el interés de China en la desnuclearización de Corea y evitar el incremento de la presencia norteamericana en la península bajo este pretexto; sin embargo, haciendo caso omiso de las sanciones de la ONU del 2013, el 19 de marzo del 2014 Corea del Norte lanzó dos misiles de mediano alcance, y el 23 de marzo del 2014 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Corea del Norte anunció una "nueva forma" de ensayo nuclear despertando nuevamente los temores de Corea del Sur, Japón y Estados Unidos de que finalmente el régimen norcoreano haya llegado a un nivel tecnológico capaz de crear un misil nuclear intercontinental.

Es también conocido que los fabricantes de armas de Estados Unidos magnifican y utilizan estos anuncios norcoreanos para justificar los programas armamentistas y la venta de armas a Corea del Sur, mientras los expertos, incluso del Pentágono, han descartado hasta el momento la capacidad de Corea del Norte de instalar ojivas nucleares en sus misiles y alcanzar blancos en Japón a mil kilómetros de distancia, en Guam o en Estados Unidos a más de 4 mil kilómetros.

Alianzas, nuevos aliados y problemas que causa el neo nacionalismo japonés

La teoría de las alianzas es parte integral de la disciplina de las relaciones internacionales que estudia el equilibrio de poder desde el punto de vista del realismo político en un sistema anárquico o la cooperación para garantizar la seguridad colectiva.

Uno de los elementos básicos de la defensa norteamericana en Asia y claramente priorizado en la doctrina del Pívor del Pacífico, es la red de alianzas construida por los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial para contener a la Unión Soviética en Asia. Japón es el aliado más importante, considerado como la clave de la paz y estabilidad; seguido, en una lista de prioridades inalterables del Departamento de Estado, por Corea del Sur, Australia, Filipinas y Tailandia.

Sin embargo, Vietnam puede ser un excelente aliado de Estados Unidos para la contención de China. Conforme al Profesor Robert Jervis: "Todos los Estados son potencialmente socios adecuados de una alianza; ninguno es visto más nefasto que otros". El 11 de febrero del 2014, una gran delegación norteamericana, presidida por el Secretario de Estado, el Presidente del Senado y el Senador Mac Cain celebró en Hanoi 20 años de la normalización de las relaciones bilaterales aunque no ha sido superada todavía la catastrófica intervención armada que acabó en 1975 con cinco millones de víctimas locales y la reunificación de Viet Nam.

Desde el 2001, las relaciones bilaterales han mejorado ostensiblemente con un Acuerdo Comercial Bilateral que regularizó el intercambio comercial entre Estados Unidos y Vietnam, introduciendo importantes rebajas arancelarias mutuas y medidas de liberalización comercial y protección de inversiones en Vietnam, seguido del ingreso de Vietnam a la Organización Mundial del Comercio el 11 de enero del 2007 y un notable intercambio de visitas al más alto nivel.

Desde el punto de la seguridad regional, Vietnam es importante para los intereses de los Estados Unidos como un factor de contención para China, especialmente por su gran población de cerca de 90 millones de habitantes. Desde el punto de vista estrictamente militar, el SIPRI informa que Vietnam tiene uno de los ejércitos mejor equipados del sudeste asiático, con 500,000 efectivos y 21 millones de habitantes listos para el servicio militar en caso de conflicto.

Vietnam alimenta la competencia entre Estados Unidos y China en la búsqueda de mejores condiciones comerciales, promoviendo la afinidad ideológica, económica y de vecindad geográfica con el Gobierno Central de Beijing a pesar de las disputas actuales en las Islas Paracelso y las posibilidades que ofrece como mercado a los Estados Unidos para la venta de tecnología para el uso pacífico de la energía nuclear y armas convencionales, a pesar de los problemas que levantan las graves denuncias de violación de derechos humanos, especialmente respecto de la situación de las minorías étnicas, la libertad de prensa y el tráfico de personas.

La visita del 5 de junio del 2012 del Secretario de Defensa de los Estados Unidos a la bahía Cam Ranh, un puerto natural de gran calado que fue la base naval y aérea más importante que el Pentágono mantuvo durante la guerra de Vietnam y ahora es la base más cercana a la zona de disputa entre China y Vietnam en el Mar del Sur de China, busca concretar un acuerdo militar estratégico y que los barcos norteamericanos puedan ser reparados en puertos vietnamitas y así evitar la proliferación de costosas bases en el exterior y recurrir más a los servicios de sus aliados regionales.

En el Japón, el Primer Ministro Abe y los halcones del Partido Democrático Liberal han puesto en marcha nuevos lineamientos políticos que buscan galvanizar a la opinión pública japonesa, recurriendo a sentimientos nacionalistas, revisionistas y a un nuevo programa económico para revertir el estancamiento económico y político del Japón que ahora experimenta problemas de recesión y de productividad, así como una población que envejece y ha disparado los costos de la seguridad social, la misma que pronto puede volverse insostenible debido a la creciente reducción de la PEA.

El nacionalismo del Primer Ministro Abe y su revisionismo histórico han profundizado la brecha abierta con Corea del Sur, el segundo aliado más importante de Estados Unidos, desestabilizando directamente su política de alianzas como base de la seguridad de la región Asia Pacífico.

El Secretario de Estado Kerry ha llamado a Japón y a Corea del Sur a abandonar sus diferencias después que reafirmó el apoyo de EEUU a Japón en la disputa con China por las islas Diaoyu/Senkaku el 8 de febrero del 2014 en Tokio.

La Presidenta Park, reconocida internacionalmente por su tono conciliador y su pleno apoyo a los Estados Unidos, se vió obligada a acceder a los requerimientos del Presidente Obama para reunirse con él y Abe durante la cumbre de Seguridad Nuclear el 26 de marzo en La Haya. Es importante reiterar, que desde que Abe asumió el Gobierno en Japón, Corea del Sur se ha negado a participar en una cumbre bilateral con Japón y que en La Haya se realizó una reunión tripartita. No se ha producido, en realidad, una distensión en los temas de alta sensibilidad que enfrentan a Japón y Corea del Sur, especialmente la disputa de las islas Dodko/Takeshima. Incluso el anuncio de la liberalización de la venta de armas de Japón ha merecido cautelosos comentarios de las autoridades sudcoreanas que demandan “los máximos niveles de transparencia como consideración a las preocupaciones de los países vecinos”.

Cooperación de Estados Unidos y China

China jugó un importante papel en esta estrategia norteamericana de alianzas y balance de poder y ahora es la relación bilateral prioritaria para el futuro de los Estados Unidos que debe buscar áreas de interés común y fomentar a nivel militar las medidas de seguridad y confianza mutua. Sin embargo, como un efecto no querido de la doctrina del Pívorot, Estados Unidos parece haber reforzado la nueva alianza Sino-Rusa.

El distanciamiento entre la Unión Soviética y China por la ausencia de un decidido apoyo militar durante la guerra civil, afín al compromiso ideológico de ambos países y, más bien, el apoyo soviético prestado al Kuomintang hasta poco antes de su fuga a Taiwán en 1949, se fue agravando con el abierto desacuerdo de 1954 por Mongolia; los incidentes fronterizos a partir de 1960; los debates sobre la pureza ideológica del comunismo; los desacuerdos nucleares; hasta llegar al conflicto armado de 1969 y el retiro de embajadores y la rotura de relaciones diplomáticas que fueran superados por Kosygin y Zhou en Lai.

Desde 1970, cuando el cisma sino-soviético determinó que China se encontrara totalmente aislada internacionalmente, Mao logró un acercamiento diplomático con los Estados Unidos a pesar de las grandes diferencias ideológicas. El deshielo con Estados Unidos permitió el regreso de China a las Naciones Unidas y el reconocimiento internacional que,

con las reformas de Den, condujeron a la milagrosa recuperación económica china.

Las relaciones sino soviéticas no mejoraron hasta 1989 con Gorbachev. La apertura económica de ambos países permitió superar los debates ideológicos y la interdependencia energética sirvió para que en el 2013, los Presidentes Xi y Putín declararan que ambos países están forjando una asociación estratégica.

El resurgimiento de Rusia como potencia energética con ambiciones hegemónicas pan eslávicas y la anexión de Crimea ha generado una reacción norteamericana inmediata con sanciones que pueden desestabilizar la economía mundial y de contención que hace presagiar un reinicio de la guerra fría.

Por otra parte, la estrategia de contención de China con el Pívor del Pacífico contradictoriamente parecería estar neutralizando el arduo trabajo de acercamiento diplomático a China de siete presidencias norteamericanas consecutivas y empujando las relaciones amistosas, apoyo político mutuo y cooperación sino-rusas.

Armamentismo en Asia

Gastos militares

El gasto militar en el mundo que alcanzó 1,747 mil millones de dólares, descendió en 1.9% en el 2013 con relación al año anterior, conforme al último informe del SIPRI publicado en abril del 2014. Entre los primeros diez países con mayores gastos militares cabe destacar a Estados Unidos con 640 billones (37% del gasto mundial), China habría gastado un estimado de 188 billones (5.4% de su PBI y 11% del gasto mundial). Japón gastó 48 billones y Corea del Sur 43 billones⁸.

Asia es la región que muestra la mayor compra de armamento en el mundo de acuerdo a los informes del SIPRI en el 2013. Los cinco primeros importadores internacionales de armas son India, China, Pakistán, Corea del Sur y Singapur y, por otra parte, por primera vez China ha desplazado a Gran Bretaña de la lista de los cinco primeros exportadores de armas en el mundo.

Sin embargo, este incremento en el armamentismo asiático hasta el momento es estable conforme al modelo de Richardson, quien aplica la teoría de los juegos al armamentismo para explicar con un complicado

modelo matemático que la compra de armas en una región puede mantenerse estable y no disparar el dilema de la seguridad y una escalada armamentista mientras responda a procesos de crecimiento económico, modernización de armamento obsoleto, transparencia en la información, diálogo bilateral y confianza mutua.

El 1 de abril del 2014, Japón ha autorizado la exportación de partes y repuestos de alta tecnología para la producción de armas que permite que Mitsubishi y otros productores de armas japoneses entren abiertamente a competir con ellos por los mercados de Asia Pacífico. La Federación de Empresas del Japón (Japan Business Federation) ha adoptado la propuesta de los fabricantes japoneses de armamento y, desde inicios del 2013, han utilizado la crisis de la disputa por las islas Diayou/Senkaku a fin de presionar al Gobierno para abrir una fuente millonaria de ingresos.

La entrada del Japón en la venta de tecnología para la fabricación de armas es un elemento que debe observarse por sus posibilidades de convertirse en un factor desestabilizador en la compra de armas en el Asia Pacífico. La legislación japonesa conocida como los “tres principios sobre la exportación de armas” impedía, desde 1967, la exportación de armas o tecnología para su fabricación. La única excepción ha sido la venta de partes al Gobierno norteamericano para la construcción conjunta de escudos para misiles y en el 2011 Japón aprobó la participación en joint ventures para la construcción de armamento para contribuir, contradictoriamente, a la paz mundial.

Los fabricantes de armas norteamericanos, con importantes voceros en las editoriales de la prensa norteamericana no han cuestionado la decisión del Gobierno de Abe, lo que conduciría a pensar en que consideran posible continuar y profundizar el joint venture que tienen con Japón en los últimos diez años y las excelentes relaciones con la Federación de Empresas del Japón (Japan Business Federation), especialmente con los fabricantes japoneses de armamento.

Si el negocio de la venta de armas es un juego de suma cero, se especula que el Gobierno norteamericano habría considerado que, ante la imposibilidad de contener el crecimiento económico de China y la modernización del PLA, es necesario permitir el rearme japonés y el ingreso de Japón abiertamente a la competencia en la venta de armas para facilitar tecnología de punta a los países del Asia Pacífico que tienen disputas de soberanía con China. Los expertos norteamericanos habrían llegado a la conclusión de que es preferible controlar al milita-

rismo Japón que perder irremisiblemente la carrera con China por la hegemonía en Asia.

Lo que Estados Unidos denomina como “capacity building” podría ser una de las más peligrosas recetas para contener a China, armando a los Estados de la región que tienen controversias territoriales con ese país. El ingreso de los fabricantes de armas japoneses no contribuirán a estabilizar la delicada situación regional y podría ser como echar gasolina al fuego

Resultados de la gira del Presidente Obama a Japón, Corea del Sur, Malasia y Filipinas

La gira ha dejado una serie de cuestionables declaraciones norteamericanas, asegurando que no hay una política de contención contra China ni un programa para promover una reacción hostil de los países con problemas de soberanía con China en el Mar del Sur de China.

Los resultados concretos más importantes son el compromiso expreso de Estados Unidos al Japón en caso de un ataque chino por las islas Diayou/Senkaku en el Mar del Este de China y la firma del acuerdo de cooperación militar con Filipinas, que parecerían haber encendido las violentas protestas anti chinas en Vietnam y los reclamos territoriales de Filipinas que emitieron un comunicado conjunto, el 28 de mayo, denunciando la agresión China en el Mar del Sur de China.

El Presidente Obama parecería haber logrado que el Ministro Abe baje el tono de su retórica revisionista de la historia de la Segunda Guerra Mundial, negando las atrocidades cometidas contra Corea del Sur y China lo que permitiría una distensión importante para el sistema de alianzas norteamericano.

El acuerdo militar con Filipinas no concede bases permanentes a Estados Unidos; sin embargo, permite a las tropas norteamericanas retomar su presencia directamente en las orillas del Mar del Sur de China, rotando entre tres a cinco bases locales y almacenar equipo militar y municiones para conflictos armados o acciones de asistencia humanitaria.

Las manifestaciones anti chinas y los desmanes en Vietnam son inexplicables en un país donde las protestas son duramente reprimidas por el Gobierno para impedir que se tornen en protestas contra el propio Gobierno por su cercanía a Beijing. Hasta ahora los expertos cuestio-

nan el origen espontáneo de las manifestaciones y denuncian una provocación oficial, mientras el Gobierno ha acusado a la oposición.

En enero del 2013, el Presidente de China Hu Jintao declaró: “Potencias internacionales hostiles están esforzándose por occidentalizarnos y dividirnos” y, el 22 de mayo del 2014, el Presidente Xi, refiriéndose claramente a los Estados Unidos sin nombrarlo denunció en Shanghai la provocación y el escalamiento de las tensiones: “Reforzar una alianza militar orientada contra un tercer país no es conducente a la seguridad común regional.”

Conclusiones

A pesar de los formidables obstáculos de la doctrina del Pívor, su desarrollo ha sido programado para una década y viene siendo cuidadosamente reajustado con el imprescindible apoyo bipartidario interno y del Pentágono para transformarse en la doctrina del “reequilibrio”. De producirse la elección de la Sra. Hillary Clinton como Presidenta de Estados Unidos en el 2016, este esfuerzo crucial de la política exterior norteamericana recibiría un nuevo y decidido impulso.

El reajuste doctrinario está dirigido a evitar la crítica que genera la agresividad de una política de contención y a tranquilizar a los aliados de Europa y Medio Oriente desvirtuando un abandono del tradicional apoyo norteamericano.

El Mar del Sur de China es ahora el centro neurálgico de la lucha por el poder militar del Asia Pacífico, por tratarse de la ruta marítima vital para el comercio mundial; particularmente del petróleo, indispensable para el crecimiento sostenido de las economías asiáticas, especialmente de China.

Se produce una diferencia sustantiva, ya adelantada por la geopolítica tradicional que analizaba la movilidad en el océano como rival natural de la movilidad militar en el pivote mundial. Esta diferencia marca el carácter prioritario naval de la nueva estrategia militar del Pívor en Asia y de la modernización del Ejército de Liberación Popular chino (PLA). El agua en el Mar del Sur de China tiene ya un valor territorial sin precedentes para la política exterior de China, conforme a la agencia Xinhua “...el Mar del Sur de China es vital para China y es más importante para China que para ningún otro país.”

La magnitud del poder militar y geopolítico de China como producto de su emergencia económica hubiera impuesto en la próxima década, paulatinamente y sin obstáculos graves, su natural gravitación y una presencia hegemónica en el Mar del Sur de China. El control militar de esta zona, que por sus condiciones geográficas es la ruta del petróleo y del gas natural del medio oriente a China, país que consume más energía en el mundo, y el paso obligado del comercio asiático, asegurará a China el epicentro del poder regional como fue el dominio del Caribe para Estados Unidos en el siglo XX.

Sin embargo, el poco peso militar específico comparativo de los otros países ribereños se transforma sustancialmente, combinado con la presencia de los Estados Unidos dentro de una estrategia de alianzas militares. El nuevo equilibrio de poder, por su parte, genera una posibilidad real de riesgo de conflictos armados que pueden afectar la paz regional del Asia Pacífico.

Mientras Estados Unidos tradicionalmente se ha debatido entre dos grandes tendencias de política exterior: el aislacionismo y el internacionalismo que, por momentos, se convirtió en abierto intervencionismo, siglos de aislacionismo condicionan el pensamiento político chino de hoy. Henry Kissinger describe en su libro “Sobre China” el condescendiente desinterés de los gobernantes chinos por la concepción europea de las relaciones internacionales en el siglo XVI. China toleraba la presencia de los voraces mercaderes europeos en verano únicamente en Cantón y rechazó el establecimiento de embajadas extranjeras hasta verse forzada a aceptar a los diplomáticos “barbaros” y a establecer un Ministerio de Relaciones Exteriores, después de perder las dos guerras del opio, recién en 1861.

China tradicionalmente ha reiterado que ejerce una política exterior independiente que busca la paz, el desarrollo y la cooperación. El Ministro de Relaciones Exteriores Yang Jiechi en diciembre del 2013 señalaba que China está dispuesta a trabajar por la paz y el desarrollo, a contribuir a la superación de la crisis económica internacional apoyando a la Unión Europea y a incrementar los recursos del FMI. Por el momento, todo indicaría que China seguirá absorta en la solución de sus problemas internos más acuciantes, la desaceleración del crecimiento económico y la gobernabilidad del país, mediatizando su participación en la política internacional. La paciencia oriental juega con el tiempo a su favor y una dinámica económica incontenible. La prioridad de política China es la reunificación de Taiwán. Existe coincidencia actualmente que China no anexará violentamente Taiwán. La reuni-

ficación, además de cerrar la delimitación de las fronteras de China la convertiría en una potencia sin rivales.

Mientras tanto, el crecimiento económico y la modernización del establecimiento militar chino preocupa a los Estados Unidos y China, por su parte, ve con creciente preocupación el desarrollo de la contención y de la política exterior norteamericana del “Pivot en Asia” dentro del clásico esquema del “dilema de la seguridad”.

Por el momento, el gasto militar chino del 10.7% en el 2013, no debería despertar mayores suspicacias habida cuenta que alcanzó el 11.2% en el 2012 y 12.7% en el 2011 y porque no representa ni la mitad del gasto norteamericano. Algunos analistas en los Estados Unidos, Canadá y del Gobierno de Japón señalan, por otra parte, que el gasto oficial chino no refleja los gastos totales, especialmente los de la investigación de la industria bélica y la importación de armamento y que el problema principal es la desconfianza que produce el rápido crecimiento militar de China entre sus vecinos en la región del Asia Pacífico.

Sin embargo, el crecimiento militar chino es incontenible. Considerando su presupuesto para compra de armamentos que se ha multiplicado ocho veces en los últimos 20 años, la marina del PLA superaría a finales de la próxima década a la séptima flota norteamericana. Actualmente, China tiene más de 60 submarinos y superará a los Estados Unidos muy rápidamente.

Desde la perspectiva de las alianzas, primera línea de acción de la doctrina del Pívor, los esfuerzos de Estados Unidos para contener a China han demostrado ser contraproducentes y se han visto complicados por la confrontación directa con Rusia por la anexión de Crimea y la crisis provocada por los separatistas rusos de Ucrania y las sanciones impuestas en marzo contra Rusia que han impulsado una alianza sino-rusa.

El 22 de mayo, la firma de un acuerdo histórico energético que viene siendo negociado hace diez años entre China y Rusia por 400 billones de dólares, mediante el cual Rusia proveerá a China por 30 años, a partir del 2018, 38 billones de metros cúbicos de gas natural, más de tres veces las actuales reservas bolivianas, abre camino a otros rubros de cooperación bilateral. Por otra parte diversifica la cartera rusa de clientes básicamente europeos y evita que quede aislada en caso se agrave la crisis de Ucrania y se profundicen las sanciones.

A nivel de cooperación militar, Rusia y China han realizado maniobras navales conjuntas (Joint-Sea 2014) con equipo y armas de última generación del 20 al 26 de mayo en el Mar del Este de China.

La competencia entre China y EEUU por Vietnam se irá intensificando alimentada por el propio Gobierno de Hanoi. China y EEUU son los dos socios más importantes para el desarrollo de Vietnam. China es el primer socio comercial de Vietnam con un intercambio comercial de 50.2 billones en el 2013; deficitario para Vietnam en 23 billones, mientras el de Estados Unidos y Vietnam es de 29.7 billones de dólares con casi 20 billones de superávit para Vietnam en el mismo año.

De levantar el Congreso norteamericano los obstáculos legislativos que impiden la venta de armas convencionales de los Estados Unidos a Viet Nam se reforzaría la espiral de desconfianza en la agenda de seguridad regional

Por otra parte, si bien el Primer Ministro Abe ha reducido sensiblemente su retórica nacionalista y de revisionismo histórico después de la visita del Presidente Obama a Tokio; Japón deberá de realizar una paciente labor de distensión con Corea del Sur para superar el grave daño producido al sistema de alianzas norteamericano en Asia Pacífico con sus acciones de nacionalismo y sus controvertidas propuestas de enmendar o reinterpretar el artículo 9 de la Constitución pacifista de 1946 que intranquilizan a la región en general. Este es un requisito básico para reanudar también la cooperación económica regional.

Desde la perspectiva institucional de la seguridad regional, la reunión de 46 estados y de los más importantes líderes regionales convocados por el Presidente de China en Shanghai el 22 de este mes para la IV Conferencia Cumbre para la construcción de Medidas de Confianza en Asia marca un avance en el protagonismo de China en el área de la seguridad regional.

No hay ningún avance sustantivo en la elaboración y conclusión del Código de Conducta de la ASEAN para resolver los problemas del Mar del Sur de China, cuya declaración fue suscrita en el 2002 por los países del ASEAN y China. El código es de vital importancia para promover la solución pacífica de estas controversias conforme al derecho internacional, compilado principalmente en la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del Mar, y los principios internacionales de coexistencia pacífica, lo que permitirá una efectiva promoción de la confianza mutua y la cooperación entre ASEAN y China.

Los signos de distensión en la región son limitados. La visita del Presidente de China a los Estados Unidos el 8 de junio del 2013 generó grandes expectativas, especialmente por la posibilidad de un acercamiento bilateral para tratar coordinadamente y encontrar una solución viable a la desnuclearización de Corea del Norte, lo que permitiría reforzar el diálogo y la cooperación en otros temas sensibles y evitar la competencia y el conflicto entre las dos superpotencias al estilo del concierto europeo del siglo XIX o de un condominio mundial.

Estados Unidos y China no han avanzado sustantivamente en la tarea más importante de la relación bilateral continuando con los contactos al más alto nivel político y el diálogo para tratar conjuntamente desde la proliferación nuclear y la amenaza de Corea del Norte hasta el cyberespionaje y el cambio climático, promoviendo una relación positiva, cooperativa e integral. Estados Unidos debe adaptarse a una China poderosa y próspera con creciente gravitación en la política internacional y China debe aceptar a Estados Unidos como una potencia que contribuye a la paz y la seguridad en el Asia Pacífico.

Mientras no se solucionen los problemas creados por el nacionalismo de Japón con Corea del Sur y baje la tensión en torno a la disputa de las islas Diayou/Senkaku con China, seguirán postergadas las negociaciones del área de libre comercio en el marco del acuerdo trilateral de promoción de inversiones firmado el 13 de mayo del 2012 entre China, Japón y Corea, y el despegue de este eje del crecimiento económico de la región Asia Pacífico, con un mercado de un billón y medio de personas.

Notas

- 1 Clinton, H. (2011) "Americas Pacific Century", Foreign Policy 10 octubre 2011, p. 1.
- 2 Kurt Campbell (2014) "Entrevista: A Conversation with Assistant Secretary Kurt Campbell" The Foreign Policy Initiative. Recuperado desde : <http://www.foreignpolicy.org/content/obama-administrations-pivot-asia>.
- 3 Mackinder H.J. (1904) "The Geographical Pivot of History", The Geographical Journal No.4, p.1.
- 4 Clinton, H. (2011) "Americas Pacific Century", Foreign Policy 10 octubre 2011, p.
- 5 Discurso del Presidente Barack Obama al Parlamento de Australia, el texto completo recuperado de: <http://www.smh.com.au/national/text-of-obamas-speech-to-parliament-20111117-1nkcw.html#ixzz33Z5dhGTx>
- 6 Monroe, J. (1823) Séptimo Mensaje Anual al Congreso. 12 de diciembre del 1823.
- 7 CNN (2012) "Security Clearance", 4 de enero del 2012.
- 8 SIPRI Fact Sheet, Abril del 2014.

Bibliografía

Kurt Campbell (2014) "Entrevista: A Conversation with Assistant Secretary Kurt Campbell" The Foreign Policy Initiative. Recuperado desde : <http://www.foreignpolicyi.org/content/obama-administrations-pivot-asia>.

Clinton, H. (2011) "Americas Pacific Century", Foreign Policy 10 octubre 2011, p. 1.

CNN (2012) "Security Clearance", 4 de enero del 2012.

Mackinder H.J. (1904) "The Geographical Pivot of History", The Geographical Journal No.4, p.1.

Discurso del Presidente Barack Obama al Parlamento de Australia, el texto completo recuperado de: <http://www.smh.com.au/national/text-of-obamas-speech-to-parliament-20111117-1nkcw.html#ixzz33Z5dhGTx>

Monroe, J. (1823) Séptimo Mensaje Anual al Congreso. 12 de diciembre del 1823.

Informe "Rebalancing to the Asia-Pacific Region and Implications for U.S. National Security", Committee on Armed Services House of Representatives May 7, 2014.

SIPRI Fact Sheet, Abril del 2014.

Constitución y política exterior: La política exterior Peruana a través de la historia constitucional

Zósimo Roberto Morillo Herrada

Ministro en el Servicio Diplomático. Director Regional de la Oficina Desconcentrada del Ministerio de Relaciones Exteriores en Tacna. Graduado del IIAP-ENA (Escuela Nacional de Administración de Francia); Magíster *summa cum laude* en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú; Magíster en Administración por la Sorbona, y en Derecho y Ciencia Política, por la Universidad de Nancy, Francia. Estudios en la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Autor de los libros: *El nuevo Derecho Consular Peruano. El Derecho de las Comunidades Peruanas en el exterior*, con el Prólogo del Embajador Javier Pérez de Cuellar; y de *Diplomacia y Comunicación. El desafío de la Globalización*. Publicado por la Universidad Técnica Particular de Loja.

A la memoria de José María Barreto, diplomático peruano, quien oyendo la voz de su conciencia, cumplió con el deber moral de salvar a los niños judíos del holocausto.

Resumen

El presente ensayo explora la vinculación entre las Constituciones Políticas y la Política Exterior de los Estados, tomando como base un análisis del caso peruano, en el contexto de la doctrina del Neoconstitucionalismo. En su primer capítulo, se ocupa de la evolución del Derecho Constitucional Peruano, planteando una periodización de los textos constitucionales y discutiendo el concepto de “Constitución histórica”, en su vinculación con el Estado Constitucional.

En el segundo capítulo, se analizan los temas internacionales y de Política exterior presentes en las sucesivas cartas políticas del Perú, desde su independencia hasta la Constitución de 1979. Asimismo, se analiza el Neoconstitucionalismo en su vinculación con la Política exterior. El tercer capítulo se ocupa de las principales disposiciones de la Constitución de 1993 en materia de Política exterior y asuntos internacionales. El ensayo concluye con reflexiones sobre la vinculación entre el Neoconstitucionalismo y una Política Exterior democrática, fundada en los derechos humanos.

Introducción

A la luz de la razón, no hay axioma más evidente sobre la faz de la tierra que el de la igualdad en dignidad y derechos de todos los seres humanos, siendo su reconocimiento universal, una de las grandes conquistas de la historia. Se lo debemos en gran parte a la Revolución francesa y a sus grandes filósofos y hombres de acción. Por eso, al pensar en la majestad de los derechos humanos, no puedo evitar imaginarme estar en el Versalles de la época, con los ideólogos de la revolución, agitando sus banderas libertarias y de justicia en la Asamblea Constituyente de 1789. Allí se va a decidir la abolición del feudalismo y la proclamación de la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”. Me parece contemplar enardecidos, de pie, a los diputados del Tercer Estado discutiendo la supremacía de los derechos fundamentales. Cierro los ojos y me parece escuchar la admonición lapidaria del abate Sièyes, recordando la verdadera esencia de la democracia: “Quieren ser libres y no saben ser justos!”.

Y es que la libertad y la justicia son el alma de un Estado democrático, tanto en su Política interna como exterior, siendo desde una perspectiva jurídico-formal, el principal punto de engranaje entre ambos, la Constitución Política del Estado. Por eso, en el presente ensayo, abordaremos dicha vinculación, poniendo énfasis en el caso peruano, en el que el análisis constitucional, es además, el “producto de una interpretación constructiva; sobre la base de la relación que se establece entre un sujeto –el Tribunal Constitucional 0, (TC)–, un objeto –la Constitución– y un método –los tipos de interpretación y los tipos de sentencias–”.¹

Nada es inmutable en el mundo. Incluso, las denominadas Constituciones “rígidas” en sus procesos de revisión, han sido concebidas con una cierta dosis de plasticidad, que permite su cambio. Por lo demás, una vez promulgada, la Constitución adquiere un carácter objetivo propio, tal como ha sido subrayado, por ejemplo, en una sentencia del Tribunal Constitucional Peruano en el caso Defensor del Pueblo (Expediente 00002-2001-A1/TC), en la que se señaló que la Constitución “una vez promulgada y publicada adquiere lo que se ha dado en llamar “vida propia”, desligándose de la intención de su creador y el contexto legislativo coexistente frente a los futuros intérpretes y a las situaciones del porvenir”.²

Por otra parte, la nación fuente de la soberanía popular, necesariamente atraviesa a lo largo de su existencia histórica, una evolución o involución, que puede acarrear el cambio de su orientación y voluntad

política, matizando o modificando abiertamente criterios que el Poder Constituyente alguna vez fijó con un determinado sentido. De allí se desprende la tesis central del presente ensayo, según la cual, en la actualidad, las Constituciones Políticas de los países con un Estado de Derecho democrático, han pasado a fundamentar un nuevo orden de ideas en el ámbito político, modelando de manera firme y estrechamente directa, no solo las instituciones del Estado sino también su Política Exterior.

A nivel del Derecho Constitucional, este nuevo énfasis de la importancia de las Constituciones políticas en el “*policy making*” a todo nivel del aparato estatal puede resumirse “en la variación del Estado legal de Derecho al denominado “Estado Constitucional”, evolución en la que se ha situado también la denominada crisis del paradigma positivista en la cultura jurídica”.³ En esta nueva perspectiva, el núcleo duro de la reflexión es la protección y fomento de los derechos humanos, con claras repercusiones en la Política Exterior de los Estados democráticos, que deben fijar sus líneas maestras de acción en función de esta nueva postura constitucional.

Estos Estados democráticos, de nueva estirpe, denominados en la doctrina, “Estados Constitucionales”, se han dotado de Constituciones modernas, que privilegian los derechos humanos antes que la razón de Estado, garantizando que los objetivos políticos, ya sean internos o externos, cumplan a cabalidad con el respeto a plenitud de la dignidad de la persona humana, la cual es el fin supremo de la sociedad y del Estado”.⁴ Por lo demás, en cuanto a su rol vinculante con la Política exterior de los Estados, es claro, que le sirven de marco, para la definición de sus propósitos y principios. Como bien apuntó Henry Kissinger, refiriéndose a la función de los aparatos constitucionales y burocráticos de la administración interna de los Estados-nación, “si las estructuras domésticas se basan en nociones mensurables de lo que es justo, se desarrollará un consenso acerca de los objetivos permisibles y se desarrollarán métodos de política exterior. La estructura doméstica es finalmente decisiva en la elaboración de objetivos positivos”.⁵

Ejemplos palpables de esta vinculación estrecha entre los principios que orientan la política interna a nivel constitucional con la política exterior, se pueden apreciar en la política exterior de la administración Carter y las sanciones a Rhodesia, y en la aprobación de la Carta Democrática Interamericana, del 11 de setiembre de 2001, iniciativa peruana, que buscó promocionar un documento “que otorgue una naturaleza jurídicamente vinculante a todos los instrumentos de preservación de la democracia, así como de medios de acción más oportunos y eficaces”.⁶

Claro está que esta vinculación entre postulados constitucionales y política exterior no necesariamente tiene una plasmación en la realidad. Sabemos bien, que muchas veces los textos normativos, incluso aquellos referidos a los derechos humanos, son letra muerta. Razón que nos mueve a recordar la diferencia entre Política exterior y comportamiento de política exterior, ya que si bien la primera se refiere al conjunto de pautas de conducta en la escena internacional, el comportamiento de política exterior se relaciona mas bien con las decisiones concretas que toman los Estados en la escena internacional.⁷

No tengo dudas de que los teóricos de las escuelas realista y neorrealista objetarán esta vinculación que planteo entre Política Exterior y Constituciones, ya que según ellos, “el resultado de toda política exterior puede remontarse simplemente a lo que Winston Churchill denominaba los intereses nacionales⁸”. Sin embargo, creo que apelando a su propia concepción de intereses fundamentales, es que se puede plantear dicha vinculación, ya que además de asegurar la supervivencia física de la población y mantener la integridad territorial de sus fronteras; promoviendo el bienestar económico de sus habitantes; los intereses nacionales se identifican también con la preservación del sistema gubernamental del país, en el que subyace un determinado contrato social, que en un estado Constitucional, privilegia los derechos humanos.

Capítulo I: El Derecho Constitucional Peruano

1.1. Aspectos generales

Como bien señala Maurice Duverger, “el Derecho Constitucional estudia las instituciones políticas desde un ángulo jurídico. Su nombre proviene de la práctica inaugurada en los Estados Unidos en 1787 y más tarde en Francia en 1791, y generalizada después, en el mundo occidental, que consiste en reunir las reglas de derecho relativas a los órganos esenciales del Estado-Parlamento, Gobierno, elecciones, etc.- en un texto solemne llamado Constitución”.⁹

En el caso del Derecho Constitucional Peruano, se trata de una disciplina que no solamente se refiere a las Constituciones Políticas sino también a todas las Cartas Políticas, que bajo otros nombres, han gobernado el Perú, así como aquellos documentos que conforman el “bloque de constitucionalidad”. Papel protagónico tiene hoy en día la doctrina generada a partir de las decisiones del Tribunal Constitucional Peruano, órgano de control de la constitucionalidad, con carácter

autónomo e independiente, según lo establecen el artículo 202 de la Constitución de 1993 y el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley 28301.

Como bien sabemos, de acuerdo a lo estipulado en el mencionado artículo 202 de la Constitución de 1993, corresponde al Tribunal Constitucional: a) conocer en instancia única la acción de inconstitucionalidad; b) conocer en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de habeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento; c) conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley.

Al respecto, es relevante señalar que según el Tribunal Constitucional Peruano, “la Constitución es un todo integral, compuesta por su preámbulo, sus normas, sus disposiciones transitorias y la Declaración sobre la Antártida. Ninguna de estas partes puede considerarse un añadido extraconstitucional”.¹⁰

Me parece también subrayarse que, un instrumento jurídico de especial importancia en el Derecho Constitucional Peruano es el Código Procesal Constitucional, que en el artículo VII de su Título Preliminar, establece la doctrina del precedente vinculante en los siguientes términos: *“Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo. Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente”*.

Desde luego, el Derecho Constitucional Peruano ha sido construido no solo en función de las disposiciones de la actual Constitución Política de 1993, sino que se enraiza en el estudio de todas las Cartas Políticas Peruanas, a partir del proceso independiente en el siglo XIX.

1.2. La “Constitución histórica” del Perú

La Constitución es la ley primera, fundamental y suprema de la organización política. Según algunos tratadistas, además de la Constitución escrita, existe una Constitución “histórica”, hecha de usos, precedentes y costumbres, siendo lo ideal que la primera corresponda con la segunda. Enrique Chirinos Soto señala que en el caso del Perú, un rasgo esencial de su Constitución histórica, es su carácter republicano, tan enraizado en nuestra evolución constitucional que incluso, a su juicio, “el Congreso Constituyente no podría aprobar, aunque quisiera,

un artículo para convertir al Perú en monarquía. Alteraría tan violentamente nuestra Constitución histórica que ese artículo no podría ser aprobado”.¹¹

Asimismo, de existir una “Constitución histórica” del Perú, esta debería vincularse, sin ninguna duda, a los elementos esenciales de aquello que podría denominarse la “personalidad histórica” del Perú. Víctor Andrés Belaunde ya se había referido en la Conferencia Panamericana de Lima de 1938 a la doctrina del respeto de la personalidad de los Estados, como esencia del orden internacional, “enunciado que, apoyado por el Brasil y aceptado por las Delegaciones de Estados Unidos y la Argentina, quedó incorporado en la Declaración de Lima”.¹² Esta personalidad histórica está referida a la doctrina americana del *Uti Possidetis*¹³, a la cual el Perú añadió el principio de la libre determinación de los pueblos, vinculada a la “afirmación clara del valor definitivo de la voluntad libre de las comarcas y provincias para formar las nuevas naciones”.

Al respecto, precisa el maestro sanmarquino, que esta posición jurídica gira en torno a lo que él denominó la “doctrina de la constitución inicial del Perú”. En esta fórmula sintética, “se junta el elemento político-jurídico que expresa la palabra constitución al elemento histórico que expresa el adjetivo inicial. La constitución inicial tiene una base de realidad geográfica y un coronamiento filosófico en la idea de la personalidad del Estado (...) La constitución inicial está determinada por la voluntad libre de los elementos que han formado una nación en el momento histórico de su independencia”.¹⁴

En mi opinión, es factible hablar de Constituciones históricas, siempre y cuando, uno se limite a rescatar en ellas los parámetros esenciales del contrato social de una nación, en un período determinado. En el Perú, el elemento fundamental de su constitución histórica es sin duda, la forma de gobierno republicana, enunciada desde las Bases Constitucionales de 1822, que deslindan de manera definitiva con la posibilidad de una monarquía, tal como pretendía originalmente el General San Martín.

Por otra parte, hablar de “constituciones históricas” supone necesariamente referirse al acto fundacional del Poder Constituyente, que aparece siempre luego de un vacío político, como consecuencia de un evento particularmente importante y excepcional, que ha destruido el orden constitucional precedente. La Ley Fundamental de Alemania de 23 de mayo de 1949 es una muestra clara de este principio, nacido del tras-tocamiento esencial de valores constitucionales, luego de la caída del

oprobioso régimen nacional-socialista. Esta idea de “contrato social” o de “pacto social” ha estado presente en las Constituciones Políticas del Perú, siendo la base democrática del poder soberano. El artículo 4 de la primera Constitución Peruana, de 1823, señalaba en ese sentido que “si la nación no conserva o protege los derechos legítimos de todos los individuos que la componen, ataca el pacto social: así como se extrae de la salvaguardia de este pacto cualquiera que viole alguna de las leyes fundamentales”.

La noción de “pacto social”, recogida en las Constituciones peruanas, reposa en la idea del “Contrato social” de Rousseau, que no es ni un acuerdo entre individuos, como en Hobbes, ni un contrato entre los individuos y el soberano, sino mas bien una forma de pacto social, en la que cada uno se une a todos. “El contrato social, nos recuerda Jean Touchard, garantiza, a la vez, la igualdad –ya que todos los asociados tienen iguales derechos en el seno de la comunidad– y la libertad que según Rousseau, depende estrechamente de la igualdad”.¹⁵

Las Constituciones históricas representan, por lo tanto, el núcleo duro de la continuidad de una tradición jurídico-constitucional de un determinado país y que es dable preservar, en tanto contienen los lineamientos fundamentales de su pacto social. Sin embargo, en la actualidad, dicha idea debe ser complementada con la existencia de normas esenciales en los Estados Constitucionales, vinculadas al respeto y promoción de los derechos humanos.

Ello deriva del doble carácter de una Constitución Política, como ley de leyes y norma fuente de normas. El Tribunal Constitucional Peruano ha señalado al respecto, lo siguiente: *“la Constitución se constituye en lex legum (ley de leyes) y norma normarum (norma fuente de normas). La primera de tales denominaciones hace referencia a que la Constitución es la norma suprema, es decir, es la norma que se encuentra en el vértice del ordenamiento jurídico y la que prevalece en caso de conflicto con otras normas. La segunda de ellas indica que la Constitución es la norma matriz para la creación de las demás normas del sistema jurídico en cuanto regula los mecanismos de producción de las fuentes del Derecho y ella misma constituye fuente de Derecho”*. (Sentencia TC número 0002-2009).

En ese sentido, la Constitución establece límites materiales al legislador, tal como recuerda el Tribunal Constitucional Peruano en el siguiente texto, extraído del expediente número 0489-2006-PHC/TC (Caso Rafael Cáceres Neyra y otros):

“24. Los límites que caracterizan al órgano reformador pueden ser

formales y materiales, siendo los límites formales aquellos referidos a todos y cada uno de los requisitos objetivamente reconocidos por la Constitución para que la reforma prospere. A su vez, los límites materiales se refieren a los contenidos de la Constitución, con ellos no se indica la presencia de condicionamientos de tipo procedimental, sino algo mucho más trascendente: *la presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional, inmunes a toda posibilidad de reforma.* (cursiva añadida) Y es que aunque toda constitución se caracteriza por ser un cuerpo normativo integral donde cada disposición cumple un determinado rol, ciertas cláusulas asumen una función que resulta más vital u omnicomprendensiva que las del resto. Se trata de valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de derecho, la separación de poderes, etc). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo, pero en cambio, materialmente vacío de sentido.

25. Los límites materiales, entonces, están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser modificados por la obra del Poder reformador de la Constitución. En consecuencia, la reforma que no observe dichos límites, o simplemente los ignore, resultará ilegítima en términos constitucionales”.

1.3. Evolución de la doctrina constitucional peruana

1.3.1. Aspectos generales

Domingo García Belaunde ha señalado que “de hecho, el Perú durante su existencia como país políticamente independiente –desde 1821– ha recibido la influencia, sobre todo, del constitucionalismo norteamericano y francés, y solamente a partir de la segunda postguerra, del constitucionalismo europeo. Sobre esas bases ha intentado articular esquemas aplicables a su propia realidad, si bien no siempre con éxito”.¹⁶ En ese sentido, la historia republicana del Perú, ha atravesado por períodos de militarismo, que según Basadre han sido hasta el presente de tres tipos: “el primero después de la victoria, en los años que siguieron a la batalla de Ayacucho en 1824 y el segundo después de la derrota cuando terminó la guerra con Chile en 1883 y duró hasta 1895. El tercero surgió bajo la invocación de la defensa social de 1930 a 1939 y fue resucitado en 1948-1956 y con otras características en 1962-1963 y en 1968-1980. Este tercer tipo de militarismo, cuyos atisbos ya aparecieron en 1914, surge del vacío político, ante la impotencia de las agrupaciones partidarias tradicionales y frente a los peligros que según se alega, acechan al Estado y a la Nación”.¹⁷

Durante el siglo XIX, en el contexto de la Constitución de Cádiz, se puede citar al abogado cusqueño Rafael Ramírez de Arellano, quien

lideró un grupo “constitucionalista”, que dirigió un memorial a las autoridades cusqueñas el 14 de diciembre de 1812, solicitando el inicio del proceso de elección del ayuntamiento constitucional. Pero ya en la fase republicana, Francisco Javier de Luna Pizarro (1780-1855) es sin duda la figura más descollante del Constitucionalismo peruano del siglo XIX. Fue uno de los autores del anteproyecto de Constitución que la Convención de 1833 empezó a discutir en diciembre de dicho año y que fue la base de la Constitución liberal de 1834. Asimismo, Francisco de Paula Gonzáles Vigil (1792-1875) es una de las figuras importantes del Constitucionalismo peruano de la época. Fundador del diario “El constitucional” en 1858, defendió la autonomía del Estado frente a la Iglesia.

En el siglo XX, destaca en la doctrina, Manuel Vicente Villarán (1873-1958), iniciador del Positivismo en el Perú, quien va a sistematizar y realizar una labor de divulgación de los grandes problemas constitucionales de la época. Sus “Apuntes de Derecho Constitucional”, fruto de su docencia universitaria en el período 1915-1916, son un clásico nacional de la época. Luego de la caída de Leguía, presidió la comisión que tuvo a su cargo la preparación del Anteproyecto de una nueva Constitución Política. Tomará la posta, como relevante teórico y maestro, Victor Andrés Belaunde (1883-1966), cuyo pensamiento constitucional se encuentra plasmado en sus discursos en el Congreso Constituyente de 1931, recopilados en el libro: “El debate constitucional”. En “Peruanidad”, compilación de ensayos, publicado en 1943, analiza los elementos constitutivos del ser nacional del Perú, definiendo la peruanidad como la síntesis viviente de la herencia indígena e hispánica.

Otros constitucionalistas notables de la época son: Toribio Alayza Paz-Soldán (1885-1941), quien en “Derecho Constitucional General y Comparado”, da cuenta de la doctrina de la época; y Lizardo Alzamora Silva (1900-1973), autor de “Ensayos constitucionales”, texto reeditado en 2004. Pero, probablemente, la obra de mayor envergadura es “Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979”, de José Pareja Paz-Soldán, que cubre un vasto período de nuestra evolución constitucional.

Desde la perspectiva de la doctrina general, se pueden citar: “Ciencia Política” de Raul Ferrero Rebagliati (1975) y su “Curso de Derecho Constitucional (1970). Luego de entrada en vigencia de la Constitución de 1979, aparecieron varios trabajos de exegética, como “Teoría y Práctica de la Constitución Peruana” (1982-1987), “De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional” (2000). Juan Vicente Ugarte del Pino haría una contribución notable con su “Historia de las Constituciones del Perú (Lima, 1978), en el que expone el marco histórico que tuvo cada una de nuestras cartas políticas.

Dicha línea de exegética fue proseguida con vigor en artículos especializados y libros de una serie de teóricos, muchos de ellos, dedicados al Derecho Procesal Constitucional. Esta rama del derecho fue originariamente desarrollada en la doctrina internacional por el Profesor Héctor Fix Zamudio, primero en la defensa de su licenciatura de derecho, con la tesis: *“La garantía jurisdiccional de la Constitución Mexicana”, 1955; y posteriormente, desarrollada y ampliada en “Derecho Constitucional mexicano y comparado”, 2003.*

En el Perú, durante el siglo XXI, muchos de los estudios constitucionales, son de índole procesal-constitucional, tal como se aprecia en los siguientes trabajos teóricos: Marcial Rubio Correa (*“La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional”, 2005*); Samuel Abad Yupanqui (*“Constitución y Procesos Constitucionales”, 2010*); Ernesto Blume Fortini (*“El Código Procesal Constitucional”, 2004*); Cesar Landa Arroyo (*“Tribunal Constitucional y Estado Democrático”, 2007*); *“Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del tribunal Constitucional”, 2010* y *“Los procesos constitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, 2010*).

Contribuciones importantes en la sistematización Constitucional son en la actualidad los trabajos de Víctor García Toma: *“Los derechos fundamentales”, publicado el 2005; “Teoría del Estado y Derecho Constitucional”, publicado el 2014.*

1.3.2. Periodización de la historia constitucional peruana:

El Perú ha tenido doce Constituciones Políticas y una Ley Fundamental, que data de la época de la Confederación Perú-Boliviana. Esta lista suele estar complementada en los estudios de la mayoría de constitucionalistas peruanos, con los estatutos políticos y normas conexas, que rigieron como “bloque de constitucionalidad” desde la lucha independentista en el Perú. Juan Vicente Ugarte del Pino, apartándose de la tradición en los estudios constitucionales peruanos, añade a dicha relación, la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, conocida como “Constitución de Cádiz”, restablecida en 1820 y nuevamente en 1836, como un antecedente histórico valioso de las Constituciones peruanas, teniendo en cuenta que fue la primera Constitución que rigió en América.

El notable maestro y exdecano del Colegio de Abogados de Lima precisa al respecto que “la inclusión de la Constitución de 1812 se justifica como una Constitución nuestra, por haber sido discutida artículo por artículo y votada por diputados peruanos de la talla del Inca (Dionisio

Inca Yupanqui), de Morales Duarez, de Blas Ostolaza(...) y por haber sido jurada y promulgada en Lima y en todos los pueblos del Perú, (siendo) también el más logrado precedente de la integración política hispanoamericana y del ideal Parlamento hispanoamericano”.¹⁸

Como bien señala Domingo García Belaunde, “la periodificación que se haga de la historia constitucional peruana es difícil, porque los momentos en los cuales se aprueban nuevas constituciones no coinciden necesariamente con períodos importantes de nuestra vida política, social o económica”, proponiendo al respecto, los siguientes períodos: a) de 1821 a 1860; de 1860 a 1920; de 1920 a 1979; y de 1979 a la actualidad.¹⁹

Nosotros proponemos una periodización de cinco fases, que toma como elemento orientador la perspectiva de la construcción de un Estado Constitucional, como el que actualmente tenemos. Así tenemos, una primera fase, “de los inicios y consolidación del diseño republicano”, que comprende desde el Reglamento Provisional de San Martín de 1821 hasta la Constitución de 1828, “madre de todas nuestras Constituciones” en opinión de Villarán, pues fue la que en realidad puso los cimientos constitucionales del país, ya que la Constitución de 1823 solo rigió de manera tardía y fugaz en 1827.²⁰

Luego, una segunda fase, referida al experimento singular de la Confederación Perú-Boliviana y sus elementos precursores, la Constitución de 1834, que allanó jurídicamente el camino de la Confederación, hasta la Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana de 1837; seguida de una tercera fase, que denomino “de la afirmación del Estado Unitario”, referida al período comprendido entre la Constitución de 1839 y el Estatuto Provisorio de 1879.

Por último, la cuarta fase, que comprende el período de incorporación constitucional de los principales derechos sociales, que va desde la Constitución de 1920, que planteó reformas políticas, sociales, acompañadas de un diseño de descentralización, inspiradas muchas de ellas en la Constitución de Weimar, hasta el Estatuto del “Gobierno Revolucionario” de 1968; y la quinta fase, o del Neoconstitucionalismo o construcción del Estado Constitucional, caracterizada por la incorporación sistemática de los derechos humanos, el Defensor del Pueblo, las garantías constitucionales y el Tribunal Constitucional; que comprende desde la Constitución de 1979 hasta la actual Constitución de 1993.

Por lo tanto, la periodización de la historia constitucional del Perú, bajo la óptica de la construcción del Estado Constitucional, sería la siguiente, con la enumeración de las respectivas Cartas Políticas:

A) La fase de los inicios y consolidación del diseño republicano:

Esta fase corresponde al período que va desde la época del Protectorado hasta la Constitución de 1828. En cuanto a los inicios del período, que coinciden con el Protectorado de San Martín, en opinión de Ronald Bruce, debido a la ocupación de la serranía por las tropas realistas, "se podría señalar que el Perú no tuvo política exterior durante este período porque no existió como Estado".²¹

En cuanto a la Constitución de 1828, con la que concluye esta primera fase, ello se debe a que como bien señala Villarán, es esta Constitución liberal y no la de 1823, "la madre de las Constituciones peruanas". Por otra parte, es menester señalar que la Constitución de 1828 resolvió en favor del Estado unitario frente al federalismo, el principal problema constitucional de la época, restableciendo las Juntas departamentales de la Constitución de 1823, siendo "el primer experimento de una distribución equitativa de los Poderes Públicos y un ensayo adecuado y bastante feliz de organización del estado Peruano".²²

Esta fase comprende los siguientes documentos constitucionales: *El Reglamento Provisional de 1821*, suscrito en el Cuartel General de Huaura, el 12 de febrero de 1821 por el General San Martín; *el Estatuto Provisional de 1821*, firmado en el palacio protectoral de Lima, el 8 de octubre de 1821; *el Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo* (Ley de 15 de octubre de 1822); dado en el Palacio de la Junta Gubernativa el 15 de octubre de 1822; las Bases de la Constitución Política de la República Peruana de 1822, promulgadas por la Suprema Junta Gubernativa del Perú comisionada por el Soberano Congreso Constituyente, el 17 de diciembre de 1822; *la Constitución de 1823*, aprobada por el Primer Congreso Constituyente del 12 de noviembre de 1823; *la Constitución de 1826*, denominada "Vitalicia", aprobada por el Consejo de Gobierno que presidió Santa Cruz; y *la Constitución de 1828*, aprobada por el Congreso Constituyente, siendo promulgada por el General La Mar.

B) La fase de la Confederación Perú-boliviana:

Esta fase está referida al período que va desde la Constitución de 1834, que allanó jurídicamente el camino de la Confederación Perú-boliviana, hasta la Constitución Política de los Estados Nor, Sud Peruanos y Bolivia de 1837.

Cabe recordar que esta Carta constitucional fue aprobada en Tacna, el 1 de mayo de 1837, en el contexto de un período de anarquía en el Perú.

El artículo 2 de la Constitución de 1837 mencionaba que "El objeto de la Confederación Perú-boliviana es el mantenimiento de la seguridad interior y exterior de las Repúblicas confederadas y de su recíproca independencia en los términos acordados en este pacto"; señalando asimismo entre las atribuciones del Protector "dirigir las relaciones exteriores de la Confederación" (Art. 30,4). La importancia geopolítica del proyecto de la confederación se puede apreciar en la célebre carta de Diego Portales a Blanco Encalada, de 10 de setiembre de 1836, en la que señala que "la posición de Chile frente a la confederación es insostenible. No puede ser tolerada ni por el pueblo ni por el gobierno, porque ello equivaldría a su suicidio".²³

Esta fase está constituida por los siguientes documentos constitucionales: *La Constitución de 1834*, aprobada por el Congreso Constituyente y promulgada por el General Orbegozo; *la Constitución del Estado Sud-Peruano*, dada en Sicuani el 17 de marzo de 1836; *La Constitución del Estado Nor-Peruano*, dada en Huaura el 11 de agosto de 1836; el Decreto de 28 de octubre de 1836, sobre establecimiento de la Confederación Perú-Boliviana; la *Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana de 1837*, suscrita en la ciudad de Tacna, el 1 de mayo de 1837. Asimismo, deben mencionarse, por su importancia, el Acuerdo de 24 de agosto de 1838, sobre restablecimiento del orden constitucional; la Ley de 22 de agosto de 1839, declarando insubsistente la Constitución de 1834;

C) La fase de la consolidación del Estado unitario:

Esta fase va desde la Constitución de 1839 hasta el Estatuto Provisorio de 1879. Luego de la batalla de Yungay y el fin de la Confederación Perú-boliviana, a inicios de 1839, se inició el período de la "Restauración", denominado de esa manera pues el Perú volvió a su configuración estatal de 1836. Un Congreso General, convocado por Gamarra, se reunió en Huancayo debido a que Lima se encontraba aun bajo ocupación chilena. El Congreso empezó sus funciones el 15 de agosto de 1839, siendo una de sus primeras medidas, declarar insubsistente la Constitución de 1834, argumentando su falta de eficacia para enfrentar una invasión foránea.

Es de destacar que la Constitución de 1839 "no trató específicamente la cuestión de la salida de tropas nacionales del territorio de la república. Sin embargo, el artículo 55, inciso 5, fijó como atribución del Congreso prestar o negar su consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la república y la estación de escuadras en sus puertos".²⁴

Esta fase comprende los siguientes documentos constitucionales: *La Constitución de 1839*, aprobada por el Congreso Constituyente de Huancayo, que rigió de 1839 a 1842 y de 1845 a 1854; la Ley de 22 de agosto de 1839, declarando como bases de la Constitución la forma popular representativa, dado en la casa del Gobierno en Huancayo el 23 de agosto de 1839; el Estatuto Provisorio de 1855; *la Constitución de 1856*, aprobada por la Convención Nacional y promulgada por el Presidente Mariscal Castilla; *la Constitución de 1860*, aprobada por el Congreso Ordinario de 1860 y promulgada por el Mariscal Castilla; *la Constitución de 1867*, aprobada por el Congreso Constituyente de dicho año y promulgada por el Presidente General Prado; *el Estatuto Provisorio de 1879*, dado en Lima, el 27 de diciembre de 1879 por Nicolás de Piérola, Jefe Supremo de la República.

Este período culmina con el Estatuto Provisorio de 1879, dictado por el "Jefe Supremo de la República", Nicolás de Piérola, el 27 de diciembre de 1879. Al ingresar las fuerzas chilenas a Lima, se instaló una Junta de Notables que eligió Presidente de la República a Francisco García Calderón, cuyo primer acto de gobierno fue declarar vigente la Constitución de 1860, aboliendo el Estatuto Provisorio de 1879.

D) La fase de la incorporación constitucional de los principales derechos sociales.

Esta fase va desde la Constitución de 1920 hasta el Estatuto del "Gobierno Revolucionario" de 1968. Esta fase comienza con la promulgación de la Constitución de 1920 por la Asamblea Nacional, convocada por el Presidente Augusto B. Leguía. Entre sus principales innovaciones se encuentran, la prohibición de que los extranjeros adquieran o posean tierras, aguas, minas y combustibles en una extensión de cincuenta kilómetros distantes de las fronteras. Pareja Paz Soldán señala que "la Constitución de 1920 introdujo saludables modificaciones y tuvo aciertos notorios. Sus reformas, como ya hemos indicado, cabe agruparlas en tres grandes grupos: reformas políticas, reformas sociales y descentralización"²⁵

En este período se encuentran los siguientes documentos constitucionales: *La Constitución de 1920*, aprobada por la Asamblea Constituyente de 1919 y promulgada por el Presidente Leguía; el Decreto-Ley 6874 de 2 de setiembre de 1930, Estatuto de la Junta de Gobierno, dado en la Casa de Gobierno el 2 de setiembre de 1930 por Luis M. Sánchez Cerro; *la Constitución de 1933*, aprobada por el Congreso Constituyente de dicho año y promulgada por el

Presidente Luis M. Sánchez; *el Decreto-Ley 10889, Estatuto de la Junta Militar de Gobierno*, de 2 de noviembre de 1948; *Decreto-Ley 14167, Estatuto de la Junta de Gobierno* de 20 de julio de 1962; y el *Decreto-Ley número 1, Estatuto del Gobierno Revolucionario*, de 3 de octubre de 1968,

E) La fase del Neoconstitucionalismo o construcción del “Estado Constitucional”.

Esta fase está conformada por los siguientes documentos constitucionales: *La Constitución de 1979*, aprobada por la Asamblea Constituyente de dicho año; el *Decreto-Ley 25418* de 6 de abril de 1992, *Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional*; y *la Constitución de 1993*, aprobada por el “Congreso Constituyente Democrático” de dicho año.

En cuanto a la Constitución de 1979, esta "continúa la larga tradición del constitucionalismo social, iniciado con la Constitución de Querétaro de 1917, la Constitución Soviética de 1918, así como con la Constitución de la República de Weimar de 1919 y todo el constitucionalismo social de la segunda post-guerra"²⁶ y prosigue hasta la presente Constitución de 1993, que analizaremos de manera específica en el siguiente capítulo.

Capítulo II: La política exterior en el Derecho Constitucional Peruano

2.1. Aspectos generales

En el basamento constitucional de la Política Exterior Peruana se encuentra, por un lado la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, que son el fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1 de la Constitución de 1993); y por otro lado, el respeto a su forma republicana de gobierno, adjetivada como “democrática, social, independiente y soberana” (art. 43 de la Constitución de 1993).

Estos principios fundamentales de nuestra Política Exterior, no cobrarían mayor singularidad, si no fuera porque están referidos a una unidad política e histórica concreta, que es el Perú. El Embajador Carlos García Bedoya, uno de los más importantes teóricos de la Política exterior Peruana ha sabido resaltar la importancia de preservar la personalidad de nuestro país en el concierto de las naciones, resguardando ese sello de individualidad que se prolonga en el tiempo y en el espacio.

“A un país, el Perú concretamente, –nos señala– le ha sido dada, histórica y geográficamente, una personalidad internacional”.

La primera obligación de una política exterior es preservarla tanto desde el punto de vista de la propia independencia como del ámbito físico en el cual esa personalidad nacional se desarrolla”.²⁷ Yo añadiría, que dicha personalidad internacional no puede tampoco divorciarse del contrato social subyacente a nuestra vivencia como nación y que se ve reflejada en la esencia de nuestra evolución constitucional, es decir en la denominada “Constitución histórica” del Perú, que tiene elementos de vocación permanente, tales como la forma de gobierno republicana o el respeto de los derechos fundamentales, y derechos humanos en general.

En este análisis de la vinculación entre la Política exterior y las Constituciones Políticas, se hará referencia también a otras fuentes que formalmente no son constitucionales, que conforman el denominado “bloque de constitucionalidad”, debiendo retenerse lo establecido por el Tribunal Constitucional Peruano, según el cual “la interpretación que efectúa el Tribunal Constitucional no solo abarca las normas constitucionales propiamente dichas, sino que se extiende a todas las demás comprendidas en el denominado bloque de constitucionalidad” (Exp. Número 1049-2003-AA).

El concepto de “bloque de constitucionalidad” tiene origen doctrinal y su primer antecedente importante es la noción de “bloque de legalidad” y una sentencia del Consejo Constitucional de Francia del 16 de julio de 1971. En el caso de España, por ejemplo, el bloque de constitucionalidad está integrado por las normas de la Constitución de 1978; los Estatutos de Autonomía y otras normas que se refieren a las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Según algunos autores, comprende igualmente, las leyes orgánicas y reglamentos parlamentarios.

Un elemento interesante a retener es que “desde los inicios de la república, las diversas constituciones aprobadas por los Congresos Constituyentes delinearon lo que comunmente se llama hoy el marco constitucional de la política exterior, estableciendo en mayor o menor medida, un equilibrio de poderes, propio de los sistemas democráticos”.²⁸

La Política Exterior del Perú se encuentra actualmente enmarcada en la Constitución Política de 1993, la Sexta Política de Estado del Acuerdo Nacional, referida a una Política Exterior para la paz, la Democracia, el Desarrollo y la integración.

2.2. *La interpretación constitucional*

Para Marcial Rubio, la Constitución del Estado es la norma más importante en, por lo menos tres sentidos. En primer lugar, por el denominado principio de constitucionalidad, según el cual, sus normas no pueden ser contradichas ni desnaturalizadas. En segundo lugar, porque establece la organización del Estado; y finalmente, porque incorpora las atribuciones generales de los órganos del estado para dictar las normas del sistema legislativo.²⁹

En cuanto a la interpretación de la Constitución, el Tribunal Constitucional Peruano en el caso Pedro Lizana Puelles (Expediente nro. 05854-2005-AA/TC) ha señalado que “la particular estructura normativa de sus disposiciones que, a diferencia de la gran mayoría de leyes, no responden en su aplicación a la lógica subjuntiva normativo-subsunción de hecho-consecuencia, exige que los métodos de interpretación constitucional no se agoten en criterios clásicos”.

Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano ha precisado sobre los métodos jurídicos de interpretación en el ámbito constitucional lo siguiente:

“Previamente al análisis hermenéutico del modelo económico constitucional, conviene precisar que si bien es posible aplicar a la Norma Fundamental los criterios interpretativos propiamente aplicables a las normas de rango legal (a saber, los métodos literal, sistemático, histórico y sociológico), no es menos cierto que la Constitución posee también un importante contenido político, dado que incorpora no sólo reglas imperativas de exigencia o eficacia inmediata o autoaplicativa, sino también un cúmulo de disposiciones que propugnan el «programa social» del Estado, en una de cuyas vertientes principales se sitúa el régimen económico constitucional. Se trata pues, en buena cuenta, de la distinción a la que alude Robert Alexy, cuando subraya la existencia de "normas constitucionales regla" y "normas constitucionales principio" (Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, segunda reimpresión, 2001).

Entonces, a los clásicos criterios de interpretación, deben sumarse aquellos que permitan concretar de mejor manera los principios que inspiran los postulados político –económicos de la Carta. Por ello la pertinencia en proceder, por una parte a una interpretación institucional de sus cláusulas y, por otra, a una social.”³⁰

Según García Toma, se deben tomar en cuenta los siguientes cinco criterios metodológicos en la hermenéutica constitucional:

- A) El intérprete debe llevar a cabo una aproximación apriorística teológica-axiológica;
- B) El intérprete debe proceder a un análisis gramatical de la norma;
- C) El intérprete debe proceder a un análisis lógico estructural de la norma;
- D) El intérprete debe proceder a un análisis histórico en lo relativo a la elaboración de la norma;
- E) La interpretación constitucional debe tener en cuenta la reconversión interpretativa de carácter extensivo, cuando se trate de la parte dogmática de la Constitución, y la reconversión interpretativa de carácter restrictivo, en lo relativo a su parte orgánica.³¹

Así, por ejemplo, en el artículo 2, inciso 22, de la Constitución de 1993, que señala que “toda persona tiene derecho: “A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”, la interpretación que hay que darle es de un contenido bastante amplio, atendiendo a los criterios anteriormente expuestos.

En su comentario a dicho dispositivo constitucional, García Toma nos dice lo siguiente: “La paz se funda en el reconocimiento que el individuo no solo es ciudadano de un Estado, sino ciudadano del mundo. Ello implica la tranquilidad del ánimo y espíritu que deriva de ausencia de conflictos bélicos, guerra exterior, guerra civil o injusticia social. La paz es una situación que se asume como una condición para la realización de la persona. Su vivencia implica la responsabilidad personal, social y estadual de proscribir lo siguiente: a) la guerra como instrumento de la solución de conflictos entre los Estados; b) la violencia institucional, en donde a través de una cierta estructuración de la vida política, social, económica y cultural de una colectividad, se impide el libre desarrollo de la personalidad y el acceso a los derechos políticos, sociales y culturales; c) la violencia personal física o psíquica contra un semejante”.³²

2.3. Neoconstitucionalismo y política exterior

2.3.1. Neoconstitucionalismo: aspectos generales

El neoconstitucionalismo, puede ser definido como una ideología jurídica, que constituye un nuevo paradigma en el derecho contemporáneo, surgido tras la Segunda Guerra Mundial. En el caso de la Europa continental, esta nueva corriente se va a ver cristalizada con la Constitución Italiana de 1947, la Ley Fundamental Alemana de 1949, la Constitución de Francia de 1958, la Constitución de Portugal de 1976 y la Constitución de España de 1978. En América Latina, va a inspirar

inicialmente, a la Constitución Peruana de 1979, la Constitución del Brasil de 1988 y la Constitución de Colombia de 1991. Estas Constituciones aportarán una nueva visión de las Cartas Políticas, estableciendo no solo el fundamento de competencias y la organización del Estado, sino también la inclusión de contenidos orientadores fundamentales, tales como los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia, presentándose así como un proyecto político de transformación social y política.³³

Existen dos versiones doctrinarias del Neoconstitucionalismo, un neoconstitucionalismo meramente normativo o “débil”, que se limita a prescribir el modelo político-jurídico del neoconstitucionalismo; y el denominado Neoconstitucionalismo conceptual o “fuerte”, propugnado por Alexy, Dworkin o Nino, según el cual “las particularidades del Derecho verificadas bajo el estado Constitucional contribuyen de algún modo a revisar nuestra visión del derecho, cuestionando la tesis de separación entre Derecho y moral en algún sentido”.³⁴

En esta concepción “fuerte” del Neoconstitucionalismo, se plantean dos tesis relevantes, imbricadas: “la tesis de la eficacia irradiante, la Ausstrahlungswirkung de la que nos habla el Tribunal Constitucional Federal de Alemania, según la cual todas las normas del ordenamiento se hallan irradiadas o impregnadas en su contenido por las normas constitucionales y la tesis del caso especial (la alexiana Sonderfallthese), según la cual argumentar jurídicamente es siempre argumentar moralmente con ciertos límites institucionales”.³⁵

2.3.2. El Neoconstitucionalismo en el Perú

El Neoconstitucionalismo existe como una doctrina sólida entre los constitucionalistas peruanos a partir de la jurisprudencia del tribunal constitucional, establecido en la Constitución de 1993, si bien algunos elementos doctrinales se pueden atisbar ya con la Constitución de 1979.

El Tribunal Constitucional Peruano ha señalado lo siguiente, con relación al Principio de constitucionalidad, esencial al Estado Constitucional:

“Las normas constitucionales poseen supremacía sobre cualesquiera otras del sistema, por lo que cuando éstas se les oponen formal o materialmente, se preferirá aplicar las primeras. Como acota Manuel García Pelayo “Todo deriva de la constitución y todo ha de legitimarse por su concordancia con la Constitución”(Sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de octubre de 2003, en el expediente 0005-20003-AI-

TC sobre acción de inconstitucionalidad interpuesta por 64 congresistas de la república contra los artículos 1, 2, 3, y la primera Disposición Final y Transitoria de la Ley 26285).

2.3.3. Neoconstitucionalismo y control de la constitucionalidad

Hauriou y otros tratadistas franceses son quienes han popularizado la expresión “control de la constitucionalidad” para referirse a la justicia constitucional y al control del principio de supremacía de la Constitución sobre otras normas. Sin embargo, existen otras denominaciones, como la de “defensa de la Constitución”, preconizada por Karl Schmitt, “*giurisdizionecostituzionale*”, en el caso de los autores italianos; y *Verfassungsgerichtsbarkeit* (jurisdicción constitucional), en el caso de los tratadistas alemanes y austriacos. En estados Unidos, donde existe el control difuso, se prefiere la expresión “judicial review”.³⁶

Existen básicamente dos modelos de control de la constitucionalidad: el modelo americano, del “control difuso”, desarrollado por la jurisprudencia de la Corte de los Estados Unidos de América; y el modelo del “control por un órgano especial, que aparece con la constitución Austriaca de 1920, inspirada por Hans Kelsen. En el Perú, coexisten los dos modelos, siendo ejercido el del control por un órgano especializado, por el Tribunal Constitucional. Al respecto, éste ha precisado que la función de control constitucional difuso es exclusivamente jurisdiccional: corresponde a los magistrados que ejercen jurisdicción y no a otros funcionarios del Estado:

“Fundamentos (...) 3. Que el control difuso de la constitucionalidad de las normas constituye un poder-deber del juez al que el artículo 138 de la Constitución habilita en cuanto mecanismo para preservar el principio de supremacía constitucional y, en general, al principio de jerarquía de las normas, enunciados en el artículo 51 de nuestra norma fundamental. Este control es el poder-deber consubstancial a la función jurisdiccional a efectos de garantizar que el proceso sea debido, en el sentido de que sea un proceso constitucional, es decir, que una causa ha de conducirse procesalmente y ser resuelta, en cuanto al fondo, conforme a normas de indubitable constitucionalidad, o el fondo de él es resuelto en aplicación de normas substantivas cuya inconstitucionalidad resulta evidente”.³⁷

En cuanto al Tribunal Constitucional, el artículo 201 de la constitución peruana de 1993, lo define como “el órgano de control de la Constitución”. Teniendo como competencia: “1. Conocer en instancia única, la acción de inconstitucionalidad. 2 Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y acción de cumplimiento”.

Capítulo III. La Constitución de 1993: disposiciones y comentarios en materia de Política Exterior y Relaciones Internacionales

Siete temas de Política Exterior y Relaciones Internacionales convocan mi interés en el análisis de la Constitución de 1993. Desde luego, hay varios más, pero me concentraré en los que a mi juicio, son los más importantes: derechos humanos; el territorio del Estado y la política de fronteras, integración, tratados internacionales, protección diplomática y propiedad de los extranjeros; relaciones con la Santa Sede, y política antártica.

3.1. Derechos humanos

Los derechos humanos se encuentran en el centro de la reflexión constitucional de la Carta de 1993, siguiendo las pautas generales de la Constitución de 1979. El artículo 1 señala que: “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. Además, los derechos fundamentales establecidos en el artículo 2 de la Constitución no constituyen una relación cerrada. El artículo 3 expresa que “la enumeración de los derechos establecidos en este Capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”.

Sin embargo, hay algunas diferencias importantes entre la Constitución de 1993 y la Constitución de 1979, que deben destacarse en el ámbito de los tratados de derechos humanos.

Marcial Rubio, ha señalado las siguientes normas, que existían en la Constitución de 1979 y que desaparecieron con la Constitución de 1993:

“- La parte final de su artículo 101 según la cual, en caso de conflicto, prevalecía la norma internacional incorporada al derecho interno y no la norma interna.

- Su artículo 105, según el cual, los preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos tenían jerarquía constitucional y no podían ser modificados sino por el procedimiento que rige la reforma de la Constitución.

- La regla de la decimosexta disposición en la que se ratificaba constitucionalmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no repetida ni ratificada en forma alguna en la Constitución de 1993”.

Sin embargo, teniendo en cuenta la Cuarta disposición final y transitoria de la Constitución de 1993, según la cual “*Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú*”, se plantea una cuestión importante de interpretación jurídica, referida a los tratados sobre derechos humanos. Tal como señala Marcial Rubio: “*La Declaración de Naciones Unidas y los tratados ratificados por el Perú tienen valor hermenéutico para aplicar la Constitución y, con ello, hay que concluir que no tienen solamente rango de ley sino constitucional: de otra manera no podrían condicionar la interpretación del texto constitucional pues solo se interpreta un mandato mediante otro rango igual o superior, nunca de rango menor*”.³⁸

3.2. El territorio del Estado y la política de fronteras

El artículo 54 de la Constitución de 1993, inspirado en los artículos 97, 98 y 99 de la Constitución de 1979, señala que: “*El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre. El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley. En su dominio marítimo, el Estado ejerce soberanía y jurisdicción, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y con los tratados ratificados por el Estado. El Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.*”

La fórmula de inalienabilidad es común a muchas Constituciones. La Constitución peruana de 1933 en su artículo 3 señalaba ya que “el territorio del Estado es inalienable” y la Constitución de 1979, mencionaba, en su artículo 97, que “el territorio de la República es inviolable”. Esta referencia al carácter “inalienable e inviolable” del territorio en las Constituciones obedece no solo a razones de índole política y geográfica, vinculadas a la unidad fundamental del Estado, sino también a razones de carácter psicológico, vinculadas a la evocación profunda, de estructuras subconscientes que ligan a la tierra con la imagen arquetípica de la madre. El Psicoanálisis ha aportado, en ese sentido, ingentes trabajos, reveladores sobre la idea de la “madre patria” o de la “madre tierra”, que apuntan a dicho carácter de inmutabilidad, que roza el mundo de lo sagrado.

Sin embargo, no todas las Cartas Políticas son inflexibles en ese punto. Así, por ejemplo, la Constitución Francesa de 1958, señala en su artículo 53, *in fine*, que entre los tratados que deben ser aprobados en virtud de una ley, se encuentran aquellos que entrañan “cesión, canje o acceso territorial”.

El Reglamento Provisional de 1821, que estableció la demarcación del territorio, entonces ocupado por el ejército libertador, señaló en su artículo 1 que *“el territorio que actualmente se halla bajo la protección del ejército libertador, se dividirá en cuatro departamentos, comprendidos en estos términos: los partidos del cercado de Trujillo, Lambayeque, Pira, Cajamarca, Huamachuco, Pataz y Chachapoyas, fomarán el departamento de Trujillo con las doctrinas de su dependencia: los de Tarma, Jauja, Huancayo y Pasco, formarán el departamento de Huaylas, Cajatambo, Conchucos, Huamalíes y Huánuco, formarán el departamento denominado de la Costa”*.

Por su parte, la Constitución de 1823, en su artículo 6 establecía que “el Congreso fijará los límites de la República, de inteligencia con los Estados limítrofes, verificada la total independencia del Alto y Bajo Perú”. El artículo 7 señalaba que *“se divide el territorio en departamentos, los departamentos en provincias, las provincias en distritos y los distritos en parroquias”*. El artículo 4 de la Constitución bolivariana dividía el territorio *“en departamentos, provincias y cantones”*.

En cuanto al “dominio marítimo”, es una fórmula que se arrastra desde la Constitución de 1979, y que permite la eventualidad de que el Perú adhiera a la Convención del Mar. El Perú ha culminado la delimitación de sus fronteras Marítimas, con Ecuador y Chile. En lo que se refiere al Ecuador, el Decreto Supremo número 065-2011-RE, de 21 de mayo de 2011, que ratificó el “Acuerdo por intercambio de Notas de contenido idéntico entre la República del Perú y la República del Ecuador sobre Límites Marítimos de 2 de mayo de 2011”.

En lo que respecta a Chile, el 25 de marzo de 2014, los dos países suscribieron “el Acta de los trabajos conjuntos de campo y de gabinete correspondientes a la medición de los puntos del límite marítimo entre el Perú y Chile conforme al Fallo de la Corte Internacional de Justicia (...) Estos trabajos se desarrollaron con el objeto de determinar conjuntamente las coordenadas geográficas precisas del curso del límite marítimo entre ambos países, cumpliendo el mandato del Fallo de la Corte Internacional de Justicia del 27 de enero de 2014.”³⁹

Sobre la política de fronteras, el artículo 44 de la Constitución señala, *in fine*: “Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras (...) así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.” La Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza “define los espacios de frontera; establece los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas, que es parte constitutiva de la Política Exterior y de la Política Nacional de Desarrollo; y regula el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza”.

El artículo 4 de la mencionada Ley establece que: “La Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas es formulada por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, involucrados en la materia, y propuesta para su aprobación por el Presidente de la República”.

El Reglamento de la Ley 29778, aprobado por Decreto Supremo 017-2013-RE, de 2 de abril de 2013, define el desarrollo fronterizo como: “el proceso ordenado, dirigido a satisfacer prioritariamente las necesidades básicas de la población en los espacios de frontera y su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, mediante el despliegue de iniciativas públicas y privadas orientadas hacia los campos económico, ambiental, social, cultural, institucional y salud así como el fortalecimiento de las capacidades de gestión local y regional, según criterios de sostenibilidad, desarrollo humano y seguridad nacional” (art. 2,a). Asimismo, define la integración fronteriza como: “el proceso orgánico convenido con los países limítrofes en los espacios de frontera, que contribuye a la sostenibilidad del desarrollo de dichos espacios. Es acordada y regulada por el Gobierno Nacional, siendo parte constitutiva de la política exterior y de la política nacional de desarrollo” (art. 2,b).

El Ministerio de relaciones Exteriores es el órgano rector del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e integración Fronteriza(SINADIF). El Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF) “es la máxima instancia multisectorial encargada de formular, conducir y evaluar la política de Estado en materia de desarrollo e integración fronterizas, así como promover, coordinar y evaluar su cumplimiento. Depende de la Presidencia de la República y es presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores” (art. 15 del reglamento de la Ley 29778).

3.3. Integración

La Constitución de 1993 en su artículo 44, in fine, señala que: *“Asimismo, es deber del Estado (...) promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior”*.

En su versión moderna, la integración de América y el Caribe empieza con el Tratado de Montevideo de 1960, por el que se constituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). La integración en nuestra región es un proceso dinámico, que si bien partió de los acuerdos regionales y subregionales de comercio e inversiones, hoy en día cuenta con una agenda mucho más amplia, de carácter social y político.

El Perú es miembro de la Comunidad Andina de Naciones, conjuntamente con Bolivia, Colombia y Ecuador. Con ellos comparte lineamientos de “Política Exterior Común” (PEC), establecidos en la Decisión 458 de la CAN. Asimismo, es miembro de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y participa en otros esquemas de integración regional y subregional.

3.4. Tratados internacionales

3.4.1. Aspectos generales

Ya en la primera Constitución Peruana, de 1823, se señalaba de manera expresa, dentro de las facultades exclusivas del Congreso: *“Aprobar los tratados, de paz, y demás convenios procedentes de las relaciones exteriores en todos los aspectos”* (art. 60,7). Normas análogas se verifican en las siguientes Constituciones Peruanas, siguiendo en ello, la doctrina universal.

La Constitución de 1993 señala los procedimientos de ratificación, adhesión y entrada en vigencia de los tratados en sus artículos 55 a 57. El artículo 55 señala que “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”; mientras que el artículo 200, al regular en su numeral 4 las acciones de inconstitucionalidad establece que las normas que tienen rango de ley son las siguientes: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter regional y ordenanzas municipales.

Por otra parte, los artículos 56 y 57 establecen que el Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos, sin el

requisito de la aprobación previa del Congreso en las siguientes materias: derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional; y obligaciones financieras del Estado. Se añade que *“También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución”* (art. 56, in fine). Se trata pues de la clásica distinción entre *“Acuerdos ejecutivos”* (executiveagreements) y tratados sujetos a aprobación.

Estos dispositivos han sido desarrollados en la Ley de Perfeccionamiento Nacional de los Tratados (Ley 26647), así como en algunas disposiciones del Reglamento del Congreso de la República (artículos 76.1.f., modificadas por la Resolución Legislativa número 017-2003-CR).

Asimismo, el artículo 57, in fine, de la Constitución señala que *“Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República. La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste”*.

En el Derecho Comparado, se encuentran normas análogas en la mayoría de Constituciones Políticas contemporáneas. Así, por ejemplo, la Constitución de la V República de Francia señala en su artículo 52: *“El Presidente de la República negociará y ratificará los tratados. Será informado de toda negociación encaminada a la concertación de un acuerdo internacional no sujeto a ratificación”*.

Desde un punto de vista histórico, “antes de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, el régimen de los tratados se regía por el derecho consuetudinario, la doctrina de los autores, la jurisprudencia internacional y, en ocasiones, la política del poder. Sin embargo, pueden citarse los siguientes antecedentes: a) Convención sobre Tratados de 20 de febrero de 1928. Esta Convención ha sido ratificada por Brasil, Ecuador, Haití, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana; b) Proyecto sobre tratados de la Comisión Interamericana de Jurisconsultos; c) Proyecto Harvard de 1935”.⁴⁰

3.4.2. Los acuerdos comerciales y los alcances sobre el control constitucional de los tratados

Los tratados comerciales requieren un análisis a parte, debido al desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Este realizó por

primera vez un control constitucional sobre un tratado internacional en la demanda de inconstitucionalidad planteada contra el Acuerdo de Libre Comercio entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Chile, suscrito el 22 de agosto de 2006, en Lima, que modifica y sustituye el Acuerdo de complementación Económica (ACE) 38, sus Anexos, Apéndices, Protocolos y demás instrumentos que hayan sido suscritos a su amparo. El Tribunal Constitucional publicó su pronunciamiento el 9 de febrero de 2010. Se declaró infundada la demanda, en consecuencia manifestando que el tratado no es inconstitucional.⁴¹

El Tribunal Constitucional estimo que “el Acuerdo de Libre Comercio suscrito por los Gobiernos de Perú y Chile no requería de la aprobación del Congreso de la república para su celebración y ratificación por cuanto su finalidad, la constitución de una zona de libre comercio entre ambos países, es una materia referida al comercio exterior, el cual no es una de las materias contenidas en el artículo 56, siendo además que la fijación de políticas públicas a adoptar en esta materia corresponde al Presidente de la república, por cuanto ello se deduce de una interpretación conjunta de los incisos 3 (dirección de la política general del gobierno), 11 (dirección de la policía exterior y de las relaciones internacionales) y 20 (regulación de las tarifas arancelarias) del artículo 118 de la Constitución”.⁴²

3.4.3. Relaciones con la Santa Sede

En el Capítulo I: “Del Estado, la Nación y el territorio” de la Constitución de 1993, se establecen las relaciones entre el Estado, la Iglesia Católica y otras confesiones. Se dispone que las relaciones con la Santa Sede se dan “*dentro de un régimen de independencia y autonomía, el Estado reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, y le presta su colaboración*” (art. 50 de la Constitución), añadiéndose que “*El Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de colaboración con ella*”. Su antecedente inmediato es el artículo 86 de la Constitución de 1979, según el cual: “*Dentro de un régimen de independencia y autonomía, el Estado reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú. Le presta su colaboración. El Estado puede también establecer formas de colaboración con otras confesiones.*”

En el Derecho Constitucional Comparado, la Carta Política que sirve de principal referencia histórica a las relaciones entre la Santa Sede y los Estados es la Constitución Italiana de 1947, que señala en su artículo 7 que: “*El estado y la Iglesia Católica son, cada uno en su propio*

orden, independientes y soberanos. Sus relaciones se regulan por los Pactos Lateranenses. No requerirán procedimiento de revisión constitucional las modificaciones de los Pactos aceptadas por las dos Partes”.

En la actualidad, las relaciones entre la Santa Sede y los Estados suelen darse a través de concordatos, que se definen como “convenios solemnes (concordato-convenio) contraídos entre el Romano Pontífice y los Supremos moderadores de los Estados, destinados a instaurar un régimen de concordia y colaboración entre la sociedad eclesiástica y la civil, siendo los concordatos convenios de carácter internacional”.⁴³ Ya la Constitución de 1828 señalaba entre las atribuciones del Congreso: “dar instrucciones para celebrar concordatos con la Silla Apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del Patronato” (artículo 48, 6). Asimismo, se encuentran disposiciones análogas en la Constitución de 1834 (artículo 51, 6), Constitución de 1856 (art. 89, 18); Constitución de 1860 (art. 94, incisos 15, 16 y 17); Constitución de 1920 (artículo 121, incisos 16, 17 y 18); y la Constitución de 1933 (artículo 123, incisos 14 y 21).

El Concordato actualmente vigente entre el Perú y la Santa Sede fue suscrito en Lima, el 19 de julio de 1980. El artículo 1 señala que “*la Iglesia Católica en el Perú goza de plena independencia y autonomía. Además en reconocimiento a la importante función histórica, cultural y moral del país. La misma Iglesia recibe del Estado la colaboración conveniente para la mejor realización de su servicio a la comunidad nacional*”. El artículo VIII establece que: “*el sistema de subvenciones para las personas, obras y servicios de la Iglesia Católica seguirá como hasta ahora. Las asignaciones personales no tienen carácter de sueldo ni de honorarios, por tanto no constituyen renta sujeta a tributación*”.

Antes de la práctica de los Concordatos, lo que existía normalmente como vínculo principal entre la Santa Sede y un Estado Confesional Católico, era el derecho de Patronato. Este se encuentra regulado en nuestras Constituciones decimonónicas y de principios de siglo, siendo la continuación, *mutatis mutandis*, del antiguo derecho de la Corona de España a proponer ternas de candidatos, antes de la designación pontificia de los Obispos, además de otras prerrogativas.

La Bula de Patronato de Pío IX, suscrita en Roma, el 3 de marzo de 1874 lo siguiente: “*Nos hemos resuelto después de haber tomado el consejo de algunos Cardenales de la Iglesia Romana, conceder, como de hecho Nos concedemos, por nuestra autoridad apostólica, al Presidente de la República del Perú y a sus sucesores pro tempore, el goce en el territorio de la República, del derecho de patronato de que gozaban, por gracia de la Sede Apostólica, los Reyes Católicos de España antes que el*

Perú estuviese separado de su dominación. Sin embargo; ponemos como condición y ley a la concesión de este privilegio, que los bienes asignados actualmente, tanto al clero, a título de dotación, como al ministerio sagrado y al ejercicio del culto, en las diócesis del territorio de la República, sean conservados íntegramente y distribuidos con diligencia y fidelidad; y así también nos ponemos como condición, que el Gobierno del Perú, continuará favoreciendo y protegiendo la Religión Católica”. Nicolás de Piérola, en su condición de “Jefe Supremo de la república”, mediante Decreto del 27 de enero de 1880, otorgó “el correspondiente exequátur a las dichas letras apostólicas, que serán consideradas y regirán perpetuamente, como ley del Estado”.

El antiguo Código Canónico de 1917, definía el Patronato como “el conjunto de privilegios, con ciertas cargas, que por concesión de la Iglesia competen a los fundadores católicos de una iglesia, capilla o beneficio, o también a sus causahabientes” (canon 1448). En las glosas del mencionado Código Canónico, se expresa que el origen del derecho de patronato “no es otro sino la gratitud de la Iglesia hacia sus bien hechores, que manifiesta de diversas maneras, correspondiendo a los beneficios recibidos con otros que ella bondadosamente concede”.⁴⁴

La Constitución de 1826 regulaba el Patronato en el Capítulo III, referido a la Cámara de Senadores, donde señala entre las atribuciones del Senado: “Proponer al Poder Ejecutivo una lista de candidatos que hayan de componer el Tribunal Supremo de Justicia, los arzobispos, obispos, dignidades, canónigos, y prebendados de las catedrales” (artículo 47.6); y “Arreglar el ejercicio del Patronato, y dar proyectos de ley sobre todos los negocios eclesiásticos que tienen relación con el gobierno” (artículo 47.9); y “examinar las decisiones conciliares, bulas rescriptos, y breves pontificios, para aprobarlos o no” (artículo 47, 10). Estos artículos deben concordarse con lo estipulado en el artículo 83, que menciona entre las atribuciones del Presidente de la República: “conceder el pase, o suspender las decisiones conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos con anuencia del poder a quien corresponda” (artículo 83, 24); así como con la disposición que señala: “elegir uno de la terna de candidatos, propuestos por el gobierno eclesiástico, para curas y vicarios de las provincias” (artículo 83, 27).

Por su parte, la Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana de 1837, en el contexto de un procedimiento complejo, con la participación de la Corte Suprema, señala entre las atribuciones del Protector: “Presentar a la Silla Apostólica los Arzobispos y Obispos de las tres repúblicas, a propuesta en terna de los mismos Senados; conceder o negar el pase a las bulas, breves y rescriptos pontificios concernientes

a su institución y consagración de los Arzobispos y Obispos de las tres repúblicas, previo consentimiento del Senado; en receso de éste, con dictamen de la Corte Suprema de Justicia de la República a que corresponda el agraciado". (Artículo 30, 12). De igual modo, la Constitución de Huancayo, de 1839 establecía entre las atribuciones del Presidente de la República "*presentar para los Arzobispados y Obispados de la terna que le pase el Consejo de Estado*". Esta presentación de ternas de dignidades eclesiásticas por el Estado ha ido desapareciendo como consecuencia de la profunda reforma iniciada con el Concilio Vaticano II.

Especialmente, durante el siglo XIX e inicios del siglo XX, en que existían muchos Estados confesionales católicos, como el peruano, se regulaban algunos documentos e instrumentos jurídicos, propios de la Iglesia. Así, tenemos que la Constitución de 1826 establecía entre las atribuciones del Presidente de la República "*Conceder el pase, o suspender las decisiones conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos con anuencia del Poder o a quien corresponda*" (art. 83, 24); y la Constitución de la Confederación Perú-boliviana establecía entre las atribuciones especiales del Senado: "*Examinar las bulas, breves y rescriptos pontificios concernientes a la institución y consagración de arzobispos y obispos, para darles o negarles el consentimiento*" (art. 23, 3).

En cuanto a los rescriptos, las glosas del Código Canónico de 1917, los definen como "la respuesta del Superior dada por escrito a la súplica, relación o consulta de alguno. Se opone a la respuesta dada originariamente de palabra, y que recibe el nombre de *oráculo de viva voz*. A veces, el rescripto tiene forma, no de simple rescripto, sino de breve o de bula. Son múltiples las clases de rescriptos. A) Por razón del autor, se dividen en *Pontificios y ordinarios*".⁴⁵

Las canonjías eran otra institución canónica, que solía estar regulada en las Constituciones Políticas de los Estados Católicos. Así, por ejemplo, la Constitución de Huancayo, de 1839 señalaba entre las atribuciones del Presidente de la República "presentar para las dignidades y canonjías de las catedrales, según las leyes, y para los curatos y demás beneficios eclesiásticos, según la práctica vigente" (art. 87, 32).

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, las canonjías eran definidas por el Código Canónico de 1917 como referidas al "Cabildo de canónigos, ya sea catedral, ya colegial o colegiado, (que) es un colegio de clérigos instituido con el objeto de que tribute a Dios un culto más solemne en la iglesia y, tratándose del Cabildo Catedral, para que, de conformidad con los sagrados cánones, ayude al Obispo, como su senado y consejo, y, mientras vaca la sede, le supla en el gobierno de la

diócesis” (canon 391.1), “sin especial concesión de la Sede Apostólica no se pueden instituir canonjías que no tengan emolumentos anejos” (canon 393.3).

El actual Código Canónico, promulgado por el papa Juan Pablo II el 25 de enero de 1983, define de una manera más precisa el rescripto: 59.1. “El rescripto es un acto administrativo que la competente autoridad ejecutiva emite por escrito y que por su propia naturaleza concede un privilegio, una dispensa u otra gracia a petición del interesado.”⁴⁶

3.4.4. La protección diplomática y el derecho de propiedad de los extranjeros

El artículo 71 de la Constitución se refiere al derecho de propiedad de los extranjeros y a la doctrina Calvo, en los siguientes términos: “*Artículo 71°. En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática.*

Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley”.

En cuanto a la doctrina Calvo, referida a la figura de la protección diplomática, ésta en términos generales, “consiste en insertar en un contrato de concesión, a la solicitud de la autoridad otorgante, una disposición según la cual el concesionario extranjero se compromete a no solicitar la protección diplomática de su Estado de origen en un litigio. El inversor extranjero acepta solo utilizar las vías internas. La doctrina dominante estima que en relación a los principios generales del derecho internacional, la cláusula Calvo está desprovista de toda validez jurídica. Sin embargo, una parte de la doctrina, persiste en mantener su validez”.⁴⁷

Es importante destacarlo expresado por el Tribunal Constitucional sobre el derecho de propiedad de los extranjeros, en su sentencia de 13 de abril de 2009 (expediente 04966-2008-PA/TC):

“5. Si bien se establece como regla general la igualdad de condiciones entre peruanos y extranjeros a efectos de la titularidad del derecho de

propiedad, así como a la legitimidad de su ejercicio y a las restricciones legales, la Constitución precisa un supuesto de excepción a dicha regla, que es la prohibición para que los extranjeros puedan acceder, bajo cualquier título, la propiedad o posesión dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras. Se desprende de ello que no pueden adquirir ni poseer directa o indirectamente, es decir, queda excluido hacerlo a través de sociedades u otras personas jurídicas, o de interpósita persona; pues dichos actos adolecerían de simulación y fraude constitucional.

6. Lo que para efectos del presente caso corresponde, este Colegiado determina que del tenor de la disposición constitucional se desprende que la prohibición comprende cualquier predio, tanto predios rurales como urbanos. Esto es así por cuanto:

(i) La preservación del bien constitucional Seguridad Nacional (artículo 44 de la Constitución) exige tomar en cuenta que las zonas de frontera son las más susceptibles de ser afectadas por una invasión extranjera, la cual podría ser realizada de modo indirecto mediante la adquisición de terrenos en la zona por parte de extranjeros, en atención a lo cual requieren de una protección especial. Así, se justifica la restricción del derecho de propiedad a favor de la optimización de otro bien jurídico de relevancia constitucional, como lo es la Seguridad Nacional, que está directamente relacionada con la preservación de la soberanía del Estado.

(ii) La expresión “por título alguno”: se observa que fue voluntad del constituyente poner énfasis en excluir cualquier forma o modo de transmisión de la propiedad que beneficie a los extranjeros otorgándoles la posibilidad de ser propietarios o poseedores de terrenos en las zonas de frontera. Ello supone incluir los derechos sobre las tierras en las cuales se han levantado edificaciones en las ciudades, es decir, predios urbanos edificados, pues entendemos por predio urbano aquel que ha sido objeto de habilitación (se entiende la tierra o terreno o suelo) para ser incorporado a una zona urbana”.

3.4.5. Política Antártica

La Constitución de 1993 incorpora una Declaración sobre Política Antártica, en los siguientes términos: *“El Congreso Constituyente Democrático. Declara que el Perú, país del hemisferio austral, vinculado a la Antártida por costas que se proyectan hacia ella, así como por factores ecológicos y antecedentes históricos, y conforme con los derechos y obligaciones que tiene como parte consultiva del Tratado Antártico, propicia la conservación de la Antártida como una zona de paz dedicada a la investigación científica, y la vigencia de un régimen internacional que, sin desmedro de los derechos que corresponden a la Nación, promueva en beneficio de toda la humanidad la racional y equitativa explotación de los recursos de la Antártida, y asegure la protección y conservación del ecosistema de dicho continente”.*

El Perú se adhirió al Tratado Antártico en 1981. La realización de las primeras expediciones ANTAR I y ANTAR II, así como el establecimiento de la Estación Científica Machu Picchu, posibilitaron al Perú asumir la condición de Parte Consultiva del Tratado Antártico, participando por lo tanto, con voz y voto, en la toma de decisiones sobre ese continente. La Antártida tiene un inmenso potencial en su subsuelo “donde se presume que hay petróleo, carbón, uranio y otros minerales”.⁴⁸

La Vigésimo segunda campaña Científica del Perú a la Antártida (ANTAR XXII) se realizó del 26 de diciembre de 2013 al 14 de marzo del 2014, a bordo del buque de investigación científica “Humboldt”. Dicha expedición tuvo como objetivos principales, entre otros, “profundizar los estudios de los ecosistemas en el Estrecho de Bransfield y alrededores de la Isla Elefante; así como desarrollar un proyecto de glaciología en Punta Crepín, en el contexto de profundización de la presencia del Perú en el marco del Tratado Antártico, a través de su aporte al conocimiento científico y la protección del medio ambiente antártico.

Palabras finales: Neoconstitucionalismo y política exterior democrática, fundada en los derechos humanos

Desde un enfoque clásico, decimonónico del Derecho Internacional, se constata una “indiferencia tradicional del Derecho con relación a la forma política o constitucional del gobierno, principio que ha sido reafirmado en las últimas décadas, tal como se constata en particular con la resolución 2625 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, según la cual *“Cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural”*. Sin embargo, la evolución contemporánea invita a matizar esta constatación de indiferencia del Derecho a la forma del Gobierno. En efecto, la afirmación cada vez más clara del carácter obligatorio de la protección de los derechos humanos implica la organización de un cierto tipo de relación entre el Gobierno y los gobernados, con una incidencia sensible sobre la organización del poder interno y su ejercicio”.⁴⁹

Esta evolución significa hoy en día una compenetración sustantiva entre el sistema de protección de los derechos humanos, con la primacía de estos sobre el resto del ordenamiento jurídico y la construcción de un gobierno basado en una Constitución democrática, en el marco de lo que se ha venido a denominar en la doctrina moderna un “Estado Constitucional”. Tal es la construcción principista sobre la que debería descansar toda Política Exterior humanista. Dicho en otros términos, el lazo que anuda indisolublemente las Constituciones Políticas y los

derechos humanos, tiene un impacto insoslayable en cualquier Política Exterior que se reclame democrática y universal.

De allí la importancia del Neoconstitucionalismo, que es una doctrina que afirma la supremacía de la Constitución como norma modeladora de toda la acción pública, que debe subordinarse a los lineamientos del Estado de derecho y de respeto a los derechos humanos y el orden democrático. Entre sus consecuencias, ello permite también atisbar el advenimiento de un cambio de paradigmas en el orden internacional. Según la teoría del estado de naturaleza hobessiano, las relaciones internacionales, no son mas que el escenario de la confrontación, abierta o disimulada, de los Estados y demás actores, los cuales, aun cuando alcanzan un grado de cooperación o integración política, no dejan de medir sus fuerzas, en aras de objetivos de Poder. Sin embargo, a inicios del siglo XXI, las Constituciones Políticas que privilegian la defensa de la persona humana sobre las estructuras estatales, establecen un marco inexorable de conducta política que no pueden ignorar los Estados democráticos en la formulación de sus pautas de acción internacional. La política exterior se vuelve entonces, de manera contundente, un instrumento de defensa de las soberanía y de los intereses nacionales, pero también de los principios más fundamentales de la dignidad humana.

Ello comporta como consecuencia inevitable una perspectiva ética en toda formulación de política exterior, que parte del conjunto de principios fundamentales de las Constituciones Políticas, asentadas en el Estado democrático de derecho y el respeto de los derechos humanos. De allí, que la elaboración y cristalización en la práctica de una política exterior que sirva a los intereses nacionales, no puede obviar la reflexión de principios morales.

La adhesión principista a los derechos humanos en la formulación de una política exterior, suena a heterodoxia en un mundo tan violento y proclive a la confrontación, pero ya es tiempo de levantarse contra la primacía concedida por muchos teóricos a la doctrina de la *Realpolitik* y restaurar el sentido pleno de la ética en las relaciones internacionales. Quienes quieren ver el mundo solo a través del prisma de fuerzas ciegas, basadas en el Poder, no logran entrever la profundidad real de toda reflexión y acción política, porque finalmente, lo que está en juego, es la propia dignidad humana.

Lejos de mí, sin embargo, la pretensión de negar toda pertinencia a los análisis de los seguidores de Bismarck y Hans Morgenthau. Conceptos claves como el de “interés nacional” o el de “potencia hegemónica” nacieron en las canteras ideológicas del Realismo, y han demostrado su

enorme valor de conceptualización y prognosis en la política internacional. Sin embargo, dichos conceptos deben ser redimensionados en una perspectiva más amplia. No hay manera de vivir, o al menos de vivir dignamente, que luchando por ideales de justicia, libertad y solidaridad con los demás; y es que el mundo y la vida misma, al menos tal como quisiéramos que fuera, representan mucho más que un juego de poder.

La “Política es el arte de lo posible”, nos ha repetido siempre el Realismo Político, y sin embargo, de manera obstinada, los millones de hombres y mujeres que siguieron a Nelson Mandela, lograron derrocar el poderoso y casi inexpugnable sistema del *Apartheid* en Sudáfrica, aferrándose a sus sueños de justicia. “La Política es el arte de lo posible” y a pesar de ello, Lech Walesa y “Solidaridad” iniciaron en los astilleros de Gdansk una revolución de masas desarmadas, pero hambrientas de libertad que acabaron con el totalitarismo comunista. Y es que la historia ha demostrado una y otra vez que no hay nada más real que la esencia de la dignidad humana, que termina imponiéndose siempre al poder bruto de la fuerza que ignora la libertad.

Sin duda alguna, una política exterior, basada en principios éticos, abraza en sus entrañas, un acto de esperanza en un mañana superior, que debe congregarnos siempre a todos los hombres y mujeres de buena voluntad, y es que la Política no debería ser el arte de lo posible, sino más bien el arte y la ciencia de lo dignamente posible.

Notas

- 1 “Landa Arroyo, Cesar: “La Constitución como dinamómetro de la filosofía del derecho”. P.19. En “La argumentación jurídica en el Estado Constitucional”. Pedro Grández. Félix Mortales. Editores. Palestra. Lima, México. Copyright 2013. Impreso en el Perú.
- 2 García Toma, Víctor: “Los derechos fundamentales”. Editorial ADRUS. Lima. Perú. 2005. P. 78.
- 3 Coripuna, Javier Adrián: “Concepto de derecho en el Estado Constitucional. Crítica a las tesis neoconstitucionalistas”. En “La argumentación jurídica en el Estado Constitucional”. Pedro Grández. Félix Mortales. Editores. Palestra. Lima, México. Copyright 2013. Impreso en el Perú. P. 175.
- 4 García Toma, Víctor: “Teoría del Estado y Derecho Constitucional”. Editorial ADRUS. Lima, Perú. Cuarta edición. Marzo de 2014. P. 163.
- 5 Kissinger, Henry A.: “American Foreign Policy”. Third edition. W.W. Norton & Company INC. New York. 1977. P. 11 a 14.
- 6 Fragmentos de la Presentación del Canciller del Perú, Embajador Javier Pérez de Cuéllar, ante el Congreso de la república, el 11 de diciembre del 2000. En Diego García-Sayán: “Una nueva Política Exterior Peruana”. Academia Diplomática del Perú. Lima, Perú, setiembre del 2002. P. 35.
- 7 Pearson, Frederick; Rochester, J. Martin: “Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI”. Cuarta edición. Mc Graw Hill. Printed in Colombia. Febrero de 2001. P. 113.
- 8 Pearson, Frederick; Rochester, J. Martin: Op. Cit. 159.
- 9 Duverger, Maurice: “Instituciones políticas y Derecho Constitucional”. Barcelona. Ediciones Ariel, 1970. P. 59.

Constitución y política exterior: La política exterior Peruana

- 10 Rubio Correa, Marcial: "La interpretación según el Tribunal Constitucional". Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo editorial. Lima, 2005.P.23
- 11 Chirinos Soto, Enrique; Chirinos Soto, Francisco: La Constitución. Lectura y comentario. Sexta edición. Lima. Editorial Rodhas SAC. Agosto 2012. P. 22
- 12 Belaunde, Víctor Andrés: "La constitución inicial del Perú ante el Derecho Internacional". Editorial Universitaria. Lima, 1981. P. XVII
- 13 *Uti Possidetis* es una expresión que proviene del antiguo Derecho Romano, referida a la retención de posesión, declarada por el Pretor romano: *Uti possidetis, ita possideatis*: "Cómo poseen así poseerán". En el Derecho Internacional Americano, esta doctrina fue proclamada por el Congreso de Angostura en 1819, aunque hay autores que fundan su origen en el Tratado de Bogotá de 1811, mediante el cual, las provincias de Venezuela y las Provincias Unidas de Nueva Granada acordaron reconocer como límites entre ellas, los que correspondían a la Capitanía General y Virreinato de esos nombres. El artículo 7 del Tratado de Confederación, suscrito en Lima, el 8 de febrero de 1848, hacía igualmente referencia a dicho principio. Checa Douet, B. "La doctrina americana del *Uti Possidetis* de 1810". Librería e Imprenta Gil S.A. Lima, 1936. P. 54.
- 14 *Ibídem*.
- 15 Touchard, Jean: "Historia de las ideas Políticas". Editorial Tecnos. Madrid. Quinta edición, tercera reimpresión. 1990. P. 330.
- 16 García Belaunde, Domingo: "Doctrina Constitucional Peruana en el siglo XX". Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, mayo 2005.
- 17 Basadre, Jorge: "Historia de la república del Perú". Tomo 15. P. 14. Talleres Gráficos El Comercio S.A. El Comercio. Lima, Perú. 2005.
- 18 Ugarte del Pino, Juan Vicente: "Historia de las Constituciones del Perú". Editorial Andina S.A. Lima, 1978. P. 31.
- 19 García Belaunde, Domingo: "Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842). AYER. Número 8. Madrid, 1992. P. 234.
- 20 García Belaunde, Domingo, con la colaboración de Camacho Gutiérrez, Walter: "Las Constituciones del Perú". Edición Oficial. Ministerio de Justicia. República del Perú. Primera edición. Julio de 1993. P. 9.
- 21 Bruce St. John, John: "La Política Exterior del Perú". Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú. Lima, 1999. P. 8.
- 22 Pareja Paz Soldán, José: "Derecho Constitucional Peruano". Quinta edición. Librería Studium. Lima, 1973. P. 70.
- 23 Ugarte del Pino, Juan Vicente: "Historia de las constituciones del Peru". P. 293, editorial Andina. Lima, 1978.
- 24 Sandoval Aguirre, Oswaldo: "Congreso y gestión externa" Fondo Editorial del Congreso del Perú. P. 73.
- 25 Pareja Paz Soldán: *op. cit.* P. 169.
- 26 Landa Arroyo, Cesar: "El proceso de formación contemporáneo del estado Peruano". En "La Constitución, diez años después". Fundación Friedrich Ebert. Lima 1989. P. 57.
- 27 García Bedoya, Carlos: "Política Exterior Peruana. Teoría y Práctica". Ministerio de Relaciones Exteriores. Academia Diplomática del Perú. 2009. Lima, Perú. P. 69.
- 28 Sandoval Aguirre, Oswaldo: "Congreso y gestión externa" Fondo Editorial del Congreso del Perú. P. XVIII.
- 29 Rubio Correa, Marcial: "El sistema jurídico. Introducción al Derecho". Décima edición aumentada. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica. Lima, 2009. P. 121.
- 30 Rubio Correa, Marcial: "La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional". Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial. Lima, 2005. P. 418.
- 31 García Toma, Víctor: *Op. Cit.* P. 93.
- 32 García Toma, Víctor: "Derechos fundamentales". Editorial Adrus. Lima, Perú. P. 467.
- 33 Prieto Sanchís, Luis: "Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales". Madrid. Editorial Trotta. 2003. Capítulo 1.
- 34 García Figueroa, Alfonso: "Derrotabilidad normativa y antipositivismo externo. Dos aspectos esenciales del constitucionalismo". En "Pedro Grández. Félix Morales. Editores. "La argumentación jurídica en el Estado Constitucional". Palestra Editores. Lima, México. 2013. P. 118.

- 35 Ibídem.
- 36 Fix Zamudio, Hector: "Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional". México. Universidad Nacional Autónoma. 1968.
- 37 Citado en Rubio Correa, Marcial: "La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional". Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica. 2005. Lima. P. 382.
- 38 Rubio Correa, Marcial: "La ubicación jerárquica de los tratados referentes a derechos humanos dentro de la Constitución Peruana de 1993". P. 109.
- 39 Nota de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú Número 029-25/03/14.
- 40 Monroy Cabra, Marco Gerardo: "Derecho Internacional Público. Sexta edición. Editorial Temis S.A. Bogotá, Colombia. 2011. P. 103.
- 41 Blume Rocha, Aldo: "Alcances sobre el control constitucional de los tratados internacionales: a propósito de la STC n. 0002-2009-ai (Caso TLC Chile). En "Estado Constitucional". Año 1. Nro. 1. Abril 2011. Editorial Adrus SRL. Arequipa. Perú. P. 185.
- 42 Blume Rocha, Aldo: "Alcances sobre el control constitucional de los tratados internacionales: a propósito de la STC número 0002-2009-ai (caso TLC hile). P. 181.
- 43 Pontificia Universidad de Salamanca: "Código de Derecho Canónico y Legislación complementaria". Texto latino y versión castellana, con jurisprudencia y comentarios. La Editorial Católica S.A. Biblioteca de Autores Cristianos. Madrid, 1949. P. 2.
- 44 Universidad Pontificia de Salamanca: "Código de Derecho Canónico". Madrid, 1949. P. 543.
- 45 Pontificia Universidad de Salamanca: op. Cit. P. 20.
- 46 Universidad Pontificia de Salamanca: "Código de Derecho Canónico". Edición bilingüe comentada. Quinta edición. Biblioteca de autores cristianos. Madrid. 2011. P. 50.
- 47 Daillier, Patrick; Pellet, Alain: "Droit International Public". 6 édition entièrement fondue. Paris, 1999. P. 778.
- 48 Monroy Cabra, Marco Gerardo: op. Cit. P. 436.
- 49 Dupuy, Pierre-Marie: "Droit International Public". Dalloz. 4 edition. 1998. Paris. France. P. 31.

Bibliografía

- Basadre Grogmann, Jorge: "Gobiernos y gabinetes". Tacna, 2012. Editado por la Casa Museo Basadre.
- Basadre Grohmann, Jorge: "Historia de la República". Lima. Talleres Gráficos El Comercio S.A., 2005.
- Bruce St John, John: "La Política Exterior del Perú". Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú. Primera edición en español. 1999.
- Belaunde, Victor Andrés: "La constitución inicial del Perú ante el Derecho Internacional". Editorial Universitaria. Lima, 1981. P. XVII
- Blume Rocha, Aldo: "Alcances sobre el control constitucional de los tratados internacionales: a propósito de la STC n. 0002-2009-ai (Caso TLC Chile). En "Estado Constitucional". Año 1. Nro. 1. Abril 2011. Editorial Adrus SRL. Arequipa. Perú.
- Coripuna, Javier Adrián: "Concepto de derecho en el Estado Constitucional. Crítica a las tesis neoconstitucionalistas". En "La argumentación jurídica en el Estado Constitucional". Pedro Grandez. Félix Mortales. Editores. Palestra. Lima, México. Copyright 2013. Impreso en el Perú.
- Checa Drouet, B. "La doctrina americana del Uti Possidetis de 1810". Librería e Imprenta Gil S.A. Lima, Perú. 1936.
- Daillier, Patrick; Pellet, Alain: "Droit International Public". 6 édition entièrement refondue. Paris, 1999.
- Dupuy, Pierre-Marie: "Droit International Public". Dalloz. 4 edition. 1998. Paris. France.
- Duverger, Maurice: "Instituciones políticas y Derecho Constitucional". Barcelona. Ediciones Ariel, 1970.
- García Bedoya: "Política Exterior Peruana. Teoría y Práctica". Ministerio de Relaciones Exteriores. Academia Diplomática del Perú. 2009. Lima, Perú.

Constitución y política exterior: La política exterior Peruana

- García Belaunde, Domingo, con la colaboración de Camacho Gutierrez, Walter: "Las Constituciones del Perú". Edición Oficial. Ministerio de Justicia. República del Perú. Primera edición. Julio de 1993.
- García Belaunde, Domingo: "Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842). AYER. Número 8. Madrid, 1992.
- García Belaunde, Domingo: "Sobre la reforma constitucional actual y sus problemas", en "Derecho Constitucional y Derechos Humanos". Francisco Carruitero Lecca y Ricardo Velásquez Ramirez (Coordinadores). Ediciones BLG. Primera edición, julio de 2005. Impreso en el Perú.
- García Figueroa, Alfonso: "Derrotabilidad normativa y antipositivismo externo. Dos aspectos esenciales del constitucionalismo". En "Pedro Grández. Félix Morales. Editores. "La argumentación jurídica en el Estado Constitucional". Palestra Editores. Lima, México. 2013
- García-Sayán, Diego: "Una nueva Política Exterior Peruana. Democrática, moderna, independiente y al servicio de la gente". Comisión Andina de Juristas. Academia Diplomática del Perú. Lima, Perú, setiembre de 2002.
- García Toma, Víctor: "Teoría del Estado y Derecho Constitucional". Editorial Adrus. Lima, Perú. Cuarta edición. Marzo de 2014.
- García Toma, Víctor: "Los derechos fundamentales". Editorial Adrus. Lima. Perú. 2005.
- Hernández-Vela, Edmundo: "Diccionario de Política Internacional". Editorial Porrúa. República Argentina. 1999.
- Kissinger, Henry A.: "American Foreign Policy". Third edition. W.W. Norton & Company INC. New York. 1977.
- Landa Arroyo, Cesar: "La Constitución como dinamismo de la filosofía del derecho". P. 19. En "La argumentación jurídica en el Estado Constitucional". Pedro Grández. Félix Morales. Editores. Palestra. Lima, México. Copyright 2013. Impreso en el Perú.
- Monroy Cabra, Marco Gerardo: "Derecho Internacional Público. Sexta edición. Editorial Temis S.A. Bogotá, Colombia. 2011.
- Pareja Paz Soldán, José: "Derecho Constitucional Peruano". Librería Studium. Quinta edición. Lima, Perú, 1973.
- Pearson, Frederick; Rochester, J. Martin: "Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI". Cuarta edición. Mc Graw Hill. Printed in Colombia. Febrero de 2001.
- Prieto Sanchís, Luis: "Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales". Madrid. Editorial Trotta. 2003.
- Rubio Correa, Marcial: "El sistema jurídico. Introducción al Derecho". Décima edición aumentada. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica. Lima, 2009.
- Rubio Correa, Marcial: "La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional". Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial. Lima, 2005.
- Rubio Correa, Marcial: "La ubicación jerárquica de los tratados referentes a derechos humanos dentro de la Constitución Peruana de 1993. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Sandoval Aguirre, Oswaldo: "Congreso y gestión externa" Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Sieyès, Emmanuel-Joseph: "¿Qué es el Tercer Estado?". Editorial Aguilar. 1972.
- Ugarte del Pino, Juan Vicente: "Historia de las Constituciones del Perú". Editorial Andina S.A. Lima, 1978.
- Universidad Pontificia de Salamanca: "Código de Derecho Canónico y Legislación complementaria. Texto latino y versión castellana". Tercera edición. Madrid, 1949.
- Universidad Pontificia de Salamanca: "Código de Derecho Canónico". Edición bilingüe comentada. Quinta edición. Biblioteca de autores cristianos. Madrid. 2011.

El cumplimiento de las sentencias en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Francisco Rivarola Rubio

Ministro en el Servicio Diplomático. Bachiller en Historia, Licenciado en Relaciones Internacionales, Magister en Integración y Magister en Derecho Internacional Público. Ha servido en las Embajadas del Perú en Argentina, Estados Unidos y España. Ha sido Cónsul General del Perú en Atlanta.

Introducción

Tanto el sistema europeo de derechos humanos como el sistema americano están orientados a la protección de la dignidad humana. Cada uno de ellos posee un órgano jurisdiccional que emite sentencias definitivas y obligatorias para las partes. Sin embargo el cumplimiento o la ejecución de éstas atraviesan diversos obstáculos o problemas que van desde las condiciones políticas internas de los Estados, pasando por la carencia de idoneidad de sus mecanismos y la falta de sanciones por su incumplimiento.

Todo ser humano tiene derecho a una tutela judicial efectiva. Es decir, que la sentencia se cumpla y, fundamentalmente, que la violación del derecho sea reparada.

En definitiva el propósito último de las sentencias en ambos sistemas subsidiarios, además de comprobar la presunta violación, es la reparación. Esta última obligación está establecida por los tratados internacionales y se rige por el Derecho Internacional en todos sus aspectos, ninguno de los cuales puede ser modificado por el Estado infractor apelando a normas internas.

Las formas de reparación del perjuicio como consecuencia de la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos vienen definidas por la restitución, la indemnización y la satisfacción (art. 35, 36 y 37 de los proyectos de artículos sobre la responsabilidad del Estado

por hechos internacionalmente ilícitos, CDI, Res. 56/83 de la Asamblea General de la ONU, 12 diciembre de 2001).

El propósito del presente trabajo es –a partir de análisis de ambos sistemas– abordar la eficacia directa de sus sentencias y su capacidad de reparación.

Sección primera

1. El Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos

En la Novena Conferencia Interamericana, que tuvo lugar en Bogotá en mayo de 1948, se inicia formalmente el sistema interamericano de promoción y protección de derechos fundamentales en cuyo contexto se aprueba la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y se adopta la propia Carta de la OEA. Ésta proclama los “derechos fundamentales de la persona humana” como uno de los principios en que se funda la Organización.

La Declaración Americana constituye el primer instrumento internacional de su tipo y estableció el sistema inicial de protección que los Estados americanos consideraron adecuado en aquellas circunstancias sociales y jurídicas, sin dejar de reconocer la necesidad de fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que dichas circunstancias fueran más propicias.

Es importante subrayar que en los considerandos de la declaración se indica que “los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana”. Por lo tanto, los Estados americanos reconocieron que cuando el Estado dicta leyes en esta materia, no crea o concede derechos sino que reconoce derechos que existían antes de la formación del Estado. Es decir, que tales derechos tienen su origen en la naturaleza misma de la persona humana.

1.2 La creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En 1959 se llevó a cabo en Santiago de Chile la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. En ella se adoptaron importantes resoluciones vinculadas al desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos. La Declaración de Santiago proclama una vinculación realmente importante al establecer

que la armonía entre los Estados americanos será posible en tanto y en cuanto el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el ejercicio de la democracia representativa sean una realidad en el ámbito interno de cada una de ellas. Formula además que los gobiernos de dichos Estados deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana”.¹

Por otra parte, conforme a la Resolución III de la Reunión, se encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos “el estudio de la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa”.

La resolución más importante emanada de la Quinta Reunión de Consulta fue la referida a Derechos Humanos. Esta resolución declaró que, dados los progresos logrados en materia de derechos humanos después de casi una década de proclamada la Declaración Americana y los avances experimentados en Naciones Unidas y en el Consejo de Europa, el proceso se encontraba maduro para que se celebrase una convención.

Quienes se reunieron en Santiago de Chile consideraron imprescindible encomendar al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de dos proyectos de Convención, uno sobre derechos humanos y el otro orientado hacia la creación de una Corte Interamericana de Protección de los Derechos Humanos, así como otros órganos adecuados para su tutela y observancia.

En ese mismo contexto la Quinta Reunión de Consulta creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por medio de la cual los Estados americanos suplieron la carencia de órganos específicamente encargados de velar por la observancia de tales derechos en el sistema.

El estatuto de la Comisión fue aprobado en mayo de 1960, pero rápidamente quedó demostrado que sus facultades en él contempladas no eran suficientes para que realizara debidamente sus funciones. Por lo tanto se dieron los pasos necesarios para modificarlo.²

Fue así que la Segunda Conferencia Interamericana (Río de Janeiro, 1965) resolvió:

“3. Autorizar a la Comisión para que examine las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible, para que se dirija al gobierno de cualquiera de los Estados americanos con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y para que les formule

El cumplimiento de las sentencias en la Corte Interamericana de DD.HH.

recomendaciones, cuando lo considere apropiado, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales.

4. Solicitar a la Comisión que rinda un informe anual a la Conferencia Interamericana o a la reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que incluya una exposición sobre el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos señalados por la Declaración Americana. Tal informe deberá contener una relación sobre los campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos conforme lo prescribe la citada Declaración, y formulará las observaciones que la Comisión considere apropiadas respecto de las comunicaciones que haya recibido y sobre cualquiera otra información que la Comisión tenga a su alcance”.

Con la reforma del entonces artículo 51 de la Carta de la Organización bajo el Protocolo de Buenos Aires adoptado en 1967 la CIDH se constituyó en un órgano principal de la OEA.

La reforma de la Carta, que entró en vigencia en 1970, hace referencia a la Comisión en los actuales artículos 53, 106 y 145. El primero de esos artículos señala que la OEA alcanza sus objetivos, entre otros, por medio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El artículo 106 hace referencia particular a la CIDH, a la que asigna la función principal de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”. Por su parte, el artículo 150 asigna a la Comisión la función de “velar por la observancia de tales derechos” hasta la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Estatuto que rige actualmente el funcionamiento de la Comisión fue aprobado en el noveno período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA (La Paz, Bolivia, 1979). Su artículo 1o, en concordancia con el antiguo artículo 106 de la Carta de la OEA, define a la Comisión como “un órgano de la Organización de los Estados Americanos creado para promover la observancia de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”.

Dicho estatuto adecua las significativas innovaciones introducidas por la CADH con relación a la Comisión. Por ejemplo, la CIDH es la que representa ahora a todos los Estados miembros de la OEA, y no los Comisionados, como establecía el estatuto anterior. Asimismo, con el nuevo estatuto los siete miembros que la integran son elegidos por la Asamblea General por un período de cuatro años (artículo 3) y ya no por el Consejo de la Organización. Hay que notar también que la función de llenar las vacantes que se presentaren corresponde, de acuerdo al artículo 11, al Consejo Permanente de la OEA. En lo que se refiere

a la organización interna de la CIDH, el nuevo Estatuto establece los cargos de Presidente, Primer Vicepresidente y Segundo Vicepresidente, con un mandato de un año, pudiendo ser respectivamente reelegidos una sola vez en cada período de cuatro años.

El estatuto vigente, por otra parte, distingue de manera clara las atribuciones de la Comisión respecto de los Estados partes en la CADH de aquellas referidas a los Estados miembros de la Organización que no son partes en la Convención. Respecto a estos últimos, la competencia de la Comisión se basa en las disposiciones de la Carta de la OEA y la práctica de la CIDH. La competencia de la Comisión con relación a los Estados partes en la Convención Americana emana de dicho instrumento. Las atribuciones que el estatuto confiere a la Comisión con relación a los Estados miembros de la Organización que no son partes en la Convención Americana son similares a las previstas en el Estatuto anterior. Las disposiciones referentes a las funciones y atribuciones de la CIDH están contenidas en los artículos 18, 19 y 20 del Estatuto. Tanto la Convención Americana como el Estatuto facultan a la CIDH a adoptar su propio Reglamento.

1.3 La Convención Americana de sobre Derechos Humanos

Como se ha mencionado líneas arriba la idea de contar con una Convención se hizo evidente durante la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que se reunió en Santiago de Chile en agosto de 1959.

Su proyecto original, elaborado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, fue sometido al Consejo de la OEA y sujeto a comentario por parte de los Estados y de la Comisión Interamericana. En 1967 la Comisión presentó un nuevo proyecto de Convención. A fin de analizar los diferentes proyectos, la OEA convocó a una Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, la cual se reunió en San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969. El 21 de noviembre de 1969 la Conferencia adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

El 18 de julio de 1978 entró en vigor de la Convención estableciendo así un hito importantísimo en el fortalecimiento del sistema de protección, permitiendo a su vez aumentar la efectividad de la Comisión y establecer una Corte Interamericana de Derechos Humanos. De esta forma hubo un cambio trascendental en la naturaleza jurídica de los instrumentos sobre la que descansa la estructura institucional.

La Convención Americana, según se establece en el preámbulo tiene como propósito “consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”.

En su primera parte establece la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades en ella reconocidos así como su deber de adoptar las disposiciones de derecho interno que sean necesarias para hacer efectivo el goce de tales derechos. Como se verá en el siguiente capítulo de este trabajo, la segunda afirmación del párrafo anterior ha generado más de un dolor de cabeza al momento en el que los Estados incorporan las sentencias de la Corte a su derecho interno.

En la segunda parte la Convención Americana establece propiamente los medios de protección: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a los que declara órganos competentes “para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes de la Convención”.

1.3.1 Los Protocolos a la Convención Americana

El artículo 77 de la Convención permite la adopción de protocolos con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades. En un principio los derechos económicos y culturales estuvieron simplemente enunciados (art. 26).

Sin embargo, durante su decimoctavo período ordinario de sesiones celebrado en 1988, la Asamblea General abrió a la firma el I Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Entró en vigencia el 16 de noviembre de 1999.

El Preámbulo de este instrumento señala que los Estados partes de la Convención Americana reconocen la estrecha relación existente entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales “por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente...”.

Al ratificar el Protocolo, los Estados partes “se comprometen a adoptar las medidas necesarias... hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresiva-

mente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”. Este instrumento reconoce el derecho al trabajo y a las condiciones laborales, los derechos sindicales, al derecho a la seguridad social, salud, un medio ambiente sano, alimentación, educación, a los beneficios de la cultura, al derecho a la familia y de los niños así como a los derechos de los ancianos y minusválidos.

Al igual que lo ocurrido en el sistema universal El Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte fue aprobado en el vigésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA (Asunción, Paraguay, 1990). Los esfuerzos concertados para incluir la abolición absoluta de la pena capital en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) no tuvieron éxito en el contexto de la adopción de este instrumento en 1969. El Protocolo entró en vigor el 28 de agosto de 1991.

1.4 La Corte Interamericana de Derechos Humanos

El art. 33 de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que:

“Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención:

- a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y
- b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

La idea de establecer una corte para proteger los derechos humanos en las Américas surgió hace largo tiempo. En la Novena Conferencia Internacional Americana (Bogotá, Colombia, 1948) se adoptó la Resolución XXXI denominada “Corte Interamericana para Proteger los Derechos del Hombre”, en la que se consideró que la protección de esos derechos “debe ser garantizada por un órgano jurídico, como quiera que no hay derecho propiamente asegurado sin el amparo de un tribunal competente”. La Quinta Reunión de Consulta (1959), que como se dijo creó la CIDH, en la parte primera de la resolución sobre Derechos Humanos, encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un proyecto sobre la creación de una “Corte Interamericana de los Derechos Humanos” y otros órganos adecuados para la tutela y observancia de tales derechos.

Finalmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, creó (Capítulo VII de la Parte II) una Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Asamblea General de la OEA celebrada en La Paz, Bolivia, en 1979, aprobó el Estatuto de la Corte (Resolución 448). El artículo 1° la define como “una institución judicial autónoma que tiene por objeto la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

La Corte tiene función jurisdiccional y consultiva. En lo que a la función jurisdiccional se refiere, sólo la Comisión y los Estados partes en la Convención que hubieren reconocido la competencia de la Corte están autorizados para someter a su decisión un caso relativo a la interpretación o aplicación de la Convención Americana a condición de que se haya agotado el procedimiento que debe tener lugar ante la Comisión y que se encuentra previsto en los artículos 48 a 50 de ese Tratado. Para que pueda presentarse ante la Corte un caso contra un Estado parte, éste debe reconocer la competencia de dicho órgano. La declaración de reconocimiento de la competencia de la Corte puede ser hecha en forma incondicional para todos los casos o bien, bajo condición de reciprocidad, por un tiempo determinado o para un caso específico.

En cuanto a la función consultiva de la Corte, la Convención Americana prevé en su artículo 64 que cualquier Estado miembro de la Organización puede consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Este derecho de consulta se hace extensivo, en lo que a cada uno les compete, a los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la OEA. La Corte puede también, a solicitud de cualquier Estado miembro de la Organización, emitir opinión acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los instrumentos internacionales anteriormente mencionados.

Los Estados partes en la Convención Americana eligieron a los primeros siete jueces de la Corte durante el séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado en mayo de 1979. La Corte fue instalada oficialmente en su sede en San José, Costa Rica, el 3 de septiembre de 1979. En el curso de su tercer período de sesiones, llevado a cabo del 30 de julio al 9 de agosto de 1980, la Corte completó los trabajos sobre el Acuerdo Sede concertado con Costa Rica. En dicho acuerdo, ratificado por el Gobierno de Costa Rica, se estipulan

las inmunidades y los privilegios de la Corte, sus jueces y su personal, así como de las personas que comparezcan ante ella.

La Corte Interamericana aprobó su primer Reglamento en julio de 1980. Esta norma se encontraba basada en el Reglamento entonces vigente para la Corte Europea de Derechos Humanos, inspirado en el Reglamento de la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Ante la necesidad de agilizar su procedimiento, la Corte aprobó un segundo Reglamento en 1991, el cual entró en vigor el 1° de agosto de ese mismo año. Cinco años después, el 16 de septiembre de 1996, la Corte adoptó una tercera reforma a su Reglamento la cual entró en vigor el 1° de enero de 1997. La principal modificación se encuentra plasmada en el entonces artículo 23 el cual otorgó a los representantes de las víctimas o de sus familiares la facultad de presentar, en forma autónoma, sus propios argumentos y pruebas en la etapa de reparaciones del proceso. Finalmente, el 24 de noviembre de 2000 la Corte Interamericana reformó por cuarta vez su Reglamento. Dicha reforma, que entró en vigencia el 1° de junio de 2001, introduce una serie de medidas destinadas a otorgar a las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados, la participación directa en todas las etapas del proceso iniciado mediante la presentación de una demanda ante el Tribunal.

Las sentencias de la Corte son motivadas, definitivas e inapelables. Éstas son notificadas a las partes en el caso y transmitidas a los Estados partes en la Convención.

1.5 Otros instrumentos interamericanos sobre Derechos Humanos

- ◆ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1987)
- ◆ Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1996)
- ◆ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1995),
- ◆ Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (2001).

2. La obligatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el ordenamiento jurídicos de los Estados

La CADH establece en su artículo 67 que los fallos de la Corte son definitivos e inapelables. Este enunciado se complementa con el artículo 68 en el que se señala que los estados se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en los casos que sean partes. No obstante, el artículo 69 agrega que la sentencia también será transmitida a los Estados partes en la Convención.

Según Carlos M. Ayala Corao esta transmisión de las sentencias a los estados partes debe interpretarse teniendo en consideración el fundamento de la protección internacional colectiva, pero también porque los fallos de la Corte constituyen interpretación auténtica de ésta y pasan a formar parte de la Convención misma.³

Adicionalmente a la competencia contenciosa a la Corte también se le ha otorgado una consultiva (artículos 62.3 y 64) según la cual ésta interpreta y aplica las disposiciones de la CADH que le sean sometidas, al mismo tiempo que, a pedido de parte, emite opinión sobre la compatibilidad entre leyes internas de los estados y los instrumentos jurídicos internacionales de Derechos Humanos. Ambas competencias entonces se vinculan al concepto de jurisprudencia.

Dado que los estados al ser parte de la CADH se han comprometido a acatar sus decisiones, conviene estudiar lo que contemplan sus respectivos ordenamientos internos para cumplir con esta obligación y, de ser el caso, si tales ordenamientos reconocen o asumen alguna obligatoriedad más amplia, por ejemplo respecto de la jurisprudencia que sientan las decisiones de la Corte en su faceta consultiva o de interpretación.

En el caso de Colombia la Constitución señala que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Establece también que los derechos y deberes consagrados en su Constitución se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos que hayan sido ratificados por el estado (Art. 93).

Por otro lado, si bien el orden jurídico colombiano no contempla específicamente un efecto más amplio de lo considerado en la CADH para las decisiones de la Corte en los casos sometidos a su jurisdicción, la Corte Constitucional colombiana en ocasiones ha sostenido no solamente que

los tratados internacionales en materia de derechos humanos hacen parte del “bloque de constitucionalidad”, sino que también “*la jurisprudencia de las instancias internacionales constituye una pauta relevante para la interpretación de los enunciados normativos contenidos en instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad*”.⁴

En la **Argentina** el artículo 75.22 de su Constitución otorga a la CADH, así como a otros tratados sobre derechos humanos, jerarquía constitucional. Señala que éstos no derogan artículo alguno de la primera parte de la carta magna y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.

Su sistema jurídico no contempla una norma expresa que otorgue a la jurisprudencia interamericana un efecto o incidencia más allá del previsto en la CADH. No obstante, la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina ha sostenido que la jurisprudencia de derechos humanos y, en su caso, la de la Corte Europea de Derechos Humanos, constituyen una pauta muy valiosa para interpretar las disposiciones de la CADH.⁵

En lo que respecta al **Perú** su sistema jurídico sí establece normas expresas según las cuales la jurisprudencia de la Corte debe ser considerada en la interpretación de los derechos constitucionales de los individuos.

La Cuarta Disposición Final Transitoria de la Constitución Política del Estado señala que “las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales ratificados por el Perú”.

Adicionalmente hay que considerar el Código Procesal Constitucional, aprobado con la ley 28237 del 3 de noviembre de 2004, del cual conviene resaltar lo siguiente:

*“Artículo 114.- Organismos internacionales competentes.
Para los efectos de lo establecido en el artículo 205 de la Constitución, los organismos internacionales a los que puede recurrir cualquier persona que se considere lesionada en los derechos reconocidos por la Constitución, o los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, son: el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos y aquellos otros que se constituyan en el futuro y que sean aprobados por tratados que obliguen al Perú.*”

El cumplimiento de las sentencias en la Corte Interamericana de DD.HH.

Artículo 115.- Ejecución de resoluciones

Las resoluciones de los organismos jurisdiccionales a cuya competencia se haya sometido expresamente el Estado peruano no requieren, para su validez y eficacia, de reconocimiento, revisión, ni examen previo alguno. Dichas resoluciones son comunicadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores al Presidente del Poder Judicial, quien a su vez, las remite al tribunal donde se agotó la jurisdicción interna y dispone su ejecución por el juez competente, de conformidad con lo previsto por la Ley No 27775, que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunales supranacionales.”

*El Tribunal Constitucional del Perú ha manifestado que “la capacidad interpretativa y aplicativa de la CADH que tiene la Corte, reconocida en el artículo 62.3 de dicho tratado, aunada al mandato de la Cuarta Disposición Final Transitoria de la Constitución, hace que la interpretación de las disposiciones de la Convención que se realiza en todo proceso, sea vinculante para todos los poderes públicos internos, incluyendo desde luego, a este Tribunal”.*⁶

En **Venezuela** los pactos y convenios relativos a los derechos humanos suscritos y ratificados tienen jerarquía constitucional. Éstos prevalecen en el orden interno en la medida que contengan normas sobre el goce y ejercicio más favorables que las establecidas por la Constitución o la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público.⁷

En caso de ambigüedad sobre qué norma es más favorable, será la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia la que decida.

Esa misma Sala Constitucional ha sostenido que adquieren rango constitucional sólo las disposiciones de los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, no así los fallos, dictámenes o resoluciones de instituciones u organismos prescritos en esos tratados”.⁸

En la práctica esto supuso una denuncia encubierta de la CADH. En septiembre de 2012 Venezuela denunció formalmente la Convención.⁹

Respecto de la jurisprudencia interamericana, el ordenamiento jurídico de Bolivia no contempla normas que le atribuyan un efecto vinculante mayor al que se consigna en la CADH.

La constitución política señala que los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán

de manera preferente sobre ésta. Por otra parte prescribe que los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables.¹⁰

Respecto a la jurisprudencia de la Corte, el Tribunal Constitucional boliviano ha considerado que “El cumplimiento de estos requisitos que hacen al Juez natural permite garantizar la correcta determinación de los derechos y obligaciones de las personas; de ahí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisprudencia es vinculante para la jurisdicción interna, en su Sentencia de 31 de enero de 2001 (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 77), ha establecido que 'toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial'”.¹¹

En el sistema jurídico de Chile no existe norma alguna que otorgue a la jurisprudencia interamericana un efecto mayor al contemplado en la CADH. En cuanto a su Constitución ésta señala que el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana y que es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, que son garantizados por la propia carta magna, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.¹²

En el caso de Chile conviene señalar que a raíz de un fallo de la Corte y a fin dar cumplimiento al mismo, la Constitución fue modificada.¹³

La Constitución de **México** establece, nada menos que en su artículo primero, que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Señala asimismo que las normas relativas a los derechos humanos se interpretan de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

No obstante, México es un caso de aceptación tardía de la competencia de la Corte (1998). Algunos señalan que por razones de soberanía y simetría respecto a los Estados Unidos de América.¹⁴

En el caso de **Ecuador** su constitución señala en el artículo 11 que el ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 3) Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte; y, 7) El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

Estas diferencias en los ordenamientos internos han llevado a Hernández Valle a establecer tres niveles de países teniendo como barómetro precisamente los efectos de las resoluciones de la Corte en los tribunales locales.

Dicho autor ubica a Colombia y Perú como países que tienen normas expresas para la ejecución de las sentencias. En un segundo nivel señala a aquellas legislaciones en las que no existen normas particulares de ejecución, pero que sin embargo en la práctica se ejecutan a través de la legislación ordinaria. Y, finalmente, un tercer escalón en el que las sentencias no son ejecutables por oponerse a la cosa juzgada o a la soberanía nacional. Menciona específicamente a Venezuela y Nicaragua.¹⁵

2.1 Eficacia de las sentencias que emanan de la Corte

En el acápite anterior se ha comprobado que en sus respectivos ordenamientos jurídicos los Estados establecen, con mayor o menor variación, que los tratados sobre derechos humanos que han ratificado poseen jerarquía constitucional o que las normas relativas a éstos se interpretan de conformidad con los acuerdos suscritos.

No obstante lo señalado en el párrafo previo, y a la importancia que muchos estados le otorgan a la jurisprudencia interamericana, son muchas también las dificultades que se presentan al momento de la ejecución o incorporación de las sentencias a través del respectivo poder judicial, por lo que en la práctica la eficacia de las sentencias y, por lo tanto la eficacia del Derecho Internacional, termina siendo dependiente de las autoridades estatales.

No debe olvidarse, sin embargo, que el hecho que una sentencia se ejecute y se cumpla tiene su fundamento en el derecho de las víctimas

a la tutela judicial efectiva, consagrada en el artículo 25 de la CADH (Protección Judicial).

Conviene señalar también que las sentencias de la Corte son ciertamente complejas, pues involucran variadas formas de resarcimiento con el propósito último de alcanzar una reparación integral.

Si bien el Pacto de San José establece en su artículo 68.2 el procedimiento para ejecutar las obligaciones dinerarias, el mecanismo para las otras –como por ejemplo las compensaciones (restitución, indemnización y satisfacción)– no están contempladas expresamente en el articulado por lo que quedan a merced de las respectivas instancias judiciales nacionales y, concretamente, en manos de los jueces.

Por tanto, a pesar de que el Derecho Internacional da por supuesta la colaboración del Derecho Interno para otorgar eficacia a sus decisiones, en términos generales es común toparse con variados obstáculos al respecto. Entre ellos las prescripciones, las amnistías, etc., sobre los que se volverá más adelante.

En este marco los jueces se enfrentan a decisiones de la Corte que establecen castigo para quien violó derechos individuales y se encuentra con que dichos delitos ya han prescrito según la ley nacional; o, cuando ante una decisión de la Corte se duda de la competencia para ejecutar, la legitimidad para requerir o la inmunidad de jurisdicción a favor del demandado.

Así pues el tema de las sentencias internacionales es delicado porque cae en el vacío que existe entre el Derecho Internacional y el Derecho interno. Y porque los procedimientos o medios por los que deben implementarse no están contenidos en la sentencia. Y no podría ser de otro modo pues no es competencia del juez de la Corte decir al Estado cómo dicha sentencia tiene que aplicarse.

De allí que Londoño haya señalado que el sistema interamericano no cuenta con una herramienta jurídica que le permita una presión eficaz en los estados, lo que en la práctica favorece el anquilosamiento de este derecho como meramente voluntario, subsidiario y de cooperación.¹⁶

El poder judicial no es el único involucrado cuando hay que cumplir una sentencia de la Corte, pues en ocasiones es el parlamento el encargado de cambiar o aprobar una ley. Sin duda el poder ejecutivo tampoco puede exonerarse de sus obligaciones, por ejemplo cuando hay que revisar

reglamentos o cuando la sentencia supone reparaciones, satisfacciones e incluso algunos tipos de restitución o garantías de no repetición.

En este sentido conviene tener muy presente lo que señala CADH cuando dice:

“Artículo 2.- Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

Lo anterior fue reiterado por la Corte en su Opinión Consultiva N° 7-86 cuando señala que dicho artículo recoge una regla básica del Derecho Internacional, según la cual el Estado Parte en un tratado tiene el deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado.

Por otra parte, desde sus primeras sentencias de fondo y de reparaciones la Corte ha dejado claro que:

*“El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que hayan cometido dentro del ámbito de jurisdicción a fin de identificar a los responsables, imponerles las sanciones pertinentes y asegurar a la víctima una adecuada reparación”.*¹⁷

Dicho esto, es necesario señalar que en el ámbito internacional ha habido un enorme desarrollo de normas y principios orientados a la protección de los derechos humanos; pero también es cierto que este desarrollo no se ha reflejado o no ha ido de la mano con el progreso en el ámbito interno. De allí que algunos autores mencionen que si bien se ha consolidado la universalización de los derechos humanos, en los tiempos actuales el desafío radica en su “nacionalización” como ruta ineludible para hacerlos realmente efectivos.¹⁸

Por lo tanto, lo que está detrás de este concepto es que la eficacia y operatividad de la CADH está íntimamente relacionada a que los Estados tomen las decisiones que correspondan para cumplir con el fin último de la Convención.

En los últimos tiempos se observa el impacto que ha tenido en los altos tribunales nacionales la jurisprudencia de la Corte Interamericana,

sea como norte o referencia interpretativa. Incluso cabe destacar, en algunos casos vinculados a temas de impunidad, el impacto que han tenido las sentencias de la Corte para cambiar determinadas situaciones o rescatar la obligación del Estado de investigar, procesar y sancionar las violaciones de derechos humanos.

2.2 El deber de investigar, procesar y sancionar

Según Saavedra Alessandri la impunidad normativa o legal tiene su fuente en una norma jurídica que conlleva a una renuncia expresa o extinción por parte del Estado del ejercicio de su potestad punitiva en cuanto a su pretensión o sanción.¹⁹

2.2.1 La amnistía

En este contexto la sentencia del caso Barrios Altos constituye un paso de enorme trascendencia en la lucha contra la impunidad y en el que la Corte declaró que conforme a los términos del reconocimiento de responsabilidad internacional del Estado, éste había violado el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial, establecidos en la CADH, como consecuencia de la promulgación de las leyes de amnistía 26479 y 26492. La Corte sentenció que dichas leyes eran incompatibles con la Convención y que, en consecuencia, carecían de efectos jurídicos.²⁰

Resulta importante señalar, como ha sostenido Ayala Corao, que por vez primera la Corte actuó como un tribunal constitucional, al establecer con efectos generales, que leyes contrarias a la CADH carecen de efectos jurídicos.²¹

Posteriormente, la Corte tomó nota de que el Estado peruano había aceptado la declaración sobre la ineficacia de las leyes de amnistía, que había abierto juicios penales y procesaba a los responsables que habían estado amparados en dichas normas.

Es interesante indicar igualmente que cuando el gobierno peruano fue notificado de la sentencia de Barrios Altos, la Corte Suprema de Justicia la envió a las diferentes instancias judiciales anotando que el proceso debía ser reabierto debido al carácter “vinculante e inexorable” de esa sentencia de la Corte Interamericana.²²

A partir de la sentencia interpretativa de la Corte en la que ésta concluyó que la sentencia de fondo en el caso Barrios Altos tenía efectos generales, se produjeron decisiones importantes en varios tribunales de la región.

Lo anterior es particularmente visible en el caso argentino cuando la Corte Suprema aplicó esta jurisprudencia en casos en los que la Argentina no fue parte. Esta fue la situación de la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes conocidas como de Punto Final y Obediencia Debida, basándose en gran parte en los argumentos contenidos en la sentencia de Barrios Altos. El Alto Tribunal argentino esgrimió que “las leyes de punto final y obediencia debida presentaban los mismos vicios que llevaron a la Corte Interamericana a rechazar las leyes peruanas de auto amnistías, pues en idéntica medida, ambas constituían leyes ad hoc cuya finalidad era evitar la persecución de lesiones graves a los derechos humanos”.²³

Otro tanto se puede decir de la Corte Constitucional de Colombia que ha sido contundente en cuanto a la inadmisibilidad de las amnistías y auto amnistías centrándose igualmente en los argumentos de la Corte Interamericana. Fue justamente la jurisprudencia de dicha corte la que utilizó el Alto Tribunal colombiano con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 13 de la ley 733 de 2002, que establecía que los autores o partícipes de los delitos de terrorismo, secuestro o extorsión no podían ser beneficiarios de amnistías o indultos, pues impedían a las víctimas el ejercicio de un recurso judicial efectivo.²⁴

2.2.1.1 Caso Barrios Altos vs. Perú y la sentencia de reparación

En el caso Barrios Altos, además de la reparación pecuniaria, el Estado se comprometió a otorgar a las víctimas y, en su caso, a sus familiares, otras reparaciones. Entre ellas: Cobertura de los gastos de servicios de salud de los beneficiarios de las reparaciones, brindándoles atención gratuita en el establecimiento de salud correspondiente a su domicilio y en el hospital o instituto especializado de referencia correspondiente, en las áreas de: atención de consulta externa, procedimientos de ayuda diagnóstica, medicamentos, atención especializada, procedimientos diagnósticos, hospitalización, intervenciones quirúrgicas, partos, rehabilitación traumatológica y salud mental. Además, becas en el Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo con el fin de estudiar en Academias, Institutos y Centros de Ocupación Ocupacional. Adicionalmente materiales educativos varios, cuadernos de trabajo de las asignaturas de Lógico Matemática y Comunicación Integral del 1° al 6° grado de Educación Primaria, donación de textos oficiales para alumnos de educación primaria y secundaria, etc.

Por otra parte, el Estado se comprometió a:

- a. acatar lo que la Corte disponga en la sentencia de interpretación de la sentencia de fondo sobre el sentido y alcances de la declaración de ineficacia de las Leyes No 26479 y [No]26492”5;
- b. iniciar el proceso por el cual se incorpore “la figura jurídica que resulte más conveniente” para tipificar el delito de ejecuciones extrajudiciales, dentro de los 30 días de suscrito el acuerdo;
- c. iniciar “el procedimiento para suscribir y promover la ratificación de la Convención Internacional sobre Imprescriptibilidad de Crímenes de Lesa Humanidad, dentro de los 30 días de suscrito el acuerdo”;
- d. publicar la sentencia de la Corte en el Diario Oficial El Peruano, y difundir su contenido en otros medios de comunicación “que para tal efecto se estimen apropiados, dentro de los 30 días de suscrito el acuerdo”;
- e. incluir en la Resolución Suprema, mediante la cual se publique el acuerdo, “una expresión pública de solicitud de perdón a las víctimas por los graves daños causados” y una ratificación de la voluntad de que no vuelvan a ocurrir este tipo de hechos; y
- f. erigir un monumento recordatorio. El lugar será acordado entre las partes en coordinación con la Municipalidad Metropolitana de Lima, y el “monumento será instalado dentro de los 60 días de suscrito el acuerdo.”

La Corte homologó el acuerdo respecto a estas y otras formas de reparación convenidas entre las partes como modalidades de compensación por los daños ocasionados. Estas reparaciones representaron un aporte positivo del Perú en el cumplimiento de la obligación de reparar, de acuerdo con el artículo 63.1 de la Convención.

2.2.2 La prescripción

Otro de los obstáculos al principio de investigar, procesar y sancionar es la prescripción. La jurisprudencia de la Corte en este contexto ha sido sumamente clara. Ejemplo de esta afirmación lo constituye –entre otros casos– la apelación en la Argentina por Augusto Pinochet en el juicio en el que se investigaba el homicidio del General Carlos Prats y su esposa atribuido a Arancibia Clavel (agente del servicio de inteligencia chileno) y en el que el procesado planteó la prescripción del delito.

La Corte Suprema de la Argentina determinó que “*en función de los principios que emanan de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*” no eran aplicables las normas ordinarias de prescripción. La Corte Suprema citó largamente la sentencia del caso

Velásquez Rodríguez vs Honduras y la de Barrios Altos para establecer que “...la aplicación de las disposiciones de derechos interno sobre prescripción constituye una violación del deber del Estado de perseguir y sancionar, y consecuentemente, compromete su responsabilidad internacional”.²⁵

Por otro lado, en el caso Trujillo Oroza vs. Bolivia (desaparición forzada en 1972) la Corte –partiendo del reconocimiento de responsabilidad presentado por el Estado boliviano– había dispuesto en la sentencia de reparaciones del 27 de febrero de 2002 “que el Estado debe investigar, identificar y sancionar a los responsables de los hechos lesivos de que se trata el presente caso...”. Sin embargo en el proceso penal que se siguió en Bolivia –a partir de la sentencia de la Corte– inexplicablemente se declaró extinguida la acción penal por prescripción.

No obstante, el tribunal Constitucional consideró que “establecido el carácter permanente del delito de privación ilegal de libertad, delito por el cual se juzga a los imputados... y que la víctima no ha recuperado hasta el presente su libertad; consecuentemente, no ha comenzado a correr la prescripción, puesto que para computar la prescripción de los delitos permanentes se debe empezar a contar desde el día en que cesa la ejecución del delito (en el delito que nos ocupa, cuando la persona recupera su libertad) declarando, como consecuencia, procedente el recurso”.²⁶

2.2.2.1 Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia y la sentencia de reparación

En el marco de las reparaciones, además de las indemnizaciones dinerarias por conceptos de daño material e inmaterial, la Corte dispuso la investigación de los hechos, la ubicación de los restos mortales, la elaboración de un proyecto de ley en el que se tipifique el delito de desaparición forzosa de personas en el ordenamiento interno, disculpa pública a la familia de la víctima a través de los medios de comunicación, la construcción de un monumento en memoria de la víctima y la construcción de una escuela que lleve el nombre de José Carlos Trujillo Oroza, como modo de preservar su memoria, con el propósito de despertar la conciencia pública sobre la necesidad de evitar la repetición de hechos lesivos.

La Corte es la encargada de supervisar a través de audiencias periódicas el cumplimiento de la sentencia de reparaciones para lo cual convoca al Estado responsable del hecho internacionalmente ilícito y a los representantes de la víctima.

2.2.3 La Cosa juzgada fraudulenta

Por otro lado y con el propósito manifiesto de circunvalar la obligación del Estado de investigar, procesar y sancionar se ha utilizado la cosa juzgada en el derecho interno, pero en un marco de violación de las garantías del debido proceso establecidas en la CADH. En esta materia la jurisprudencia de la Corte ha sido muy clara y se refleja en el caso *Carpio Nicolle y otros vs Guatemala* en el que el periodista y político guatemalteco fue asesinado.

La sentencia de la Corte en esa oportunidad señaló que:

“... el desarrollo de la legislación y de la jurisprudencia internacionales ha permitido el examen de la llamada “cosa juzgada fraudulenta” que resulta de un juicio en el que no se han respetado las reglas del debido proceso, o cuando los jueces no obraron con independencia e imparcialidad. Ha quedado plenamente demostrado que el juicio del presente caso, ante los tribunales nacionales, estuvo contaminado por tales graves vicios. Por tanto, no podría invocar el Estado, como eximente de su obligación de investigar y sancionar, las sentencias emanadas en procesos que no cumplieron los estándares de la Convención Americana. La regla básica de interpretación contenida en el artículo 29 de dicha Convención disipa toda duda que se tenga al respecto”.

En el transcurso de su sentencia, la Corte se refirió al artículo 20, inciso 3 del Estatuto de la Corte Penal Internacional que respecto de la cosa juzgada dice:

“La Corte no procesará a nadie que haya sido procesado por otro tribunal en razón de hechos también prohibidos en virtud de los artículos 6, 7 u 8 a menos que el proceso en el otro tribunal:

- a) Obedeciera al propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad penal por crímenes de la competencia de la Corte; o*
- b) No hubiere sido instruido en forma independiente o imparcial de conformidad con las debidas garantías procesales reconocidas por el derecho internacional o lo hubiere sido de alguna manera que, en las circunstancias del caso, fuere incompatible con la intención de someter a la persona a la acción de la justicia”.*

2.2.3.1 Caso Carpio Nicole vs. Guatemala y la sentencia de reparación

La Corte, en su sentencia de reparaciones, al margen de la indemnizaciones por concepto de daños materiales e inmateriales, dispuso que el Estado debía investigar efectivamente los hechos a fin de identificar,

juzgar y sancionar a los autores materiales e intelectuales de la ejecución extrajudicial de Carpio Nicole; remover todos los obstáculos y mecanismos de hecho y en derecho que mantuviesen la impunidad, así como el otorgamiento de garantías de seguridad suficientes a testigos, autoridades judiciales, fiscales, etc. Dispuso asimismo que el Estado debía realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad, al igual que un desagravio en los términos que la propia sentencia establecía. Por otro lado, el Estado debía publicar, en un plazo no mayor de seis meses a partir de la notificación de la sentencia y al menos una vez, en el Diario Oficial, en otro diario de circulación nacional y en el boletín de mayor circulación dentro de las Fuerzas Armadas guatemaltecas, las secciones de la sentencia denominadas “hechos probados”, “fondo de la sentencia”, así como la parte resolutive de la misma.

2.2.4 La jurisdicción militar

La Corte ha hecho una correcta relación entre los derechos al debido proceso y a un recurso judicial efectivo con el deber del Estado de investigar, procesar y sancionar. Este concepto guarda relación con los artículos 1.1, 8 y 25 de la CADH, que establecen los derechos a ser oídos por un tribunal competente y a un recurso efectivo.

En el caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros vs Guatemala) la Corte señalaba lo siguiente:

“225. Precisado así el alcance de su competencia debe la Corte señalar que, del artículo 1.1, se desprende claramente la obligación estatal de investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos en la Convención como medio de garantizar tales derechos, obligación que, en las circunstancias del presente caso, se encuentra relacionada con los derechos a ser oído por los tribunales y a un recurso rápido y efectivo, que consagran los artículos 8 y 25 de la Convención”.²⁷

En lo que respecta específicamente a la jurisdicción militar la Corte ha sido contundente al señalar que ésta afecta tanto el principio de juez competente como a la independencia e imparcialidad.

En el caso *Loayza Tamayo vs Perú* la Corte determinó que los tribunales castrenses habían usurpado la jurisdicción y violaron el artículo 8.1 de la CADH con relación a la exigencia de juez competente.²⁸

Mientras que en el caso *Castrillo Petruzzi vs Perú* la Corte fijó un importante desarrollo conceptual al establecer que:

*“...esta jurisdicción reserva su aplicación a los militares que hayan incurrido en delito o falta dentro del ejercicio de sus funciones y bajo ciertas circunstancias” y que ... “el traslado de competencias de la justicia común a la justicia militar y consiguiente procesamiento de civiles por el delito de traición a la patria (terrorismo agravado) en este fuero, supone excluir al juez natural para el conocimiento de estas causas”. En relación con el presente caso, la Corte entiende que los tribunales militares que han juzgado a las supuestas víctimas por delitos de traición a la patria no satisfacen los requerimientos inherentes a las garantías de independencia e imparcialidad establecidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana, como elementos esenciales del debido proceso legal”.*²⁹

Transcurridas algunas semanas luego del fallo del caso Loayza Tamayo vs Perú, en el contexto de los debates sobre los denominados “tribunales sin rostro”, como parte de la normatividad antiterrorista peruana, dichos tribunales dejaron de existir.³⁰

2.2.4.1 Caso Loayza Tamayo vs. Perú y la sentencia de reparación

Respecto de la sentencia de reparaciones (restitución) la Corte dispuso en el caso Loayza Tamayo que el Estado debía tomar todas las medidas necesarias para reincorporar a la señora María Elena Loayza Tamayo al servicio docente en instituciones públicas, en el entendimiento de que el monto de sus salarios y otras prestaciones debía ser equivalente a la suma de sus remuneraciones por esas actividades en los sectores público y privado al momento de su detención, con valor actualizado a la fecha de la sentencia.

Asimismo, debía asegurar a Loayza Tamayo el pleno goce de su derecho a la jubilación, incluyendo para ello el tiempo transcurrido desde el momento de su detención. Igualmente debía adoptarse todas las medidas de derecho interno para asegurar que ninguna resolución adversa que hubiere sido emitida en el proceso a que fue sometida ante el fuero civil la señora María Elena Loayza Tamayo produzca efecto legal alguno.

Por otra parte el Estado debía tomar las medidas de derecho interno necesarias para que los Decretos-Leyes 25.475 (Delito de Terrorismo) y 25.659 (Delito de Traición a la Patria) se conformasen con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Finalmente, aunque no menos importante, el Estado debía investigar los hechos del caso, identificar y sancionar a sus responsables y adoptar las disposiciones necesarias de derecho interno para asegurar el cumplimiento de esta obligación.

3. La supervisión del cumplimiento de las sentencias

De acuerdo a lo especificado por la CADH (artículo 65) la Corte está en la obligación de someter a la Asamblea General de la OEA —en cada período ordinario de sesiones— un informe sobre su trabajo realizado el año anterior. Debe resaltar, con las recomendaciones pertinentes, los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus sentencias.

El enunciado anterior supone que el sistema americano ha establecido un control colectivo por parte de la máxima autoridad de la OEA, es decir la Asamblea General. No obstante, debido cambios en los procedimientos de la Carta en los años noventa, tanto los informes de la CIDH como de la Corte han sido presentados ante el Consejo Permanente a través de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, pero no ante la Asamblea General. Lo que finalmente hace el Consejo Permanente es proponer a la Asamblea General una resolución consensuada sobre el informe de la Corte, pero no se produce ningún debate sobre el informe en dicha Asamblea.

En años recientes, no obstante, se ha permitido a los presidentes de la Comisión y de la Corte dirigirse por unos pocos minutos a la Asamblea General para mencionar algunos asuntos relevantes, sin que tales presentaciones sean seguidas de intercambios de opiniones. Por lo tanto, se ha difuminado la función que podría tener la máxima instancia política de la organización como instrumento de protección colectiva de los derechos humanos. Ayala Corao considera que esta actitud obedece a que los Estados no desean controlar ni ser controlados en esta materia.³¹

Las afirmaciones anteriores dan cuenta de que existe un canal o instrumento de carácter político en el cual los Estados que incumplen las sentencias de la Corte puedan ser singularizados, pero que en la práctica no es utilizado.

Sin embargo, no significa que la Asamblea General sea la instancia de supervisión de las sentencias de la Corte.

En todo caso conviene tener presente que la Asamblea General de la OEA ha reiterado que, con el propósito de que la Corte pueda cumplir cabalmente con la obligación de informar a la Asamblea General sobre el cumplimiento de sus fallos, es necesario que los Estados Parte le brinden oportunamente la información que les requiera. Asimismo, subraya la importancia de celebrar audiencias de supervisión del cumplimiento de sentencias, por ser uno de los mecanismos desarrollados más efectivos para avanzar en el cumplimiento de los mismos.³²

3.1 El Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá

Al respecto, resulta de la mayor importancia considerar el caso Baena Ricardo y otros vs Panamá en cuyo contexto la Corte contesta la observación de Panamá respecto de la competencia de la Corte para supervisar el cumplimiento de sus sentencias.³³

Señala el Tribunal que ni la CADH, ni el estatuto ni el reglamento de la Corte indican el procedimiento que se deba observar en la supervisión del cumplimiento de las emitidas por la Corte, ni en lo que se circunscribe a otras materias, entre ellas las medidas urgentes y provisionales. La Corte ha realizado tal supervisión a través de un procedimiento escrito.

Desde que se emitió sus primeras sentencias de reparaciones en 1989 la Corte ha supervisado de forma continua y permanente el cumplimiento de todas las sentencias. De tal forma que la posición de la Asamblea General de la OEA respecto de la supervisión del cumplimiento de las sentencias de la Corte ha sido en todo momento que la supervisión en cuestión compete al Tribunal y que en el Informe Anual es precisamente la Corte la que debe señalar aquellos casos en los que los Estados no han cumplido con las sentencias.

La Corte considera que la supervisión del cumplimiento de las sentencias es uno de los elementos constitutivos que componen la jurisdicción y que la efectividad de éstas depende precisamente de su cumplimiento.

Sumado a los argumentos anteriores la Corte destaca que desde los primeros casos conocidos por ella, al presentar su informe anual ha informado a la Asamblea General de la OEA del procedimiento seguido en la supervisión del cumplimiento de las sentencias y de su estado de cumplimiento. La Corte afirma que si la supervisión del cumplimiento de las sentencias fuese competencia exclusiva de la Asamblea General, este órgano político ya se habría pronunciado al respecto, lo que ciertamente no ha ocurrido. De tal manera que no es posible considerar que desde 1989 la Corte ha estado ejercitando una función propia del más alto órgano político de la OEA y que éste, siendo consciente de ello, lo haya permitido.

La Corte fundamenta su argumentación en los siguientes artículos de la CADH: Art. 33 (CIDH y la Corte son los órganos competentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados); Art. 62.1 (Todo Estado parte pueden declarar en cualquier momento que reconoce como obligatoria la com-

petencia de la Corte para los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención); Art. 62.3 (La Corte tiene competencia para conocer cualquier caso relativo a la interpretación y a la aplicación de las disposiciones de la Convención); Art. 65 (La Corte someterá a consideración de la AG un informe anual sobre su labor en el años anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes señalará los casos en que el estado no haya cumplido sus fallos); Art. 67 (El fallo de la Corte es definitivo e inapelable); Art. 68.1 (Los Estados parte se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todos los casos en que sean partes).

3.2 El reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El actual reglamento de la Corte fue aprobado en noviembre de 2009 e incorpora un artículo (69) bajo el título de “Supervisión de cumplimiento de sentencias y otras decisiones del Tribunal”, en el que establece la metodología para este fin y señala:

1. La supervisión de las sentencias y demás decisiones de la Corte se realizará mediante la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones dichos informes por parte de las víctimas o sus representantes. La Comisión deberá presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de las víctimas o sus representantes.
2. La Corte podrá requerir a otras fuentes de información datos relevantes sobre el caso, que permitan apreciar el cumplimiento. Para los mismos efectos podrá también requerir los peritajes e informes que considere oportunos.
3. Cuando lo considere pertinente, el Tribunal podrá convocar al Estado y a los representantes de las víctimas a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones, y en ésta escuchará el parecer de la Comisión.
4. Una vez que el Tribunal cuente con la información pertinente, determinará el estado del cumplimiento de los resuelto y emitirá las resoluciones que estime pertinentes.
5. Estas disposiciones se aplican también para casos no sometidos por la Comisión.

Sección segunda

4. El sistema europeo de protección de los Derechos Humanos

El Tratado de Londres de 1949 creó el Consejo de Europa que fue suscrito por 10 naciones. Hoy lo componen 47. Sus órganos principales son la Asamblea Parlamentaria, la Secretaría General y el Comité de Ministros.

Los estados que lo integran han debido satisfacer ciertas características para su pertenencia, como por ejemplo contar con una democracia pluralista, observar la primacía del derecho, así como respetar y proteger los derechos humanos.

4.1 El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), adoptado en Roma en 1950 y en vigor desde 1953, que incluye la creación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), constituye una de las características o señas de identidad más importantes del Consejo. Tan es así que para pertenecer a él ha sido indispensable ratificar dicho convenio.³⁴

Tanto el sistema europeo de protección de los derechos humanos, como su contraparte americana, constituida casi veinte años después, son parte de un enorme esfuerzo común centrado en el reconocimiento de la persona humana como fundamento último de todo derecho.

El CEDH identifica, define y protege derechos civiles y políticos. Hasta la fecha ha sido modificado y enriquecido por catorce protocolos, algunos de ellos orientados a incorporar el reconocimiento de derechos y libertades adicionales o a mejorar las garantías de control ya establecidas; mientras que otros pueden considerarse de enmienda pues modifican el texto del convenio, específicamente en sus procedimientos.

Entre los primeros deben mencionarse el Protocolo 1 (1952) que incorpora los derechos a la propiedad, a la educación y a la celebración de elecciones libres. El Protocolo 4 (1963) prohíbe la prisión por deudas, regula la libertad de circulación, prohíbe que un estado expulse a sus nacionales y prohíbe también la expulsión colectiva de extranjeros. El Protocolo 6 (1983) prohíbe la pena de muerte, excepto en caso de gue-

rra. El protocolo 7 (1984) establece los procedimientos para casos de expulsión de extranjeros; se reconoce el derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal; derecho a la indemnización en caso de error judicial; el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo delito e instituye la igualdad entre cónyuges. El protocolo 12 (2000) incorpora una prohibición general de discriminación en la aplicación de cualquier derecho reconocido legalmente. El Protocolo 13 (2002) extiende la abolición de la pena de muerte y la prohíbe en cualquier circunstancia, incluso en casos de guerra. Los protocolos 2,3, 5, 8, 9 y 10 fueron sustituidos, derogados o superados por la aprobación del Protocolo 11. Este instrumento, junto con el Protocolo 14 introducen modificaciones importantes en el Convenio y, concretamente en el Tribunal, como se verá líneas abajo.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) constituye el órgano jurisdiccional del sistema de protección, cuya creación se encuentra en el Título II del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Entre los artículos 19 y 51 se establece todo lo relativo al Tribunal, es decir su organización, las condiciones de ejercicio de sus funciones, sus competencias –incluyendo la consultiva– la elección de los jueces, las condiciones de admisibilidad, las demandas individuales, la fuerza obligatoria de sus sentencias, etc.

Como se sabe, originalmente el Tratado de Roma estableció una estructura tripartita en función del Tribunal, la Comisión y el Comité de Ministros. Sin embargo, el Protocolo 11 (en vigor desde noviembre de 1998) introdujo reformas muy significativas. A raíz de esta enmienda desapareció la Comisión.

Ésta era el órgano ante el cual las personas físicas o los Estados Partes acudían cuando entendían que existía una vulneración del Convenio. En uso de sus facultades la Comisión se pronunciaba acerca de la admisibilidad de la demanda y se encargaba de establecer los hechos y, en el caso de que ésta fuese admisible, intentaba un acuerdo amistoso para evitar un pronunciamiento sobre el fondo y solucionar de forma más rápida el conflicto. El resultado del acuerdo era supervisado por la Comisión para evitar que las partes pudieran resultar perjudicadas e, incluso, podía decidir no aceptarlo y seguir adelante con el examen del caso si consideraba que era de interés para la defensa de los derechos humanos y requería un examen del fondo. Si no se llegaba a un acuerdo, la Comisión se pronunciaba acerca de la existencia o no de vulneración de una de las disposiciones del Convenio, lo que a su vez era transmitida al Comité de Ministros.

La reforma que introdujo el Protocolo 11 logró la definitiva jurisdiccionalización del mecanismo de protección previsto en el CEDH, al tiempo que convirtió al sistema europeo en el primer y, por el momento, único sistema que reconoce locus standi al individuo, es decir lo reconoce como sujeto de derecho internacional.³⁵

Esta situación no se plantea aún en el sistema americano ya que no contempla el acceso directo de las víctimas a la Corte, sino solamente a través de la Comisión. No obstante, *“Después de notificado el escrito de sometimiento del caso, conforme al artículo 39 de este Reglamento, las presuntas víctimas o sus representantes podrán presentar de forma autónoma, su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas y continuarán actuando de esa forma durante todo el proceso”*.³⁶

Las otras dos reformas que plantea el protocolo en mención están referidas, por un lado, al cambio del régimen de funcionamiento del órgano jurisdiccional, convirtiéndole en tribunal permanente y asignándole, además, la función de examinar la admisibilidad de las demandas, tarea que realizaba la Comisión hasta su desaparición.

Los avances que significaron los cambios introducidos por el Protocolo 11, a lo que sin duda habría que sumar también el ingreso de estados con democracias nuevas y/o frágiles, generaron una gran congestión.³⁷

4.2 Las sentencias del TEDH: obligatoriedad y cumplimiento

De los artículos 44, 45 y 46 del CEDH se desprende claramente que las sentencias del TEDH son definitivas, motivadas y tienen fuerza obligatoria, pues los Estados que la han ratificado se han comprometido a acatarlas. Es decir, tienen la obligación jurídica de hacerlo.

Es fundamental resaltar que la tutela judicial no es efectiva si no alcanza a ejecutar el mandato de la sentencia, pues el ejercicio de todo poder o función judicial conlleva la competencia para conocer el conflicto y decidir a través de una sentencia con fuerza legal y, por supuesto, que se cumpla el veredicto.

El CEDH no tiene, como su par americano, una disposición que obligue a los estados que lo han ratificado a adoptar medidas de derecho interno para hacer efectivos los derechos y libertades que el propio convenio establece (art. 2 CADH), por lo que en el caso europeo la incorporación de una sentencia del TEDH queda supeditada a las características del ordenamiento interno que cada estado miembro posea (monista o dualista) y que algunos autores han identificado y analizado.³⁸

Respecto de las sentencias del TEDH parece haber cierto consenso en definir las como declarativas. En este sentido, Carrillo Salcedo considera que las partes del Convenio están obligadas a ejecutar la sentencia, aunque los medios para cumplirla son los previstos en el ordenamiento jurídico interno de cada estado ya que el CEDH no evidencia o articula mecanismo alguno para su ejecución, al tiempo que el Tribunal no tiene competencia para pronunciarse al respecto. En todo caso, Carrillo remarca que si bien las sentencias no tienen carácter ejecutorio no significa que carezcan de efectos jurídicos ya que son definitivas y obligatorias.³⁹

Vaamonde Fernández considera también que las sentencias del TEDH son definitivas y obligatorias pero no ejecutivas. Opina que no lo son desde el momento que se acepta que el TEDH es un tribunal internacional pero no supranacional y, por esa condición, sus sentencias tienen un carácter declarativo respecto de su responsabilidad internacional, pero nunca con efectos anulatorios o ejecutivos contra sus disposiciones internas.

Según el autor comentado una sentencia que constate una violación del Convenio conlleva para el Estado demandado la obligación jurídica de poner fin a la violación y de compensar las consecuencias de manera que se restablezca, en tanto y en cuanto sea posible, la situación anterior a dicha violación. Señala que en principio son los estados contratantes libres de elegir los medios que utilizarán para cumplir la sentencia que constate una violación. Este poder de apreciación en cuanto a las modalidades de ejecución de una sentencia refleja la libertad de elección con que se completa la obligación primordial impuesta por el Convenio.⁴⁰

Ana Salado Osuna coincide en que las sentencias tienen naturaleza declarativa y recuerda el caso *Marckx c. Bélgica* en el que el Tribunal reconoce este hecho. Considera también que la falta de ejecutoriedad directa es incuestionable y que no existe acuerdo sobre los efectos jurídicos que desprenden tales sentencias. Pero al mismo tiempo reconoce que existe el Comité de Ministros que actúa –según el artículo 46.2 del CEDH– como órgano encargado de velar por la ejecución de las sentencias. De lo anterior podría concluirse entonces que si los estados partes del Convenio no estuviesen obligados a ejecutar las sentencias del TEDH, carecería de sentido que hubiese sido atribuida esta competencia al CM. La autora concluye en la obligación de dar eficacia interna a las sentencias declarativas, lo que se deduce de la interpretación sistemática de los artículos 1 y 46 del Convenio.⁴¹

Coincide también Londoño Lázaro cuando reafirma que las sentencias del Tribunal son obligatorias y definitivas, pero que la controversia se produce respecto del carácter ejecutivo de éstas. Señala que en Europa la jurisdicción y la doctrina apuntan hacia la naturaleza declarativa de los fallos.⁴²

En lo que respecta a Morenilla Rodríguez, exmagistrado de Tribunal Superior de España, las sentencias del Tribunal son primordialmente de naturaleza declarativa, es decir constatan si ha existido o no una violación del Convenio por las autoridades del Estado. Por lo tanto no tienen el efecto de anular o modificar normas constitucionales, legislativas o administrativas que resulten contrarias al Convenio, ni anular actos administrativos o casar sentencias judiciales declaradas en oposición al Convenio. Al igual que otros autores opina que los efectos jurídicos y materiales en el orden interno de las sentencias del Tribunal dependen exclusivamente de lo que el ordenamiento jurídico de cada estado parte le reconozca en un acto de voluntad política, pero no se derivan directa ni indirectamente del Convenio.⁴³

En el ámbito judicial español el Tribunal Constitucional (TC) ha sentado doctrina estableciendo que la sentencia del TEDH, al ser meramente declarativa, no impone al estado la obligación de darle eficacia interna.

Al respecto, vale la pena destacar algunas afirmaciones del Tribunal Constitucional español que son reflejo de este criterio doctrinal:

- ◆ El tema de la ejecución interna de las Sentencias del TEDH no sólo es ajeno a la competencia de este Tribunal, sino que además en este punto ha de darse la razón al Tribunal Supremo cuando afirma que la Sentencia pronunciada por el TEDH es una resolución meramente declarativa, sin efecto directo anulatorio interno, ni ejecutoriedad a cargo de los Tribunales españoles.
- ◆ Desde la perspectiva del Derecho internacional y de su fuerza vinculante (art. 96 C.E.), el Convenio ni ha introducido en el orden jurídico interno una instancia superior supranacional en el sentido técnico del término, de revisión o control directo de las decisiones judiciales o administrativas internas, ni tampoco impone a los Estados miembros unas medidas procesales concretas de carácter anulatorio o rescisorio para asegurar la reparación de la violación del Convenio declarada por el Tribunal.
- ◆ Que el Convenio Europeo no obligue a España a reconocer en su ordenamiento jurídico interno la fuerza ejecutoria directa de las Sentencias del TEDH no implica la carencia de todo efecto interno de

la declaración realizada por dicho Tribunal sobre la existencia de infracción de un derecho reconocido en el Convenio.

- ◆ Nuestro legislador no ha adoptado ninguna disposición que permita a los Jueces ordinarios la revisión de las Sentencias penales firmes a consecuencia de una Sentencia del TEDH.
- ◆ El derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho a utilizar aquellos remedios que ofrece la legislación procesal vigente, pero que no implica ni permite que los órganos judiciales establezcan o «inventen» cauces.
- ◆ El Convenio no obliga a los Estados miembros a eliminar las consecuencias del acto contrario a la obligación jurídica internacional asumida por el Estado, restableciendo en lo posible la situación anterior a ese acto, antes bien el art. 50 permite sustituir por una satisfacción equitativa ese restablecimiento que pone en cuestión el carácter definitivo y ejecutorio de la decisión judicial interna, si bien tal satisfacción equitativa sustitutoria sólo entra en juego cuando el derecho interno no permite la reparación perfecta de las consecuencias de la resolución o Sentencia estatal. Según la opinión absolutamente dominante, el Convenio no obliga a dar efecto interno a las Sentencias del Tribunal Europeo mediante la anulación de la autoridad de cosa juzgada y de la fuerza ejecutoria de la decisión judicial nacional que dicho Tribunal haya estimado contraria al Convenio. Tampoco el art. 13 del Convenio confiere al justiciable un derecho para ampliar los motivos previstos en el derecho interno para la reapertura del procedimiento judicial que ha dado lugar a una Sentencia firme y ejecutoria.⁴⁴

4.3 Supervisión del cumplimiento de las sentencias

El proceso de cumplimiento de la sentencia debe tener una dinámica paralela con su supervisión.

Esta función ha recaído en el CM, de acuerdo a lo establecido en el Convenio. Adicionalmente dicho Consejo adoptaba las decisiones definitivas sobre las demandas que habían sido examinadas por la Comisión y que no habían sido llevadas ante el tribunal debido a la existencia de abundante jurisprudencia sobre la materia. Cuando esto se producía el CM actuaba como órgano político y con poder de decisión. Con el Protocolo 11 su función quedó circunscrita básicamente al seguimiento de la ejecución de las sentencias.

Sin embargo, las medidas incorporadas con el Protocolo 14, respecto de la supervisión del cumplimiento de las sentencias, han estado orientadas a reforzar la fase de ejecución dándole algunos elementos adicionales al CM.

Antes de su entrada en vigor existían ya algunas críticas sobre la tarea encomendada al CM. Específicamente que éste siendo un órgano político del Consejo de Europa ejerciera funciones jurisdiccionales (hacer ejecutar lo juzgado).

Se señalaba también la dificultad que entrañaba su función al no haber una opinión plena y consolidada sobre lo que debía entenderse por ejecutar una sentencia, en tanto el TEDH es una instancia internacional y subsidiaria que dicta sentencias declarativas y obligatorias pero no ejecutivas.⁴⁵

Luego de la entrada en vigor de dicho protocolo los dos primeros párrafos del artículo 46 reiteran el carácter obligatorio de las sentencias y su ejecución. Por otro lado, reafirma la obligación de los estados de adecuar su conducta a las sentencias del Tribunal en los casos en los que son partes. Reitera, asimismo la competencia del CM en la supervisión de la ejecución de las sentencias.

Lo que aporta de nuevo el protocolo 14 en esta materia está determinado en los párrafos 3 ,4 y 5.

El párrafo 3 se refiere a la posibilidad de que la sentencia, si ofreciese algún grado de dificultad en su interpretación por parte del estado o del propio CM y por esa razón estuviese demorando la ejecución, el Comité –por mayoría de dos tercios– está en la capacidad de solicitar al Tribunal una explicación oportuna sobre el punto materia de la dificultad.

El párrafo 4 plantea la posibilidad de que el Estado se negase a ejecutar la sentencia, lo que supondría una violación al contenido del párrafo 1 del mismo artículo 46. Según el procedimiento anterior en el que el CM constataba la violación y adoptaba las medidas pertinentes, ahora el procedimiento incorpora o involucra al Tribunal. La norma establece que el CM debe imponer al Estado de manera formal el respeto a la obligación y si fuese necesario estableciendo un plazo determinado. Si el Estado rechazase o no cumpliera con el plazo fijado, el CM –siempre por mayoría de dos tercios– se dirigirá al Tribunal para verificar si hubo o no violación de la obligación.

De esta manera el control sobre la ejecución de las sentencias mejora o se fortalece con una fase jurisdiccional específica, evitando derivaciones políticas teniendo en cuenta la composición del CM. Así planteado, el procedimiento de comprobación de una violación por inexecución de sentencia corresponde al órgano jurisdiccional por excelencia. Siendo

positivo tal procedimiento, cierto es también que recarga más aún la labor del Tribunal.

Por último el párrafo 5 diseña el camino a seguir según sea el sentido de la decisión del Tribunal. Si éste concluyera que hubo violación del párrafo uno, reenviará el asunto al CM para que examine las medidas a tomar. De lo contrario, es decir si la decisión concluye que no hubo tal violación, devolverá el asunto al CM, lo que significará poner punto final al procedimiento.

Ante la comprobación de la existencia de una violación y la referencia a que el CM examinará las medidas a tomar, subyacería la posibilidad de invocar el artículo 8 del Estatuto del Consejo de Europa, como lo estuvo también antes de la reforma.⁴⁶

4.4. El objetivo de la sentencia

Adicionalmente a la comprobación de la supuesta violación, el objetivo de la sentencia es el restablecimiento al individuo del goce del derecho afectado por parte del Estado. Por lo tanto, la pretensión principal –en tanto sea posible– es la *restitutio in integrum* o, lo que es lo mismo, retrotraer la situación del individuo a la situación anterior a la violación.

El Convenio otorga al Tribunal el poder de conceder una “satisfacción equitativa” a la víctima si el ordenamiento interno del estado infractor sólo permite reparar de manera imperfecta las consecuencias de la violación. Evidentemente esto supone que el Tribunal ha tenido que realizar una doble comprobación. En primer lugar la violación cometida por el Estado y, en segundo término, debe comprobar que el derecho interno de éste no permite como debiera, la resolución de las consecuencias de la violación.

En el pasado, a partir de la interpretación rigurosa el artículo 41 del Convenio, daba la impresión de que cualquier examen que hiciese el Tribunal sobre la violación de CEDH, tenía que circunscribirse a los puntos estrictamente vinculados con el individuo perjudicado. De allí que comprobada la incompatibilidad entre el contenido del Convenio y un acto interno, también de alcance general, que podía afectar a cualquier otra persona que se ubicara en la misma situación, el Tribunal no podía ordenar al Estado responsable que adoptara medidas específicas de derecho interno para que desapareciese esa incompatibilidad.

En la jurisprudencia más reciente, el Tribunal ha tomado conciencia de que tanto las medidas individuales, y de manera particular las de

satisfacción equitativa, no permiten alcanzar el objetivo de la tutela de los derechos humanos. Evidentemente, otorgar dinero a la víctima no hace que desaparezcan las causas que han originado la violación.

El Tribunal ha ido fortaleciendo progresivamente su propio control y ya admite la adopción de medidas tanto generales como individuales para hacer desaparecer las consecuencias de una violación de los derechos humanos.⁴⁷

Esta tendencia Ripol Carulla la sitúa en la década de los noventa, en la que la problemática de la eficacia de las sentencias del Tribunal y su ejecución en el Estado parte tomaban especial relevancia cuando se abordaban aquellas que comprobaban una violación del contenido del Convenio y que tenían su punto de partida en una resolución jurisdiccional de algún órgano interno del estado demandado. Por lo tanto, el restablecimiento del derecho vulnerado pasaba ineludiblemente por la anulación de la resolución origen de la violación.

La sentencia del *caso Sejdivic contra Italia* del 10 de noviembre de 2004 es particularmente representativa. En la decisión final del Tribunal se constata que la violación del Convenio no constituía un hecho aislado o separado. Muy por el contrario ya que el origen de la violación estaba en la propia legislación Italiana en materia de rebeldía y, específicamente, en el código de procedimiento penal. En consecuencia la violación podía alcanzar a otras personas en el futuro, de allí que el Tribunal impusiera a Italia medidas específicas de carácter general e individual destinadas a suprimir “todos los obstáculos jurídicos que puedan impedir la reapertura del término para proponer apelación o la instauración de un nuevo proceso a favor de todas las personas condenadas en rebeldía”.

Por otra parte, hay que señalar que la reapertura de procesos internos constituye el modo de ejecución que alcanza el más alto grado de *restitutio in integrum*. También representa el que más problemas enfrenta en el derecho interno ya que el efecto de la cosa juzgada tiende a oponerse.⁴⁸

El propio CM expresó su preocupación sobre la reapertura de ciertos casos en el plano interno como consecuencia de las sentencias del Tribunal, invitando a los Estados a adoptar mecanismos adecuados para la revisión de dichos casos cuando la sentencia estimaba que la decisión interna era contraria al Convenio.⁴⁹

Conclusiones

1. La valoración de un sistema de protección de los Derechos Humanos puede realizarse a partir de criterios diversos. Sin embargo, la naturaleza y ejecución de sus sentencias, al igual que el alcance de sus reparaciones, deben constituir los elementos decisivos al momento de realizar un juicio sobre su eficacia.
2. Las reparaciones constituyen las consecuencias jurídicas del hecho ilícito.
3. La Corte tiene la potestad de otorgar una reparación integral al individuo afectado, mientras que el Tribunal sólo está capacitado para reconocer una satisfacción equitativa. La Corte funciona de manera autónoma con relación a las reparaciones. En otras palabras, éstas no se fijan en función de las carencias o debilidades del efecto reparador en el Derecho Interno.
4. Ambos sistemas carecen de mecanismos coercitivos reales para lograr la ejecución de las sentencias frente a las responsabilidades de un estado por hechos internacionalmente ilícitos.
5. El no reconocimiento de la jurisdicción de la Corte por parte de algunos Estados americanos convierte a sus habitantes en ciudadanos disminuidos al no tener acceso a un órgano jurisdiccional subsidiario. Por el contrario, el sistema europeo ha adquirido una absoluta vigencia regional.
6. El sistema europeo requiere de una reforma que le permita articular las sentencias del Tribunal con los ordenamientos internos de los Estados. Es decir un grado de compromiso que le permita adoptar disposiciones de Derecho Interno. El Protocolo 14 no estableció nada al respecto, evitándose un asunto de particular importancia orientado a superar los problemas de la ejecución de sentencias. De esta manera se obvió un aspecto que tiene una incidencia relevante en la eficacia del sistema.
7. Es muy difícil afirmar en cuál de los sistemas hay un mayor porcentaje de cumplimiento de sentencias. En el caso europeo podría argumentarse –no sin razón– que dicho cumplimiento es mucho mayor en tanto la satisfacción equitativa supone a priori la facilidad de cumplir a través del pago de una suma de dinero. En tanto que en el sistema americano existen sentencias complejas, que además de indemnizaciones incluyen reparaciones vía restitución o satisfacción que tienen sus propios tiempos.
8. El sistema americano tiene la tarea pendiente de establecer el *locus standi* y convertir a la Corte en un tribunal permanente.

Notas

- 1 Acta Final, Documento OEA/Ser.C/II.5, págs. 4-6.
- 2 www.oas.org/consejo/sp/RC/RCactas.asp
- 3 "La Ejecución de Sentencias de la Corte IDH", 2007.
- 4 Córdoba Triviño, Jaime, "*Aplicación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Derecho Constitucional colombiano*".
- 5 Disidencia parcial de los doctores Fayt y Petracchi, CS, 1995/11/23, Viaña, Roberto, la Ley 1997 E, 1004 [39.764-S]. En Gozaini, Osvaldo Alfredo "*Incidencia de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Derecho Interno*". Estudios Constitucionales, año 4 N°2, Univ. De Talca, 2006 pp 335-362.
- 6 Caso Arturo Castillo Chirinos, exp. N° 2730-2006-PA/TC, 21 de julio de 2006.
- 7 Art. 23 de la *Constitución de Venezuela*
- 8 Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia del 15 de julio de 2003, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/juklio/1942-150703-01-0415.html>
- 9 "CIDH lamenta decisión de Venezuela de denunciar la CADH sobre Derechos Humanos". Comunicado de Prensa, 12 de septiembre de 2012. En www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/117.asp
- 10 Art. 256 *Constitución Política de Bolivia*.
- 11 Sentencia Constitucional n° 0664/2004-R, Sucre, 6 de mayo de 2004, Expediente 2004-08469-17-RAC
- 12 Art. 5 de la Constitución.
- 13 La última tentación de Cristo. Olmedo Bustos y otros vs Chile. www.corteidh.org.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=163
- 14 GARCIA RAMIREZ, Sergio y DEL TORO HUERTA, Mauricio Iván, "*México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Veinticinco años de Jurisprudencia*". En www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2194/4.pdf
- 15 HERNANDEZ VALLE, Rubén. "*Las sentencias básicas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*". Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2011.
- 16 LONDOÑO, Carmelina. "El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana: dilemas y retos". Comisión Andina de Juristas. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los países andinos*, pp.111-132, Lima. Fundación Konrad Adenauer.
- 17 Caso Velásquez Rodríguez, sentencia final punto 174, 29 julio 1988.
- 18 ABREGÚ, Martín. "La aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por los Tribunales Locales: una introducción", en *La aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos por los Tribunales Locales*, Editores del Pueblo, Buenos Aires, 1997.
- 19 SAAVEDRA ALESSANDRI, Pablo. "La respuesta de la jurisprudencia de la Corte Interamericana a las diversas formas de impunidad en casos de graves violaciones de derechos humanos y sus consecuencias", en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un Cuarto de Siglo: 1979-2004*
- 20 *Caso Barrios Altos vs Perú*, sentencia final 14 de marzo de 2001.
- 21 AYALA CORAO, Carlos, "La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de derechos Humanos", en *Revista de Estudios Constitucionales*, año 5, N° 1, Universidad de Talca, 2007, páginas 127 a 201.
- 22 Ayala Corao. Op. Cit.
- 23 Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sentencia del 14 de junio de 2005. "Recurso de hecho deducido por la defensa de Julio Héctor Simón en la causa Simón, Julio y otros s/ privación ilegítima de la libertad. Causa N° 17.768, párrafo 24.
- 24 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-695/02. 28 de agosto de 2002. Recogido en GARCIA SAYAN, "*Una viva interacción: Corte Interamericana y Tribunales Internos*". La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo: 1979-2004.
- 25 Párrafos 23 y 26 de la sentencia de la Corte Suprema de la República Argentina en la causa Arancibia Clavel, Enrique Lautaro s/homicidio calificado y asociación ilícita y otros, Causa N° 259 C. Buenos Aires, 24 de agosto de 2004.
- 26 Sentencia Constitucional N° 1190/01-R de 12 de noviembre. Párrafo 16.
- 27 Sentencia 19 de noviembre de 1999.
- 28 Sentencia de 17 de septiembre de 1997.

El cumplimiento de las sentencias en la Corte Interamericana de DD.HH.

- 29 Sentencia de 30 de mayo de 1999.
- 30 Ley 26671 año 1997.
- 31 AYALA CORAO, Carlos. "La ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos".
- 32 AG/RES. 2759 (XLI-0/2, Cochabamba, Bolivia, 3 al 5 junio 2012. Observaciones y recomendaciones al informe anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 33 Sentencia de 28 de noviembre 2003, puntos 105, 107,110, 114, 129 y 123.
- 34 CM, Res.DH (2001/80).
- 35 Acosta Alvarado, Paola. "Tribunal Europeo de Derechos Humanos: ¿Escenarios idóneos para la garantía del derechos al acceso a la justicia internacional?", Dic 2007. Trabajo elaborado en el marco del programa alfa Dikia, 2007 #The Rule of Law and Fundamental Rights of Citizens: The European and American Convention of Human Rights", bajo la dirección de la Profesora Argelia Queralt Jimenez, de la Univ. De Barcelona. Consultado en: www.eplo.eu/alfall/docs/Grant%20Holders/Paola%20Andrea%20Acosta%20Alvarado.pdf
- 36 Artículo 25.1 del Reglamento de 2009.
- 37 Según datos del Comité de Ministros y los informes anuales del propio del Tribunal, consultados en www.coe.int, las demandas recibidas anualmente entre 1995 y 1998 fueron de un promedio de 14,0000. Éstas pasaron a 22,600 en el primer año de la reforma). Por otro lado, en septiembre de 2006 el TEDH tenía 89,000 casos pendientes de resolución, los que subieron a 139,000 en el mismo mes de 2010. Fuente: Consejo de Europa (Rapport explicatif au Protocol 14 a la CEDH, amendant le system de control de la Convention.
- 38 Ver RUIZ MIGUEL, Carlos. "Las sentencias del TEDH: Su ejecución desde la perspectiva del Derecho Constitucional Comparado y Español". V Congreso Iberoamericano de derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1998. Consultado en: www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/113/37.pdf
- 39 CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. "El Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus Protocolos Adicionales". Consultado en biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1993/9.pdf
- 40 VAAMONDE FERNÁNDEZ, José M. "El Tribunal Europeo de derechos del Hombre". Boletín del Ministerio de Justicia de España, N° 1904, pp 5-34. Consultado en www.mjusticia.gob.es)
- 41 SALADO OSUNA, Ana. "Efectos y Ejecución de las Sentencias del Tribunal de Estrasburgo". *Derecho Constitucional para el Siglo XXI*. Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Núm. 8. Sevilla. Aranzadi, 2006, pp.1833-1850.
- 42 LONDOÑO LAZARO, María Carmelina. "Las Cortes Interamericana y Europea de Derechos Humanos en perspectiva comparada". Revista *International Law*, Num. 5, junio 2005. Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá.
- 43 MORENILLA RODRIGUEZ, José María. "La Ejecución de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos". *Revista del Poder Judicial* N° 15, Septiembre 1989, pp 35-90.
- 44 STC 245/1991 respecto de la sentencia Barberá, Messegué y Jabardo vs. España
- 45 QUERALT JIMÉNEZ, Argelia. "La protección de los derechos y libertades en Europa tras la entrada en vigor del Protocolo 14 al Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales". Art. Elaborado en el marco del Plan nacional de I+D+I (2008-2011) "Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración de América Latina: un análisis desde le Unión Europea". REDE 36/oct-dic 2010 pp 487-520. Consultado en ww.idhc.org/esp/documents/cursDH_2011/11_CANO_Guillem__00_IDHC_01.pdf
- 46 Artículo 8 (2027) El Comité de Miembros del Consejo de Europa podrá dejar en suspenso el derecho de representación del Miembro del Consejo de Europa que infrinja gravemente lo dispuesto en el artículo 3, e invitarle a retirarse en las condiciones previstas en el artículo 7. Si no atiende a dicha invitación, el Comité puede decidir que el Miembro de que se trata ha cesado de pertenecer al Consejo a partir de una fecha que determinará el propio Comité.
- 47 GARCIA RAMIREZ, Sergio y ZANGHI, Claudio. "Las jurisdicciones regionales de Derechos Humanos y las reparaciones y efectos de las sentencias". En *El Diálogo entre los sistemas europeo y americano de los Derechos Humanos*. García Roca y otros, editores, Thomson Reuters, 2012.
- 48 RIPOL CARULLA, S. en *El Sistema Europeo de Derechos Humanos y el Derecho Español*. Atelier, 2007, Barcelona.

Bibliografía

- ABREGÚ, Martín. "La aplicación del derecho Internacional de los derechos humanos por los tribunales locales : una introducción". En *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Varios autores, Argentina, 1997. Editores del Puerto.
- ACOSTA ALVARADO, Paola Andrea. "El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: ¿escenarios idóneos para la garantía del derecho de acceso a la justicia internacional?". Trabajo elaborado en el marco del Programa alfadikia, 2007 "The rule of law and fundamental rights of citizens: the European and American Convention of HumanRights", bajo la dirección de la profesora Argelia Queralt Jimenez de la Universidad de Barcelona.
- ACOSTA LOPEZ, Juan Inés y LONDOÑO LAZARO, María Carmelina. "El papel de la justicia nacional en la garantía del derecho a un recurso efectivo internacional". *International Law*, Revista Colombiana de Derecho Internacional N° 16, 2010, pp 81-114.
- ACOSTA LÓPEZ, Juana Inés y BRAVO RUBIO, Diana. "El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la corte Interamericana de derechos humanos: énfasis en la experiencia colombiana". *International Law*, Revista Colombiana de Derecho Internacional N° 13, 2008, pp 323-362.
- AMBOS, Kai y MALARINO, Ezequiel. Editores. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional*. Editorial Temis, S.A., 2011 Bogotá.
- AYALA CORAO, Carlos M. *Las modalidades de las sentencias de la Corte Interamericana y su ejecución*. www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2562/18.pdf
- BERNARDES, Marcia Nina. "El Sistema Interamericano de Derechos Humanos como esfera pública internacional: aspectos jurídicos y políticos de implementación de las decisiones internacionales". *SUR*, Revista Internacional de Derechos Humanos , Vol. 8, Dic. 2011 Humanos. N° 15.
- BICUDO, Helio. "Cumplimiento de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2454/14.pdf
- BUJOSA VADEL, Lorenzo. *Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Humanos y el ordenamiento español*. Editorial Tecnos, 1997.
- CORASANITI, Vittorio. "Implementación de las Sentencias y Resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un debate necesario". *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Vol. 49. San José
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. "El Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus protocolos Adicionales". www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1993/9/pdf
- DE AZEVEDO MARQUES, Joao Martim y PINTO BASTO LUPI, André Lipp. *Las órdenes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Poder Judicial de los Estados*, Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Vol. 19, N° 111, jul-dic 2009, pp. 227-252, Medellín, Colombia.
- DE JUAN CASADEVALL, Jorge. "La Problemática Ejecución de Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el Derecho Español". *Revista de las Cortes Generales* N°66, 2005 pp 93-136

El cumplimiento de las sentencias en la Corte Interamericana de DD.HH.

- DULITZKY, Ariel. "Los Tratados de Derechos Humanos en el Constitucionalismo Iberoamericano". Estudios Especializados de Derechos Humanos. Tomo 1, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, pp 129-166.
- ESCOBAR HERNANDEZ, Concepción. "Ejecución de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos". Revista Española de derecho Internacional. Tomo XLII, 1990.
- FRANCO, Leonardo Alberto. "Recepción de la Jurisprudencia Interamericana en el Ordenamiento Jurídico Argentino". www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2740/15.pdf
- GARCIA SAYÁN, Diego. "Una Viva Interacción: Corte Interamericana de Derechos Humanos y los Tribunales Internos". En: La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un Cuarto de Siglo: 1979-2004".
- GARIN, Ariel. "La reparación por satisfacción en los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el reconocimiento de los derechos de las minorías". www.derechos.uba.ar/institucional/dinteres/derechos-humanos-ariel-sebastian-garin.pdf
- GARCÍA RAMIREZ, Sergio y ZANGHI, Claudio. "Las Jurisdicciones regionales de Derechos Humanos y las reparaciones y efectos de las sentencias". En: "El Diálogo entre los Sistemas Europeo y Americano de los Derechos Humanos". GARCÍA ROCA, Javier y otros (Editores), Thomson Reuters, 2012.
- GARCÍA RAMIREZ, Sergio y DEL TORO HUERTA, Mauricio. "México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Veinticinco años de Jurisprudencia". www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2194/4.pdf
- GARCIA RAMIREZ, Sergio. "Una reflexión pragmática sobre el Sistema Interamericano". Revista del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Año 1 N°1, Dic. 2005.
- GOMEZ ROBLEDO, Alonso. "Caso la Última tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros vs Chile). Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de Derecho Constitucional N° 25, julio-diciembre 2011.
- GOZAINI, Osvaldo Alfredo. "Incidencia de las Jurisprudencia la Corte Interamericana de derechos Humanos en el Derecho Interno". Revista "Estudios Constitucionales", año 4 N°2, Universidad de Talca, 2006, pp 335-362.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. "Las Sentencias básicas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". Centro de estudios Políticos y Constitucionales. Editorial Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2011.
- HITTERS, Juan Carlos. "La Responsabilidad del estado por violación de Tratados Internacionales". Revista "Estudios Constitucionales", año 5 N°1, Universidad de Talca, Chile, 2007.
- ISSAEVA, María y otras. "Ejecución de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Rusia: Desarrollos Recientes y Desafíos Actuales". "SUR", Revista Internacional de Derechos Humanos. Vol. 8, N°15, Dic. 2011.
- LONDOÑO LÁZARO, María Carmelina. "Las Cortes Interamericana y Europea de derechos Humanos en Perspectiva Comparada". International Law (Revista Colombiana de Derecho Internacional), N° 5, junio 2005.
- "La eficacia de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". Revista DIKAION, vol. 19, nov. 2005, pp 203-208, Universidad de La Sabana, Colombia.
- "El Cumplimiento de las Sentencias de la Corte Interamericana: Dilemas y Retos". Comisión Andina de Juristas. "El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los Países Andinos", pp 111-132. Lima, Fundación Konrad Adenauer
- MORENILLA RODRIGUEZ, José María. "La Ejecución del as Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos". Revista del Poder Judicial, N°15, sept. 1989, pp 35-90.

- PASTOR RIDRUEJO, J.A. "El Protocolo 14 al Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿estamos ante la reforma que necesita el tribunal?". Revista Española de Derecho Internacional, N° 66, 2004.
- PAUL DÍAZ, Álvaro. "Protocolo 14: Mejorando la eficiencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos". Revista Chilena de Derecho, Vol 37. N°3, 2010. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- QUESADA POLO, Santiago. "El Convenio Europeo de Derechos Humanos. Apuntes sobre el Sistema de Control del Convenio". Anales de Derecho N°16, 1998, pp 161-206. Universidad de Murcia.
- QUERALT JIMÉNEZ, Argelia. "La protección de derechos y Libertades en Europa tras la entrada en vigor del protocolo 14 al Convenio Europeo de Derechos Humanos", Revista Española de Derecho Europeo (REDE) N°36 Oct-Dic 2010 pp 487-520.
- "El tribunal de Estrasburgo: una jurisdicción internacional para la protección de los Derechos Humanos". Editorial Tirant lo Blanch, mayo 2003.
- RIPELL CARULLA, Santiago. "El Sistema de protección de los Derechos Humanos y el derecho Español (La incidencia de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el ordenamiento español)". Atelier libros, 2007.
- RODRÍGUEZ RESCIA, Victor M. "Las reparaciones en el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos". Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Vol 23, 1999.
- ROUSSET SIRI, Andrés Javier. "El Concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". Revista Internacional de Derechos Humanos, año 1, N°1, 2010.
- RUILOBA ALVARIÑO, Julia. "El tribunal Europeo de Derechos Humanos: Organización y Funcionamiento". UNED. Anuario de la escuela de Práctica jurídica, N°1, 2006.
- RUIZ MIGUEL, Carlos. "Las Sentencias del tribunal Europeo de Derechos Humanos: su ejecución desde la perspectiva del Derecho Constitucional Comparado y Español". www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/113/37.pdf
- "La Ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Un estudio sobre la relaciones entre los derechos nacional e internacional". Ed. Tecnos, Madrid 1997.
- SALADO OSUNA, Ana maría. "Los Efectos y Ejecución de las Sentencias del tribunal de Estrasburgo". Derecho Constitucional para el S. XXI. Congreso Iberoamericano de derecho Constitucional. Sevilla. Aranzadi, 2006, pp 1833-1850.
- SARMIENTO, Daniel. "Las Sentencias Básicas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos".
- SORIA JIMÉNEZ, Alberto. "Algunas reflexiones en torno a la ejecución de las sentencias del tribunal Europeo de Derechos Humanos". Ponencia presentada en curso "Tendencias actuales en derecho Internacional", Granada, sept. 1994.
- VAAMONDE FERNÁNDEZ, José M. "El Tribunal Europeo de derechos del Hombre". Boletín del Ministerio de Justicia de España, N° 1904, pp 5-34.

Glosario de términos

- CADH: Convención Americana de Derechos Humanos
 CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos
 OEA: Organización de Estados Americanos
 CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos
 TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos
 CM: Comité de Ministros

Reseña bibliográfica

Reflexiones en torno al libro “Isabel de los Mares, primera embajadora de América” de Ernesto Pinto-Bazurco

Embajador Juan Alvarez Vita

Isabel Barreto es un personaje que invita a discurrir por los caminos más insospechados. Entre ellos, el de la investigación histórica que, de por sí, abre vías que se van expandiendo en progresiones geométricas. Así, las rutas que se abren son tantas como las que la ilustre limeña surcó en la mar océano cuando su marido, Álvaro de Mendaña, decidió llevarla en su segunda expedición* desde el Perú y que, desde nuestras costas, zarpó hacia Oceanía y Asia, cuando estaba próximo a cerrarse el siglo XVI, allá en el año de 1595.

Las expediciones de Mendaña tienen una especial significación pues representan la vocación del Perú por aproximarse a Asia y Oceanía, puesta de manifiesto desde que nuestro país, desde sus iniciales momentos virreinales, continuó abriendo su apertura hacia el mundo, en una dimensión innovadora que revela la pujanza de nuestros ancestros en una de las etapas más singulares y grandiosas de aquellos días.

Estimo que los legados de Álvaro de Mendaña y de Isabel Barreto poseen méritos más que suficientes como para divulgarlos y hacerlos parte de la conciencia colectiva de la humanidad y, de manera especial, de la de todos los peruanos e hispanoamericanos en nuestra condición de herederos directos de esta gesta histórica.

Es en este contexto que aparece una obra sobre la vida de Isabel Barreto, de Ernesto Pinto-Bazurco. Su autor, embajador en el servicio diplomático del Perú, ha hurgado, en el mejor sentido del término, en la no siempre clara –para nuestros contemporáneos– decimosexta centuria, que no podemos desligar del ocaso del siglo XV en el que América y España y toda Europa, experimentaron los inicios de una transformación

* 1º. La Primera expedición de Álvaro de Mendaña hacia Oceanía había zarpado del Callao en 1567. Llegó a las Islas Salomón.

producto de un encuentro que, por humano, participa de lo bueno y de lo malo, de lo pacífico en algunos casos, y de lo sangriento en otros. Este proceso, que llegó cuatro décadas más tarde al Perú, marcó de manera indeleble el devenir histórico de gran parte de nuestro planeta. Las mutuas y recíprocas influencias de ese encuentro cambiaron el rostro de América y también el de Europa. Ninguno de los llamados Viejo y Nuevo Mundos volverían nunca más a ser los de antes.

Esta nueva faz de la tierra, que para el Perú se inicia con nitidez a partir de la tercera década del siglo XVI, significará el poniente del imperio de los incas con su desaparición política; la llegada de la cultura europea que se fusionó con la del Perú; el inicio del gobierno de Carlos I, más conocido como el emperador Carlos V, la instauración del reinado de Felipe II, a quien en un artículo publicado en 1998, en el Suplemento Dominical del diario El Comercio de Lima, con motivo del IV Centenario de su fallecimiento, calificué como “El monarca de la globalización” porque creo que su era constituye uno de los hitos cruciales del inicio de lo que hoy conocemos como mundialización o globalización.

En esa oportunidad recordaba que “por herencias familiares y posteriores incorporaciones, los dominios de Felipe II fueron tan dilatados que en ellos no se ponía el Sol. Era hijo de Carlos I de España y V de Alemania y de Isabel de Portugal. En 1555 su padre abdicó en su favor Flandes y los Países Bajos y, al año siguiente, los dominios de Italia, las Coronas de Castilla y Aragón y el Ducado de Borgoña. A ello habría que agregar las Indias Occidentales o América y, entre 1580 y 1581, el Portugal, los enclaves portugueses del Océano Indico y del Mar de la China, así como el Brasil y parte del África. También, durante el reinado de Felipe II se incorporaron a su corona las islas Marianas y las que, en homenaje a él, llevan el nombre de Filipinas. Más al sur, en 1577, las islas Salomón y otras de la Polinesia y Micronesia fueron descubiertas por Álvaro de Mendaña quien fuera sucedido —es interesante señalarlo— por la nombrada “adelantada del Mar Océano”, Isabel Barreto.”

La inserción del Perú en ese mundo de Felipe II nos obliga a mencionar la turbulenta historia de un siglo que, como el XVI, estuvo bajo el signo de las luchas originadas por la Reforma Protestante, los nuevos descubrimientos geográficos; la batalla de Lepanto y sus consecuencias frente al avance turco; el desastre de la llamada Armada Invencible. Por otra parte, el surgimiento de una conexión entre el Extremo Oriente, Europa y América, significaron, además de todas sus connotaciones políticas, el nacimiento de una economía a nivel mundial sin preceden-

te alguno en la historia de la humanidad. En este marco, el investigar más profundamente cómo fue realmente el comercio en un mundo que se desenvolvía bajo el signo de una clara falta de tolerancia religiosa, arrojará más luces sobre esta etapa en la que el planeta empezaba a ser enfocado de manera global.

Es también la etapa de las guerras civiles entre los conquistadores españoles y de la posterior pacificación. Ese es el Perú del que se hará cargo, como virrey, don Francisco Álvarez de Toledo, más conocido como Francisco de Toledo, quien dará una nueva organización al inmenso virreinato que comprendía todo el territorio de Sudamérica con excepción de las posesiones portuguesas que sirvieron de base para la creación del Brasil.

Son los tiempos del inca Garcilaso de la Vega, famoso por ser autor de “Los Comentarios Reales de los Incas”, “La Conquista de la Florida” y de otros libros que iniciaron el influjo de lo americano en la lengua castellana. Son también los días de Rosa de Lima, Martín de Porres, Toribio de Mogrovejo, Juan Macías y Francisco Solano, cuya santidad fue reconocida por la iglesia católica romana con su subsecuente canonización. Estos son también los tiempos en que le toca vivir –como ya lo mencionamos– a Isabel Barreto, personaje central de la obra que Ernesto Pinto-Bazurco acaba de entregar al mundo de las letras.

Pero, es necesario precisar, Pinto-Bazurco, no ha pretendido escribir un libro de carácter histórico. Si bien se basa en un personaje real, la obra es, esencialmente, una novela donde el autor ha volcado su frondosa imaginación.

Nada nuevo digo cuando un escritor trasluce su vida en sus obras. Pinto-Bazurco –como ya lo señalé– es un miembro del servicio diplomático del Perú que ha llegado a la categoría más alta, la de embajador. Nacido en Munich, Alemania, es hijo de un médico peruano y de una música y escritora alemana. El autor ha vivido en diversos puntos del Perú y, por razones de su carrera, ha desempeñado funciones en las Naciones Unidas (Nueva York), Cuba, China, Alemania, Suiza, Rumania (con concurrencias en Moldavia, Macedonia, Croacia, Serbia, Montenegro así como en Bosnia y Herzegovina). Asimismo, integró la misión del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra. La variedad de países que normalmente un diplomático conoce, explica que, junto al sentimiento de peruanidad, vaya acumulando experiencias en cada uno de los destinos que se le asignan y que reflejarán su formación cosmopolita.

Un lector acucioso descubrirá pronto estas influencias que Pinto-Bazurco ha ido recibiendo a lo largo de su vida. En lo que a la novela bajo comentario se refiere, su experiencia asiática no ha sido ocultada, cosa que tampoco él ha pretendido hacer. Simplemente fluye entre las muchas corrientes que han forjado su vida.

El autor hace frecuentemente referencia al mestizaje de Isabel Barreto. Algunos historiadores señalan que su padre y su madre eran gallegos. Pinto-Bazurco le atribuye un origen morisco por el lado materno. Por otra parte, resalta ancestros indígenas que hubiera podido tener. La verdad es que ni la aplicación de las más estrictas normas de la genealogía puede garantizar con certeza total el origen de una persona. Por otra parte, hay algo muy cierto: Todos los pueblos de la Tierra están mezclados entre sí y, en este contexto, toda la humanidad es mestiza, producto del devenir histórico, de migraciones, de la vida humana misma. Más allá de estas disquisiciones, podemos agregar otras que se refugian en el llamado “mestizaje cultural”.

No deja de ser impactante el hecho de que la obra de Pinto-Bazurco motive que el lector se deje seducir por la narración que oscila entre la realidad histórica y la imaginación. En lo personal, sus páginas me han conducido nuevamente a la isla de Pascua, que alguna vez visité, cuyos habitantes conservan su especial color de aceituna clara y el recuerdo de la llegada de quien, según José Antonio del Busto Duthurburu, pudo haber sido el inca Túpac Yupanqui; a la milenaria China que he recorrido en varias oportunidades; a las islas Filipinas, a donde llegué en varias ocasiones para estudiar la supervivencia de la herencia lingüística castellana en esas islas. Así, la obra de Pinto-Bazurco, me hizo caminar nuevamente por las viejas calles de “Intramuros”, como se conoce, hasta el día de hoy, a la parte amurallada de Manila, donde está ambientada parte de la novela, con sus casonas, conventos e iglesias que le imprimen un inconfundible aspecto español.

Pero todo lector podrá enfocar la obra como si se tratara de un lente fotográfico y centrarlo en los variados aspectos que se narran en él. El realismo con el que describe los funerales de Álvaro de Mendaña, el adelantado de la expedición que sería sucedido en esas funciones por su esposa, la limeña Isabel Barreto, haciendo a esta última la primera y única mujer que ha detentado ese título, son dignos de resaltar. El problema es que alguien podría pensar que con esta afirmación, otras partes del libro carecen de esas cualidades pero ello no es así. Tómense estas palabras mías como expresión de un simple muestreo para ejemplificar algunas de mis impresiones sobre esta obra en la que cada página nos depara una sorpresa.

Ya he señalado que Pinto-Bazurco suele dar da rienda suelta a su imaginación. Es muy poco probable que Mendaña hubiese incluido en la nao a un mono y a un guacamayo como aparece en la narración bajo comentario. Sin embargo, ahí están incorporados, como unos tripulantes más, que dan la impresión de estar sugiriendo conexiones entre la costa y la región de los bosques amazónicos del Perú. Sus referencias a la novísima protección al medio ambiente el uso de vocablos nacidos en el siglo XX que él pone en boca de sus personajes, le confieren a la obra un matiz muy singular.

La Isabel Barreto que nos describe es una mujer de duro carácter, con ambiciones que sobrepone a sus sentimientos. En muchos aspectos el personaje principal luce muy varonil. La adelantada es dibujada con un pincel que cuidadosamente ha repartido diversos tonos cromáticos a una biografía inventada pero que bien pudo ser real.

Le correspondió a Isabel Barreto descubrir las islas Marquesas, cuyo nombre le fue puesto en homenaje a García Hurtado de Mendoza, marqués de Cañete, entonces virrey del Perú, cuya posteridad perdura hasta hoy en estas tierras y en otros países de América.

Cuando fui embajador del Perú en Indonesia me llamó la atención que la fruta que nosotros conocemos como granadilla recibe en la lengua de esa nación el nombre de “markisa”. Es muy probable que esta fruta fuera embarcada en las naos de la expedición de Alvaro de Mendaña. Su conservación por largos períodos la hace ideal para alimentar a una tripulación carente de refrigeradoras como era en aquel entonces. Dejamos para el futuro encontrar nexos más evidentes sobre el origen del nombre de “markisa” usado en Indonesia, país cuyos territorios se extienden en dos continentes: Asia y Oceanía. De probarse esa teoría, sería un aporte más al legado de la primera expedición hacia esa parte del mundo, que es materia de este sugestivo libro.

Para el Perú, que ha sido y sigue siendo un país de encuentros que explican los múltiples rostros de nuestro planeta, donde se han dado cita corrientes sanguíneas del Perú prehispánico con las provenientes del mundo occidental y cristiano que, a su vez tenía aportes hebreos y árabes y trajo, por extensión los de origen africano y asiático, no resulta extraño que el mundo que describe Pinto-Bazurco refleje esa inevitable fusión de razas, creencias y culturas.

El autor confiere a Isabel Barreto el título de “Embajadora de América”. Sin duda lo fue y suscribo lo afirmado, dejando de lado suspicacias a las que no somos ajenos quienes nos especializamos en derecho in-

ternacional. Alguien podría argüir que solo los Estados independientes pueden nombrar embajadores. Personalmente pienso que todos los términos son debatibles y que deben ser considerados en medio del contexto temporal, jurídico o simbólico.

Saludo esta obra que cumple lo que el buen diplomático debe tener entre sus metas, proyectar hacia la comunidad peruana y también a la internacional, los conocimientos que va adquiriendo y los frutos de sus experiencias.

Por todo lo expuesto, apenas terminé de leer este libro, dirigí a su autor un mensaje electrónico en el que lo calificaba de “excelente, excelentísimo.”

El libro requiere de más tiempo para su lectura del que supone el hecho de tener 374 páginas de gran formato; y de concentración y memoria para no perderse entre los numerosos personajes que intervienen en la narración. Sólo así se descubrirá lo que hay detrás de la cortina que oculta los estertores del siglo XVI con sus miserias y grandezas, que ha intentado descorrer este escritor, jurista y diplomático, bajo la forma de una novela que tiene mucho del fondo de una epopeya. Estoy seguro que el autor debe sentirse satisfecho como yo lo estoy en mi condición de lector.

Finalmente, permítaseme destacar la presentación del libro que ha estado a cargo de Titanium Editores. Su impecabilidad es digna de resaltarse y la portada, con el mapa de América, con sus perfiles tal como se le concebía en el siglo XVI, hacen honra a la industria peruana y armonizan, además, perfectamente con esta nueva obra de Ernesto Pinto-Bazurco.

Actividades institucionales

ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

Octubre-diciembre 2013

Del 9 al 12 de octubre, los 24 alumnos del primer año, realizaron el viaje anual de estudios a la región del Cuzco.

El 17 de octubre el ex profesor de la Academia Diplomática, Dr. Roberto MacLean Ugarteche, efectuó una donación de sus tres más recientes libros, en los que desde diversos ángulos hace un enfoque sobre el concepto de la justicia, a nivel interno e internacional.

Entre el 4 y el 7 de noviembre, los 32 alumnos del Segundo Año, realizaron el viaje de estudios a la ciudad de Ica y alrededores.

El 8 de noviembre los alumnos del primer y segundo año, acompañados por la Directora, Embajadora Liliana de Torres-Muga, realizaron una visita al Instituto del Mar Peruano (IMARPE) y al Buque de Investigación Científica "Humboldt".

El 11 de noviembre se llevó a cabo con su similar de Chile la cátedra conjunta acordada por ambas instituciones, en el marco de las consultas realizadas en Santiago y Lima por los Cancilleres de los dos países.

El 15 de noviembre el Viceministro de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales, Dr. Luis Jaime Castillo Butters, ofreció una conferencia en la Academia Diplomática Javier Pérez de Cuéllar, sobre el rol de los futuros diplomáticos peruanos en el área cultural.

El 15 de noviembre la Directora de la ADP, participó en Bogotá de la Primera Reunión de Directores de Academias Diplomáticas e Institutos del Servicio Exterior de países de América del Sur y Árabes (ASPA).

El 17 de noviembre los alumnos de primer año realizaron un recorrido entre el tramo Xauxa-Pachacamac del Proyecto Qhapaq Ñan, o antiguo camino de los Incas a cargo del Ministerio de Cultura.

Del 18 al 22 de noviembre, los alumnos del primer año recibieron charlas magistrales del doctor Pierre-Jean Vandoorne, Profesor de la École Nationale d'Administration (ENA), sobre "Introducción al Estudio

Comparado de los Procesos de Integración Regional en Europa y América Latina”.

El 22 de noviembre los alumnos de primer año participaron en una simulación o modelo de trabajo de las Naciones Unidas. El tema abordado fue: “Protección del Clima Mundial para las Generaciones Presentes y Futuras”. En 2012, el primer Modelo versó sobre los Objetivos del Milenio.

El 28 de noviembre dos alumnos de Primer Año participaron como miembros del jurado de la etapa final del I Torneo de Debate Interescolar "Willaq: Escucha, Piensa, Opina", organizado por el Colegio Mayor Secundario Presidente del Perú, que tuvo lugar en el hemiciclo "Raúl Porras Barrenechea" del Congreso de la República.

El 28 de noviembre tuvo lugar la conmemoración del décimo-quinto aniversario de los Acuerdos de Paz, suscritos en Brasilia por el Perú y Ecuador.

El 5 de diciembre la Academia Diplomática sirvió de sede a una ceremonia organizada por la Sociedad Peruana de Derecho Internacional (SPDI), interinamente presidida por el doctor Ignacio Basombrío Zender, al cumplirse cien años de su creación.

El 11 de diciembre se realizó la convocatoria al Concurso de Admisión 2014 a la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, para cubrir hasta veinte (20) vacantes en la sección aspirantes.

El 17 de diciembre se llevó a cabo en el Palacio de Torre-Tagle, la ceremonia de clausura del año lectivo y la incorporación al Servicio Diplomático de 31 integrantes de la promoción “Antonio Belaunde Moreyra”.

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.

