

POLÍTICA INTERNACIONAL

Nº 122

Octubre - Diciembre 2016

Los acuerdos interinstitucionales
Gonzalo Bonifaz Tweddle

El derecho internacional de los derechos humanos, el derecho
internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados.
Convergencias y diferencias
Katia Espinoza Carrión

Cooperación técnica internacional para el desarrollo:
herramienta de la política exterior peruana
César Jordán

The Eurasian Economic Union - Risks and opportunities of an
emerging bipolar Europe
Werner Miguel Kühn

Alianza del Pacífico: integración latinoamericana
Martín López de Castilla Köster

Derechos políticos de la mujer en el Perú: más allá de la cuota de género
María Elena Tillit Roig

La transferencia tecnológica como instrumento de la política exterior y de la
innovación: el caso de la cooperación surcoreana en el sector defensa del Perú
Joaquín Zapata Huamán y Sergio Zapata Huamán

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR
Planta Orgánica:

Director: Embajador Allan Wagner Tizón

Director Adjunto: Ministro George Nicholson Arias

Subdirectora de Planes y Programas: Ministra Consejera María Arce Mendoza

Subdirector de Estudios: Ministro Consejero Walter Linares Arenaza

Asesor: Embajador Alberto Campana Boluarte

REVISTA POLÍTICA INTERNACIONAL:

Editor: Embajador Harry Belevan-McBride

Diseño y diagramación: Elka Saldarriaga García

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: Reg. 92-1545

Se autoriza la reproducción de las colaboraciones contenidas en PI siempre que se comunique previamente al correo (dsaldarriaga@adp.edu.pe), 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 122

Octubre-diciembre 2016

Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar

Av. Pershing 335, Magdalena del Mar

Lima - Perú

Teléfono: (51-1) 204-3500

www.adp.edu.pe

postmaster@adp.edu.pe

Índice

Artículos

Los acuerdos interinstitucionales Gonzalo Bonifaz Tweddle	9
El derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados. Convergencias y diferencias Katia Espinoza Carrión	43
Cooperación técnica internacional para el desarrollo: herramienta de la política exterior peruana César Jordán	64
The Eurasian Economic Union – Risks and opportunities of an emerging bipolar Europe Werner Miguel Kühn	91
Alianza del Pacífico: integración latinoamericana Martín López de Castilla Köster	145
Derechos políticos de la mujer en el Perú: más allá de la cuota de género María Elena Tillit Roig	172
La transferencia tecnológica como instrumento de la política exterior y de la innovación: el caso de la cooperación surcoreana en el sector defensa del Perú Joaquín Zapata Huamán y Sergio Zapata Huamán	179

Actividades institucionales

Clausura del año lectivo 2016 y egreso de la promoción "Embajador Raúl Patiño Alvistur"	209
Relación de actividades octubre-diciembre 2016	221

Artículos

Los acuerdos interinstitucionales

Gonzalo Bonifaz Tweddle

Diplomático de carrera. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y magister en Diplomacia, Relaciones Internacionales y Derecho Internacional por la Academia Diplomática del Perú y la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España (máster interuniversitario). Ha sido becario del Comité Jurídico Interamericano (2005), de la UNCTAD (2007) y del Seminario de Derecho Internacional de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (2012). Actualmente se desempeña como Jefe de la Oficina de Derecho Internacional Público del Ministerio de Relaciones Exteriores.

I. Introducción

En las últimas décadas la comunidad internacional, y las formas de interrelación al interior de esta, han cambiado, lo cual ha generado el surgimiento de nuevas instituciones jurídicas. Así, se han creado instrumentos internacionales operativos y de coordinación que buscan establecer las bases de un relacionamiento internacional a partir de las competencias funcionales de entidades de la administración pública, y entre estas con organizaciones internacionales, sin tener que seguir las formalidades y los procedimientos de celebración y perfeccionamiento interno que demandan los tratados.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con los tratados¹, a nivel internacional todavía no se ha previsto un marco jurídico específico que regule a los denominados acuerdos interinstitucionales, incluso

Agradezco la valiosa colaboración para la elaboración del presente artículo de los asesores legales de la Oficina de Derecho Internacional Público del Ministerio de Relaciones Exteriores: Paola Reyes Parra, Karem Cárdenas Ynfanzón y Pablo Rosales Zamora.

ve se puede llegar a afirmar que existen diferentes aproximaciones sustanciales sobre los mismos.

Por ello, frente a los acuerdos interinstitucionales resultará necesario recurrir, en la medida de lo aplicable, a otras instituciones jurídicas, tanto del Derecho interno como del Derecho internacional, para determinar su naturaleza, alcances, procedimiento de celebración, así como las eventuales responsabilidades que de estos se pudieran derivar.

En el caso del Perú, se tiene que diversas entidades de la administración pública vienen recurriendo con mayor frecuencia a los acuerdos interinstitucionales, de allí la urgencia de abordar la temática. En este sentido, esperamos que el presente artículo permita esclarecer diversos aspectos sobre estos instrumentos, y sirva, además, para coadyuvar en la elaboración de un marco de regulación general a nivel nacional.

II. Definición de los acuerdos interinstitucionales en la normativa nacional

En el caso del Perú, el Decreto Supremo N.º 031-2007-RE, del 21 de mayo de 2007 (*Adecuan normas nacionales sobre el otorgamiento de plenos poderes al derecho internacional contemporáneo*), define en su artículo 6 a los acuerdos interinstitucionales de la siguiente manera:

“Se entiende por Acuerdo Interinstitucional, el convenio regido por el derecho internacional público y/o por el ordenamiento interno de las partes, celebrado por escrito, entre cualquier entidad o entidades de la Administración Pública y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente adoptado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales y la capacidad de quienes los suscriban, deberán circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las entidades de la Administración Pública que son partes de los acuerdos, y bajo ninguna circunstancia podrán versar sobre las materias a que se refiere el artículo 56 de la Constitución Política ni estar inmersos dentro de las causales señaladas en el segundo párrafo de dicho artículo.”

Para efectos del presente artículo se entiende por entidades de la Administración Pública a aquellas señaladas en el Artículo I del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General.”

Asimismo, mediante Resolución Ministerial N.º 0231-2013-RE, del 6 de marzo de 2013, se aprobó la Directiva N.º 002-DGT/RE-2013 que establece los *Lineamientos Generales sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados*, la cual busca orientar a las entidades de la Administración Pública respecto de los procedimientos relacionados con la suscripción, el perfeccionamiento interno y el registro de los tratados y demás instrumentos internacionales que suscriba el Estado peruano².

La referida Directiva prácticamente repite la definición de *acuerdo interinstitucional* contenida en el Decreto Supremo N.º 031-2007-RE, pero precisa que para la suscripción de estos instrumentos no se requiere del otorgamiento previo de plenos poderes. Asimismo, el numeral 6.1 (*Acuerdos Interinstitucionales*) establece que estos acuerdos deben referirse a las actividades propias de la entidad conforme a lo autorizado en sus respectivas normas de organizaciones y funciones. También se señala que los acuerdos interinstitucionales no pueden comprometer obligaciones a nombre del Estado peruano ni celebrarse a nombre de este. Finalmente, dispone que los Secretarios Generales, o los funcionarios que hagan sus veces, deberán remitir al Ministerio de Relaciones Exteriores una copia autenticada para fines de registro y archivo.

III. Elementos que se encuentran previstos en la definición de *acuerdo interinstitucional*

a. Regido por el Derecho internacional público y/o el ordenamiento interno:

El régimen aplicable a los *acuerdos interinstitucionales* es un aspecto fundamental, ya que atañe directamente a su naturaleza jurídica. Así, esta condición diferenciará a los acuerdos interinstitucionales tanto de los tratados como de los denominados instrumentos de *soft law*³ (no vinculantes).

Con relación a los tratados, cabe traer a colación el artículo 2 de la Convención de Viena de 1969 que los define como:

“[...] un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”⁴

Así, un tratado se diferencia de un *acuerdo interinstitucional* en la medida que el primero es celebrado por los propios Estados en su condición de tales (sujetos de Derecho internacional), y se encuentra regido por el Derecho internacional.

Cabe destacar que a nivel de la normativa peruana la Constitución Política en el Capítulo II (*De los tratados*) del Título II (*Del Estado y la Nación*) únicamente hace referencia a los tratados: “*Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional*”, sin que se haga mención a los acuerdos interinstitucionales en el texto constitucional.

Asimismo, en relación a los tratados, la Constitución Política establece dos procedimientos para su aprobación a nivel interno: la vía agravada, cuando requieren ser aprobados por el Congreso de la República (artículo 56); y la vía simplificada, cuando los aprueba directamente el Presidente de la República (artículo 57).

Un error que se suele encontrar es que se confunde a los *acuerdos interinstitucionales* con los tratados celebrados por la vía simplificada⁵. Sin embargo, esta asimilación no es correcta, ya que se trata de instrumentos de naturaleza distinta, y que siguen procedimientos diferentes para su celebración, aprobación y rendición de cuentas.

Cabe precisar que en el marco del Derecho de los tratados se prevé la posibilidad que una entidad de la administración pública (que forma parte de un Estado) pueda tener la capacidad para celebrarlos⁶. Sin embargo, quien finalmente asumirá los derechos y obligaciones previstos en el instrumento será el Estado al cual pertenece esa entidad (por ejemplo, el caso de la Región Administrativa Especial de Hong Kong y la República Popular de China⁷).

Tampoco resultaría de aplicación lo previsto en el artículo 8 (*Confirmación ulterior de un acto ejecutado sin autorización*) de la Convención de Viena de 1969 para asimilar los *acuerdos interinstitucionales* como tratados, en tanto que la práctica demuestra que posteriormente no se ha seguido un procedimiento de perfecciona-

miento interno, y además en estos instrumentos se suele incluir una cláusula específica a fin de evitar cualquier confusión sobre el particular⁸:

*“El presente Acuerdo y las actividades que de él se deriven, se desarrollarán en el ámbito de las competencias funcionales de cada Participante, se interpreta y ejecuta de conformidad con sus leyes y regulaciones nacionales aplicables y no genera obligaciones internacionales para sus respectivos Estados.”*⁹

Por otro lado, los instrumentos de soft law se diferencian de los *acuerdos interinstitucionales* en la medida que las partes en los primeros (que pueden ser celebrados tanto a nivel de Estado como de entidades de la Administración Pública de un Estado) no contraen derechos u obligaciones de carácter jurídico¹⁰.

Sin embargo, ello no implica que las partes de estos instrumentos no deban cumplir los compromisos políticos alcanzados en razón al principio de buena fe y, en segundo lugar, porque su incumplimiento podría dar lugar a la aplicación de otras figuras previstas por el Derecho internacional (*estoppel*¹¹).

En ese sentido, Remiro Brotóns señala lo siguiente:

*“Los acuerdos no normativos, a los que también se apellida extrajurídicos o políticos, y se conoce como pacto entre caballeros (gentlemen’s agreements), según preferencias de autor abiertas a nuevas obtenciones terminológicas, son textos convenidos desprovistos de efectos jurídicos de cualquier orden. Esto y no la índole de las partes es lo decisivo para la calificación.”*¹²

En el caso de la definición prevista en el Decreto Supremo N.º 031-2007-RE, esta conlleva los siguientes escenarios: (i) que el *acuerdo interinstitucional* se encuentre regido exclusivamente por el Derecho internacional; (ii) que el acuerdo interinstitucional se encuentre regido tanto por el Derecho internacional como por el Derecho interno; o (iii) que el *acuerdo interinstitucional* se encuentre regido exclusivamente por el Derecho interno.

Cabe indicar que la referencia que se hace respecto a encontrarse *regidos por el derecho internacional y/o por el ordenamiento interno de las partes* tiene un alcance general y no alude exclusivamente a las *obligaciones* que puedan generarse directamente del instru-

mento. Lo señalado resulta de gran relevancia, en tanto que no se estarían excluyendo otras materias que podrían estar reguladas a través de cada uno de estos ordenamientos¹³.

En el caso de los *acuerdos interinstitucionales* no se podrían asumir nuevas obligaciones internacionales para los Estado de las partes, ya que estos, conforme se indicara, no son tratados. Así, las entidades de la Administración Pública, en virtud de las obligaciones contraídas previamente por sus respectivos Estados (sin que se distinga la fuente jurídico internacional de la que surgen¹⁴), únicamente podrían implementar estas obligaciones a través de los *acuerdos interinstitucionales*, más no crear nuevas a nivel internacional.

Al respecto, cabe hacer la distinción (como desarrollaremos más adelante) entre los *acuerdos interinstitucionales* que derivan de tratados previamente celebrados de aquellos que no derivan de estos. En el caso de los primeros, estos se constituyen como instrumentos derivados de los primeros, de manera que se estaría ante fuentes secundarias y por lo tanto estarían subordinadas a las primarias (el tratado del cual derivan).

En el caso de *acuerdos interinstitucionales* que no derivan de tratados, de darse un incumplimiento de estos se tendría que analizar si ello conlleva a su vez la vulneración de alguna obligación jurídico internacional derivada de alguna fuente de Derecho internacional (por ejemplo, una costumbre o principio general).

La premisa de que los *acuerdos interinstitucionales* pueden estar regulados exclusivamente por el Derecho internacional parecería desconocer los alcances que tiene la normativa interna de los Estados frente a esta clase de instrumentos, especialmente teniendo en cuenta que no todos los *acuerdos interinstitucionales* derivan de un tratado previamente celebrado.

En ese sentido, al ser los acuerdos interinstitucionales instrumentos que se desarrollan en el marco de las competencias funcionales de las entidades que los celebran, resultaría contrario a ello pretender que estos instrumentos no se encuentran regulados por el Derecho interno de las partes, respectivamente.

Por otro lado, la premisa de que los *acuerdos interinstitucionales* pueden estar regulados exclusivamente por el Derecho interno de

los Estados parecería no reconocer que la conducta de todo Estado (y por ende también de las entidades de la administración pública que forman parte de este), en términos generales, también se encuentra regulada por el Derecho internacional¹⁵.

Así, por ejemplo, los Estados están obligados a respetar las normas de *ius cogens*¹⁶, y en este sentido, los acuerdos interinstitucionales no pueden prever disposiciones que las contravengan. Al respecto, Orakhelashvili señala que:

*“Peremptory norms apply to all kinds of acts and actions of States, whether performed on the domestic or the international plane. Normally all acts of States, even if performed within the framework of domestic or internal law, are subject to the overriding effect of international law. (...) It is inherent in the very idea of public order that it should apply and invalidate acts originating both from within and outside the forum’s legal system (...) International public order similarly applies to acts performed within the ambit of either national or international law, as soon as a pertinent act can have a detrimental effect for the operation of public order rules within the ambit of international law”.*¹⁷

b. Por escrito:

El requisito de que los acuerdos interinstitucionales deban celebrarse por escrito ha seguido el mismo criterio que el previsto por la Convención de Viena de 1969 y 1986, las cuales establecen en su definición de tratado que estos deberán haber sido celebrado por escrito. Así, con ello se busca otorgar mayor seguridad jurídica en cuanto a lo acordado entre las partes en los instrumentos.

Un aspecto a considerar es el idioma que se emplea en la elaboración de los acuerdos interinstitucionales, ya que no existe ningún requisito de carácter general en la legislación nacional peruana que exija expresamente a las entidades de la administración pública que los celebren en idioma castellano.

Sin perjuicio de ello, cabe indicar que el artículo 48 de la Constitución Política establece que son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley. En este sentido, las Directivas N.º 001-DGT/RE-2013 y 002-DGT/RE-2013 establecen que:

“[...] Por tanto, deberá haber una versión de los acuerdos y de otros instrumentos internacionales en castellano, además de en el idioma oficial de la otra parte, e, incluso, de en una tercera lengua, cuando así convenga por voluntad de las partes””

Por ello, se debe procurar que el texto del acuerdo interinstitucional sea redactado en castellano e igualmente válido en tantos idiomas como las partes estimen conveniente¹⁸. Adicionalmente, en caso se emplee más de un idioma cabría que las partes otorguen, para los casos en que se puedan presentar diferencias, preferencia a alguna versión (se podría emplear como referente lo previsto para en el artículo 39 de la Convención de Viena de 1969¹⁹).

c. Celebrado por entidades de la Administración Pública y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales:

El artículo I del Título Preliminar de la Ley N.º 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General), establece que se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública a las siguientes:

- 1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados;*
- 2. El Poder Legislativo;*
- 3. El Poder Judicial;*
- 4. Los Gobiernos Regionales;*
- 5. Los Gobiernos Locales;*
- 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.*
- 7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y*
- 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.”*

Por otro lado, el Decreto Supremo N.º 031-2007-RE establece que la celebración de *acuerdos interinstitucionales* debe realizarse entre una entidad de la Administración Pública y una organización internacional, lo cual siguiendo una interpretación literal implicaría que

la contraparte necesariamente se constituya en una *organización internacional* conforme a lo previsto por el Derecho internacional.

Con relación a las organizaciones internacionales, la Corte Internacional de Justicia ha señalado lo siguiente:

*“The subjects of law in any legal system are not necessarily identical in their nature or in the extent of their rights, and their nature depends upon the needs of the community. Throughout its history, the development of international law has been influenced by the requirements of international life, and the progressive increase in the collective activities of States has already given rise to instances of action upon the international plane by certain entities which are not States.”*²⁰

Se entiende, de manera general, que una organización internacional se constituye como tal cuando se presentan los siguientes elementos: 1) un tratado constitutivo de la organización; 2) composición mayoritariamente interestatal (aunque también puede estar conformada por otras organizaciones internacionales); 3) estructura (organización interna); 4) independencia y autonomía frente a sus miembros²¹.

Al respecto, la Comisión de Derecho Internacional ha establecido en el artículo 2 (*Definiciones*) del *Proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales* la siguiente definición de estas:

*“(a) “international organization” means an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities;”*²²

Así, con la definición establecida en el Decreto Supremo N.º 031-2007-RE se estaría dejando de lado la posibilidad de que se puedan celebrar *acuerdos interinstitucionales* con otros sujetos de Derecho internacional, así como con entidades internacionales que, si bien no tienen el estatus de organizaciones internacionales, sí tienen una activa participación en la esfera internacional.

Un elemento que cabe traer a colación es lo complejo que puede resultar, en algunos casos, determinar si la contraparte se constituye, efectivamente, como una entidad de la Administración Pública. Ello

debido a que este análisis se deberá realizar en función de la normativa interna del Estado al que pertenece la entidad.

Por otro lado, también puede ocurrir que el Estado al cual pertenece la entidad de la Administración Pública no reconozca la capacidad de estas para celebrar *acuerdos interinstitucionales*, o que la prevea de manera mediatizada requiriendo, de manera interna, la autorización previa de otro órgano del Estado para su celebración (por ejemplo, del Ministerio de Relaciones Exteriores).

d. Cualquiera sea su denominación:

No existe un consenso respecto de la denominación de los *acuerdos interinstitucionales*, así podremos observar que estos instrumentos utilizan diversas nomenclaturas, tales como: *acuerdo interinstitucional*, *acuerdo*, *convenio*, *convenio de cooperación*, *memorándum de entendimiento* o también *carta de arreglo*.

Sin embargo, se debe tener presente que el solo título del instrumento, si bien puede resultar indicativo, no le otorga una naturaleza jurídica determinada, ya que esta dependerá del análisis que se efectúe a su contenido en conjunto. Sobre el particular, cabe destacar que en el caso de México la Guía para la conclusión de tratados y *acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la ley sobre la celebración de tratados* establece lo siguiente:

*“Debe advertirse aquí que tanto los tratados como los acuerdos interinstitucionales pueden ostentar otros nombres; así los tratados pueden llamarse convenciones, convenios, pactos, protocolos, acuerdos, etcétera, y los acuerdos interinstitucionales pueden nombrarse acuerdos administrativos, convenios ejecutivos, acuerdos, convenios, memorandos, entendimientos, etcétera, e incluso, como puede verse, un tratado y un acuerdo interinstitucional pueden llevar indistintamente, entre otros, el nombre de convenio o de acuerdo, de lo que se deduce que el nombre que lleven no es relevante ya que lo que distingue a uno de otro es el procedimiento que se sigue en su celebración el cual depende de su contenido [...]”*²³

Haciendo un símil a lo señalado con relación al Derecho de los tratados, la Comisión de Derecho Internacional en sus comentarios sobre la definición empleada en la Convención de Viena de 1969 para el término tratado establece lo siguiente:

"(...) Thirdly, even in the case of single formal agreements an extraordinarily varied nomenclature has developed which serves to confuse the question of classifying international agreements. Thus, in addition to "treaty", "convention" and "protocol", one not infrequently finds titles such as "declaration", "charter", "covenant", "pact", "act", "statute", "agreement", "concordat", whilst names like "declaration" "agreement" and "modus vivendi" may well be found given both to formal and less formal types of agreements. As to the latter, their nomenclature is almost illimitable, even if some names such as "agreement", "exchange of notes", "exchange of letters", "memorandum of agreement", or "agreed minute" may be more common than others. It is true that some types of instruments are used more frequently for some purposes rather than others; it is also true that some titles are more frequently attached to some types of transaction rather than to others. But there is no exclusive or systematic use of nomenclature for particular types of transaction. Fourthly, the use of the term "treaty" as a generic term embracing all kinds of international agreements in written form is accepted by the majority of jurists."²⁴

e. Pueden derivar o no de un tratado previamente adoptado:

Los *acuerdos interinstitucionales*, como señaláramos *supra*, pueden derivar de tratados previamente celebrados por los respectivos Estados de las entidades de la Administración Pública. Ello se presenta cuando un tratado celebrado entre Estados, o entre estos y una organización internacional, prevé una cláusula habilitante para que las entidades de la administración pública puedan implementar o desarrollar determinados aspectos del tratado.

En ese sentido, el tratado previamente celebrado por el Estado se constituye como la base jurídica de regulación, y las entidades de la Administración Pública al momento de celebrar el *acuerdo interinstitucional* deberán adecuar el texto a lo previsto en el tratado. En este caso, el *acuerdo interinstitucional* no es la fuente originaria de la cual emanan las obligaciones, sino que estas provendrán del tratado que fue celebrado y en el que se previó la cláusula habilitante.

Al respecto, cabe señalar que no existe una práctica homogénea sobre los parámetros y alcances de la cláusula habilitante, en tanto que las referencias que se encuentran resultan generales, sin que se precise la naturaleza de los instrumentos a celebrar, las entidades de la administración pública que deberán celebrarlos, ni las materias específicas a desarrollar.

Por ejemplo, el artículo II del *Convenio básico de cooperación científica y técnica entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Popular China* dispone lo siguiente:

*“De acuerdo con el principio del presente Convenio las organizaciones e instituciones correspondientes de ambas partes podrán suscribir acuerdos de cooperación específicos para desarrollar la cooperación científica y técnica.”*²⁵

También cabe plantearse la posibilidad que en el tratado no se haya previsto una cláusula habilitante, pero que de su contenido se prevea implícitamente la posibilidad de que se puedan celebrar este tipo de instrumentos para coadyuvar a su efectiva implementación.

En ambos casos, la relación entre el acuerdo interinstitucional y el tratado del cual derivaría resulta sumamente relevante, ya que a través de este se podrá evidenciar la práctica de cómo se ha venido aplicando e interpretando el tratado por parte de los órganos del Estado o de las organizaciones internacionales²⁶.

Un escenario distinto aparece cuando se celebran acuerdos interinstitucionales sin que exista un tratado previo, de manera que estos no tienen un marco convencional que los ampare entre los Estados de las respectivas entidades de la Administración Pública o con una organización internacional.

En estos casos, los *acuerdos interinstitucionales* suelen ser un primer paso con miras a formalizar más adelante un tratado en la materia por parte de los respectivos Estados de las entidades que los celebran.

f. Circunscritos a las atribuciones propias de las entidades de la Administración Pública:

Los *acuerdos interinstitucionales* deben celebrarse en el marco de las competencias de las entidades de la Administración Pública participantes. En este sentido, una entidad no podría comprometerse en materias que escapan de su competencia funcional.

Esta situación genera que en muchos casos los acuerdos interinstitucionales deban ser celebrados por más de una entidad de un mismo Estado. Así, en el caso de México, la Secretaría de Relaciones

Exteriores en su *Guía para la Celebración de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados* ha establecido que:

“[...] un acuerdo interinstitucional será firmado por la dependencia u organismo descentralizado que, por ser de su competencia, lo haya negociado. En el caso que sean dos o más las dependencias u organismos descentralizados competentes, el acuerdo será firmado por todos ellos.”²⁷

Aunque lo señalado pareciera que no genera mayores dificultades, cabe indicar que ello no siempre es así debido a que las competencias funcionales en la Administración Pública no se encuentran delimitadas con una precisión absoluta²⁸. Asimismo, existen temáticas que pueden ser de competencia de más de un sector en función de la aproximación que se le pretenda dar.

También se pueden presentar dificultades cuando participa más de una entidad en el *acuerdo interinstitucional* con relación a la administración del instrumento. Este es el caso cuando se prevé el establecimiento de comisiones de coordinación y seguimiento de ejecución del acuerdo.

En ambos casos se debería llevar a cabo un ejercicio de coordinación, antes de que se proceda a la celebración de estos instrumentos, por parte de las entidades de la Administración Pública de un Estado a fin de evitar eventuales controversias internas en su ejecución y seguimiento.

g. No pueden versar sobre las materias del artículo 56 de la Constitución Política ni dentro de las causales señaladas en este:

El artículo 6 del Decreto Supremo N.º 031-2007-RE busca aplicar como restricción a la celebración de los acuerdos interinstitucionales una disposición constitucional respecto de las materias que requieren de aprobación por parte del Poder Legislativo para el perfeccionamiento interno de un tratado:

“[...] y bajo ninguna circunstancia podrán versar sobre las materias a que se refiere el artículo 56 de la Constitución Política ni estar inmersos dentro de las causales señaladas en el segundo párrafo de dicho artículo.”

Cabe recordar que la Constitución Política Peruana establece, en su artículo 56, lo siguiente:

“Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

- 1. Derechos Humanos.*
- 2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.*
- 3. Defensa Nacional.*
- 4. Obligaciones financieras del Estado.*

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.”

Una interpretación literal de esta disposición conllevaría a que, en principio, no podrían celebrarse bajo ningún escenario *acuerdos interinstitucionales* en alguna de las materias aludidas en el artículo 56, dada la generalidad que conlleva el verbo *versar*²⁹. Sin embargo, este no sería el propósito que se busca con la referencia al texto constitucional.

Así, tan solo se pretende reiterar que a través de la celebración de *acuerdos interinstitucionales* no se pueden establecer nuevas obligaciones internacionales para los Estados de las entidades de la Administración Pública participantes, ya que ello sería materia de la celebración de un tratado (que además deberá seguir el respectivo procedimiento de perfeccionamiento interno).

En el caso de México, la Guía para la conclusión de tratados y *acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la ley sobre la celebración de tratados* establece lo siguiente:

“Se celebrará un tratado si se da por lo menos uno de los siguientes criterios:

- a) el asunto es de competencia del Poder Legislativo Federal;*
- b) se involucra a la Nación como todo;*
- c) se afecta el territorio nacional;*
- d) se afecta la esfera jurídica de los individuos;*
- e) se amplía o modifica la legislación existente;*
- f) se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la Nación y,*
- g) la materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial.”*

IV. Las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de acuerdos interinstitucionales

Los *acuerdos interinstitucionales* son celebrados entre entidades de la Administración Pública peruana con sus pares extranjeros o con organizaciones internacionales. En este sentido, estos instrumentos tienen como trasfondo un componente directamente vinculado con la política exterior (independientemente de la definición que sobre *política exterior* se pretenda dar) en virtud de sus participantes, así como de las materias que puedan regular.

Al respecto, cabe destacar que el inciso c) del artículo 4 de la Ley N.º 29357 (*Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores -LOF*) establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce sus funciones dentro de los siguientes ámbitos de competencia para el logro de los objetivos y metas del Estado: a) *Política Exterior*; b) *Relaciones Internacionales*; y c) *Cooperación Internacional*.

Asimismo, el artículo 5 de la LOF establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce las funciones rectoras, respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional y en el ámbito internacional, conforme a la Constitución Política, en las siguientes funciones rectoras:

“1. Formular, ejecutar y evaluar la Política Exterior, de conformidad con las directrices del Presidente de la República y la Política General del Estado. [...]”

6. Negociar y suscribir tratados y demás instrumentos internacionales, así como participar en las negociaciones de aquellos de naturaleza especializada en coordinación con los sectores competentes [...]”

Adicionalmente, el artículo 6 de la LOF establece como función específica del Ministerio de Relaciones Exteriores:

“24. Mantener el registro y archivo únicos de los tratados y demás instrumentos internacionales suscritos por el Perú [...]”

Pongamos algunos ejemplos para graficar las implicancias que puede conllevar la celebración de un acuerdo interinstitucional en el marco de la política exterior y sus alcances respecto del Derecho

internacional, frente a las competencias que tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Así, podríamos tener el caso en que una entidad de la Administración Pública peruana celebre un *acuerdo interinstitucional* con una homóloga extranjera en el que esta última pretendiese, indirectamente, valerse del instrumento para desconocer determinada situación jurídica conforme al Derecho internacional (desconociendo su pertenencia a un Estado determinado y atribuyéndosela a otra entidad, sea o no otro Estado).

Otro caso se daría cuando una entidad de la Administración Pública peruana celebre un acuerdo interinstitucional con una homóloga extranjera a pesar que el Estado peruano haya decidido terminar relaciones diplomáticas o desconocer al gobierno del Estado (frente a un eventual supuesto de quebrantamiento del régimen democrático) al que la contraparte pertenece.

La práctica demuestra que, en el accionar de la Administración Pública, este fenómeno de reconocer la interrelación entre los *acuerdos interinstitucionales* con la política exterior (procurando en su celebración una coordinación previa con el Ministerio de Relaciones Exteriores), no siempre se llega a comprender.

Ello puede deberse a diversos motivos, entre los que se pueden destacar los siguientes: desconocimiento de la normativa en la materia; recelo institucional; buscar una mayor celeridad en la celebración de estos instrumentos; o, que se estime innecesaria la participación del sector Relaciones Exteriores en tanto las temáticas objeto de los instrumentos se dan por conocidas. Sin embargo, ninguno de los motivos indicados constituye una razón suficiente para que no se realice un proceso de coordinación previo con la Cancillería.

Así, por el ámbito de competencias propias del sector Relaciones Exteriores, se contará con cuadros especializados en materia de Derecho internacional, de manera que se puedan sopesar todas las implicancias jurídicas que pueden envolver estos instrumentos internacionales. En cuanto al recelo institucional, se debe tener presente que cada entidad de la Administración Pública tiene que actuar en el marco de sus competencias y será, precisamente, a partir de este que deberá desarrollar sus actividades el Ministerio de Relaciones Exteriores. Respecto de que se dé por sentado el conocimiento de

las temáticas objeto de estos instrumentos, cabría indicar que no se trata únicamente de un análisis de las materias que abordan, sino también de sus participantes, lo que es un aspecto esencial para determinar la conveniencia o no de su celebración. En cuanto a que se trata de un trámite engorroso, ello no debería ocurrir en tanto se establezcan procedimientos adecuados de consultas y coordinación.

La tarea que corresponde realizar al Ministerio de Relaciones Exteriores es enorme, ya que el número de consultas con relación a la negociación, celebración y registro de *acuerdos interinstitucionales* dependerá de cuántos vayan a celebrar las distintas entidades de la Administración Pública (por ejemplo, solamente a nivel municipal en el Perú existen 196 Municipalidades Provinciales y 1646 Municipalidades Distritales)³¹.

Este factor deberá ser tomado en consideración para garantizar los recursos materiales y profesionales necesarios a fin de que las áreas competentes del Ministerio de Relaciones Exteriores puedan realizar la labor encomendada.

V. La publicidad de los acuerdos interinstitucionales

La Constitución Política peruana establece en su artículo 51 que la publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado. Asimismo, en su artículo 109 dispone que:

“La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.”

Con ello, los constituyentes han establecido que el desarrollo legislativo del Estado peruano se lleve a cabo sobre la base de un régimen de transparencia. Asimismo, a través del Decreto Supremo N.º 001-2009-JUS (*Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general*), se ha procurado precisar los supuestos en los cuales una disposición normativa debe ser publicada.

Cabe destacar que el artículo 3 del Decreto Supremo citado establece que el ordenamiento jurídico nacional constituye un sistema orgánico de normas legales de carácter general o con efectos vincu-

lantes, las que se integran según su propia jerarquía normativa y efectos legales. Asimismo, en cuanto a la publicación señala en su artículo 4 lo siguiente:

“(...) En tal sentido, se deben publicar obligatoriamente en el Diario Oficial El Peruano:

- 1. La Constitución Política del Perú y sus modificatorias;*
- 2. Las Leyes, las Resoluciones Legislativas, los Decretos Legislativos, los Decretos de Urgencia, los Tratados aprobados por el Congreso y los Reglamentos del Congreso;*
- 3. Los Decretos Supremos;*
- 4. Los Tratados aprobados por el Presidente de la República;*
- 5. Las Resoluciones Supremas;*
- 6. Las Resoluciones Ministeriales;*
- 7. Las Resoluciones Administrativas que aprueban Reglamentos, Directivas, cuando sean de ámbito general, siempre que sean dictadas en ejercicio de las facultades previstas en sus leyes de creación o normas complementarias;*
- 8. Las Resoluciones de los organismos constitucionalmente autónomos, las resoluciones de carácter jurisdiccional, las Resoluciones de los Tribunales Judiciales y Administrativos, cuando constituyan precedente de observancia obligatoria o sean de carácter general, cuya publicación sea así declarada expresamente en la propia Resolución, conforme al ordenamiento jurídico aplicable para la entidad emisora, en cada caso;*
- 9. Las normas de carácter general emitidas por los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales.*

En el caso de las Resoluciones Supremas y Resoluciones Ministeriales y en general, las resoluciones administrativas indicadas en el presente artículo, no serán materia de publicación obligatoria en el Diario Oficial El Peruano, cuando resuelvan un procedimiento administrativo específico, salvo disposición de norma legal expresa que disponga su publicación.”

En el caso de *acuerdos interinstitucionales* las referidas disposiciones no serán aplicables per se, ya que no nos encontraremos necesariamente ante una disposición normativa en el sentido antes descrito. Así, la excepción se presentaría cuando se requiere que el *acuerdo interinstitucional* sea aprobado a través de alguno de los instrumentos normativos señalados (por ejemplo, a través de una resolución ministerial³²).

Por otro lado, la Ley N.º 26647³³ (*Establecen normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano*) no hace ninguna referencia a los acuerdos interinstitucionales, de manera que aunque en algunos

casos estos puedan derivar de un tratado mediante cláusulas habilitantes, a estos no les será de alcance la obligación de publicación, en tanto no se trata de nuevos tratados.

Aun en los casos en los que se disponga que los *acuerdos interinstitucionales* deben ser aprobados a través de algún instrumento normativo. Ello tampoco implica, necesariamente, la publicación íntegra del texto del *acuerdo interinstitucional*, ya que lo que podría autorizarse es la aprobación del instrumento, pero sin que el contenido del mismo se publique.

Lo señalado no implica que los *acuerdos interinstitucionales* sean instrumentos per se clasificados, ya que a estos le será de aplicación lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 043-2003-PCM, que dispone en su artículo 3 que toda información que posea el Estado peruano se presume publica, salvo las excepciones previstas en el artículo 15.

Sobre la necesidad de dotar de mayor transparencia a los *acuerdos interinstitucionales* en México, Nava señala lo siguiente:

"[...] sin embargo, es necesario darles mayor cuerpo jurídico. Es decir, es indispensable que se aclaren diversos aspectos sobre su naturaleza jurídica y su constitucionalidad, así como señalar expresamente por Ley –como sí se hace para el caso de los tratados– que deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que no quede duda sobre su entrada en vigor nacional y para que los ciudadanos mexicanos conozcan sobre su contenido y alcances".³⁴

VI. El régimen de responsabilidad aplicable en caso de incumplimiento de un acuerdo interinstitucional

Un elemento que adquiere la mayor relevancia consiste identificar qué sucede cuando una de las partes en un acuerdo interinstitucional no cumple con las obligaciones contenidas en este.

En primer lugar, cabe destacar que en los acuerdos interinstitucionales se suele establecer una cláusula modelo para el arreglo de diferencias que puedan surgir tanto de su interpretación como de su aplicación la cual se remite a las negociaciones directas entre las partes.

“Cualquier diferencia que surja como resultado de la interpretación y/o implementación de este Memorando de Entendimiento será resuelto de mutuo acuerdo entre los Participantes.”³⁵

Así, no se ha optado por establecer la posibilidad de acudir a un mecanismo de solución de controversias de carácter judicial o arbitral (como a veces se pacta en el caso de tratados), sino que las propias partes deberán realizar sus mayores esfuerzos para encontrar ellos mismos, de buena fe, una solución mutuamente satisfactoria.

Por otro lado, también se debe tener presente las implicancias que el incumplimiento de un *acuerdo interinstitucional* podría tener en el marco del régimen de responsabilidad internacional del Estado (al cual la entidad de la Administración Pública pertenece) y del régimen de responsabilidad de las organizaciones internacionales.

Al respecto, el *Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad Internacional de los Estados por Actos Internacionalmente Ilícitos*³⁶ (en adelante, el “Proyecto de Artículos”) elaborado por la Comisión de Derecho Internacional establece en su artículo 1 (Responsabilidad del Estado por sus hechos internacionalmente ilícitos) que “[t]odo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad internacional”.

Asimismo, para que se configure un hecho internacionalmente ilícito, el artículo 2 (Elementos del hecho internacionalmente ilícito del Estado) del Proyecto de Artículos establece que se requiere que el comportamiento sea atribuible al Estado, y que este sea incompatible con sus obligaciones internacionales.

Sobre el primer requisito (comportamiento atribuible al Estado), la Comisión de Derecho Internacional ha señalado lo siguiente:

“(...) In speaking of attribution to the State what is meant is the State as a subject of international law. Under many legal systems, the State organs consist of different legal persons (ministries or other legal entities), which are regarded as having distinct rights and obligations for which they alone can be sued and are responsible. For the purposes of the international law of State responsibility the position is different. The State is treated as a unity, consistent with its recognition as a single legal person in international law. In this as in other respects the attribution of conduct to the State is necessarily a normative operation. What is crucial is that a given event is sufficiently connected to conduct (whether and act

Los acuerdos interinstitucionales

or omission) which is attributable to the State under one or other of the rules set out in Chapter II.”³⁷

Por su parte, el artículo 4 del Proyecto de Artículos dispone lo siguiente:

“Comportamiento de los órganos del Estado

1. Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado.

2. Se entenderá que órgano incluye toda persona o entidad que tenga esa condición según el derecho interno del Estado.”

Al respecto, la Comisión de Derecho Internacional ha señalado lo siguiente:

“The reference to a ‘State organ’ covers all the individual or collective entities which make up the organization of the State and act on its behalf. It includes an organ of any territorial governmental entity within the State on the same basis as the central governmental organs of that State: this is made clear by the final phrase.”³⁸

En el caso de los acuerdos interinstitucionales se tiene que estos son celebrados por entidades de la Administración Pública y que precisamente están actuando en esa función. Asimismo, la capacidad para celebrarlos se encontrará prevista en la normativa de sus respectivos Estados al momento en que se define las competencias y funciones de cada entidad (por ejemplo, a través de sus respectivas leyes de organización y funciones o en sus reglamentos).

En cuanto al segundo requisito (incompatibilidad con sus obligaciones internacionales), cabe señalar que no se distingue la fuente jurídica de la cual emanan las obligaciones internacionales, es decir, que no se refiere únicamente a las obligaciones internacionales del Estado derivadas de tratados, sino que de manera general se emplea la referencia a obligaciones internacionales, sin que se haga precisamente alguna distinción.

Cabe señalar que en los *acuerdos interinstitucionales* se suele incluir una referencia respecto de los alcances que estos tienen, espe-

cíficamente en lo relativo a las obligaciones internacionales y responsabilidad internacional de los Estados de las entidades de la Administración Pública que los celebran³⁹. Así, podemos encontrar las siguientes cláusulas:

“El presente Memorando de Entendimiento y las actividades que de él se deriven, se desarrollan en el ámbito de las competencias funcionales de las entidades parte del mismo, se interpreta y ejecuta conforme a sus respectivas legislaciones nacionales y no genera obligaciones jurídicas internacionales ni comprometerá la responsabilidad internacional de la República del Perú ni del Reino de España.”⁴⁰

“El presente Acuerdo se suscribe en el ámbito de las competencias funcionales de los Signatarios, se sujeta a sus legislaciones nacionales y no compromete la responsabilidad internacional de sus respectivos Estados.”⁴¹

Al respecto, cabe recordar que en algunos casos los *acuerdos interinstitucionales* pueden derivar de tratados previamente celebrados. En este caso, se deberá determinar si el incumplimiento del *acuerdo interinstitucional* también conlleva la vulneración de alguna de las obligaciones previstas en el tratado. Nótese que la obligación internacional si bien se materializa a través del *acuerdo interinstitucional*, esta deriva del tratado (fuente jurídica) previamente celebrado.

En los casos en los cuales los *acuerdos interinstitucionales* no derivan de un tratado, el solo incumplimiento de estos no implicará, automáticamente, la violación de una obligación internacional. Para ello, se tendrá que evaluar, en cada caso concreto, si la conducta de la entidad de la Administración Pública al incumplir el *acuerdo interinstitucional* también conlleva el incumplimiento de alguna obligación internacional que haya asumido su Estado (por ejemplo, de una costumbre, un principio general o un acto unilateral).

Por su parte, el artículo 12 (Existencia de violación de una obligación internacional) del Proyecto de Artículos dispone lo siguiente:

“Hay violación de una obligación internacional por un Estado cuando un hecho de ese Estado no está en conformidad con lo que de él exige esa obligación, sea cual fuere el origen o la naturaleza de esa obligación.”

Al respecto, la Comisión de Derecho Internacional ha señalado lo siguiente:

“Conduct proscribed by an international obligation may involve an act or an omission or a combination of acts and omissions; it may involve the passage of legislation, or specific administrative or other action, whether or not threat is carried out, or a final judicial decision. It may require the provision of facilities, or the taking of precautions or the enforcement of a prohibition. In every case, it is by comparing the conduct in fact engaged in by the State with the conduct legally prescribed by the international obligation that one can determine whether or not there is a breach of that obligation. The phrase ‘is not in conformity with’ is flexible to cover the many different ways in which an obligation can be expressed, as well as the various forms which a breach may take. (...) The formula ‘regardless of its origin’ refers to all possible sources of international obligations, that is to say, to all processes for creating legal obligations recognized by international law (...)”⁴².

Al respecto, en referencia a la regulación mexicana, Palacios ha señalado que:

“En consecuencia si una de esas dependencias u organismos descentralizados [...] firma un acuerdo interinstitucional, incluso limitado ‘a las atribuciones propias de las dependencias u organismos de los niveles de gobierno mencionados que la suscriben’, y por alguna causa no pueden cumplirlos, se dará una responsabilidad en el ámbito internacional para (...) [el Estado]”⁴³.

El hecho que se incluya una disposición en los *acuerdos interinstitucionales* que establezca que de estos no se puede generar la responsabilidad internacional de los Estados a los cuales la entidad de la Administración Pública pertenece, no podría ser interpretado, automáticamente, como un caso de aplicación de estoppel para efecto que el Estado no pueda reclamar por el incumplimiento de la obligación internacional que no ha sido respetada como resultado, a su vez, del incumplimiento de lo previsto en el *acuerdo interinstitucional*.

En ese sentido, la inclusión de una cláusula a través de la cual se establece que el incumplimiento del *acuerdo interinstitucional* no generaría la responsabilidad internacional del Estado al cual la entidad de la Administración Pública pertenece tendría como propósito explicitar, aún más, que el instrumento no constituye un tratado.

VII. Los acuerdos interinstitucionales en otros Estados

Efectuar un análisis comparado de cómo en cada Estado se regulan los *acuerdos interinstitucionales* resulta una tarea sumamente compleja que excedería los propósitos del presente artículo. Además, no todos los Estados tienen una legislación específica sobre la materia, e inclusive para algunos estos instrumentos no se encuentran previstos en su normativa nacional.

No obstante, se pueden observar ejemplos de normativa y práctica comparada que resultan ilustrativos en la materia en aras de identificar mejores formas de cómo se podría regular en el ordenamiento jurídico peruano a los *acuerdos interinstitucionales*.

En el caso de México, los *acuerdos interinstitucionales* se encuentran regulados a través de la *Ley sobre la celebración de tratados*⁴⁴, en cuyo artículo 2 numeral II define a los *acuerdos interinstitucionales* de la siguiente manera:

*“Acuerdo interinstitucional”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben”.*⁴⁵

Asimismo, el artículo 7 de la Ley dispone que:

“Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo”.

En cuanto a la publicación de los acuerdos interinstitucionales, la Ley no hace mayor referencia, así tan solo se limita a señalar, en el

caso de los tratados, que para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación.

Con relación al desarrollo de los acuerdos interinstitucionales en la Ley, Palacios Treviño señala lo siguiente:

“Visto el contenido de ‘las cartas paralelas’, el razonamiento para incluir los acuerdos interinstitucionales en la Ley de Tratados podría haber sido el siguiente: no hay acuerdo entre México y Estados Unidos en lo que se refiere al azúcar y a la fructuosa –podría haber otros acuerdos concertados por el mismo procedimiento según se desprende de la cita del Lic. Cruz Miramontes–, pues los productores de azúcar mexicanos se oponen a lo que solicita Estados Unidos y sin ese acuerdo no puede haber tratado, pero si el compromiso se incluye en un acuerdo administrativo, es decir, en un acuerdo que no requiere la aprobación del Senado, y por lo tanto no es necesario hacerlo público, se puede superar el obstáculo y llegar al tratado. Sin embargo, Estados Unidos desconfía que se cumpla un acuerdo concertado por un medio tan precario como es un acuerdo administrativo, por lo que México le garantiza su cumplimiento a través de una ley aprobada por el Congreso en la que se reconozca la validez de los ‘acuerdos interinstitucionales’. Este razonamiento justificaría la expedición de la Ley de Tratados, cuyo artículo 2 incorpora a la legislación mexicana los tradicionalmente llamados acuerdos administrativos con el nombre de ‘acuerdos interinstitucionales’ y la garantía, en el artículo II de que ‘las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones’ formadas por un mecanismo de solución de controversias contenido en un acuerdo ‘interinstitucional’, ‘tendrá eficacia y serán reconocidos en la República’.”⁴⁶

En el caso de Chile, este país no cuenta con una normativa específica que se refiera a los *acuerdos interinstitucionales*. Sin embargo, en la práctica sí se contempla la celebración de estos instrumentos, siempre que su ámbito material y la capacidad de los participantes se circunscriban a las competencias y atribuciones de las entidades de la administración pública que los celebran.

Cabe destacar que mediante Resolución N.º 1600⁴⁷ (*Fíjense las siguientes normas sobre exención del trámite de toma de razón*), la Contraloría General de la República de Chile estableció la obligación por parte de las entidades de la administración pública chilena de dar cuenta de los tratados y acuerdos firmados con entidades extranjeras. Así, el artículo 10 de la Resolución señala lo siguiente:

“Exímase de toma de razón los decretos y resoluciones sobre las materias de este Título, salvo las que se dicten sobre las siguientes, consideradas esenciales y que, en consecuencia, se encuentran afectos a dicho trámite. [...]

10.4.1. Tratados internacionales y medidas que inciden en su vigencia; y acuerdos con entidades extranjeras u organismos internacionales, incluidos las transacciones que ante ellos se celebren.”

En el caso de Uruguay, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha señalado respecto de los *acuerdos interinstitucionales* lo siguiente:

*“[...] aun cuando no existe por el momento normas de Derecho Positivo sobre la materia, en la práctica se reconoce la legitimidad y validez de los acuerdos celebrados por entidades de la Administración Pública nacional, con instituciones extranjeras de similar jerarquía, dentro del ámbito de sus atribuciones y circunscripciones al cumplimiento de sus cometidos, con expresa limitación de sus responsabilidades”.*⁴⁸

En el caso de Colombia, la *Guía jurídica de instrumentos internacionales y acuerdos interadministrativos*⁴⁹ del Ministerio de Relaciones Exteriores define a los *acuerdos interadministrativos* de la siguiente manera:

“(...) son acuerdos de voluntades entre personas jurídicas de derecho público u órganos públicos con capacidad para contratar, celebrados con personas jurídicas públicas o con personas naturales y jurídicas de carácter privado, ya sean nacionales o extranjeras.

En este orden de ideas, los convenios interadministrativos constituyen un mecanismo para la gestión pública, esto es, para lograr la realización de los fines atribuidos por el ordenamiento jurídico a las entidades estatales.

Estos instrumentos se gobiernan por las normas que rigen a las entidades que los suscriben; son suscritos por sus respectivos representantes legales o quienes estos deleguen, únicamente comprometen y obligan a las entidades signatarias y, por ende, no vinculan al Estado in toto. (...).”

En el caso de España, la Ley N.º 25/2014⁵⁰ (*Ley de tratados y otros acuerdos internacionales*) establece lo siguiente:

“En segundo término, hay que tener presente que la práctica en materia convencional se ha ido haciendo cada vez más intensa, compleja y fértil sobre la base del principio de autonomía de la voluntad, lo cual ha dado origen a nuevas formas de acuerdos y nuevos problemas de aplicación. En este sentido, el Derecho interno de un Estado puede establecer la

distinción entre tratados y otros tipos de acuerdos internacionales, posibilidad que contemplan expresamente las Convenciones de Viena de 1969 y 1986 en sus respectivos artículos 2.2. Así, en relación con las nuevas formas de acuerdos, cabe citar los acuerdos de ejecución de tratados internacionales, normalmente denominados en la práctica española ‘acuerdos internacionales administrativos’ y la celebración de acuerdos internacionales no normativos, frecuentemente denominados Memorandos de Entendimiento o identificados mediante las siglas MOU derivadas de la denominación inglesa Memoranda of Understanding que instrumentan la asunción de compromisos políticos. Ahora bien, ello no impide en modo alguno que coexistan categorías diferentes a las tres reguladas por esta Ley que se rigen, todas ellas, por el Derecho interno de los Estados.”

En artículo 2 literal b de la Ley se define a los acuerdos internacionales administrativos, de la siguiente manera:

“b) «acuerdo internacional administrativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho Internacional. No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno.”

Conforme se puede apreciar de la definición empleada, en el caso de España quedan al margen de aplicación de la citada disposición aquellos instrumentos que no derivan de un tratado previamente celebrado. Sin embargo, en el artículo 2 literal c de la Ley se desarrollan otros instrumentos:

“c) «acuerdo internacional no normativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional.”

En cuanto a los *acuerdos internacionales administrativos*, los órganos, organismos y entes de las administraciones públicas podrán celebrarlos en ejecución y concreción de un tratado cuando este así lo prevea. Estos podrán ser firmados por las autoridades designadas en el propio tratado o, en su defecto, por los titulares de los órganos competentes por razón de la materia. Los *acuerdos internacionales administrativos* deberán respetar el contenido del tratado que les dé cobertura, así como los límites que haya podido establecerse para su celebración. Adicionalmente, deberán ser redactados en castellano, sin perjuicio de su posible redacción en otras lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas.

En cuanto al procedimiento para su celebración, cabe indicar que el artículo 40 de la Ley establece que todos los proyectos de *acuerdos internacionales administrativos* serán remitidos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación antes de su firma para que la Asesoría Jurídica Internacional emita un informe preceptivo acerca de su naturaleza y formalización.

Asimismo, el artículo 41 de la Ley prevé que todos los *acuerdos internacionales administrativos* se publicarán en el Boletín Oficial del Estado y que luego de ello formarán parte del ordenamiento interno.

Con relación a los acuerdos internacionales no normativos, el artículo 43 de la Ley establece que no constituyen fuente de obligaciones internacionales. En cuanto a la competencia para su celebración se dispone lo siguiente:

“El Gobierno, los departamentos ministeriales, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, podrán establecer acuerdos internacionales no normativos con órganos, organismos, entes, Administraciones y personificaciones de otros sujetos de Derecho Internacional en el ejercicio de sus respectivas competencias.”

Cabe destacar que los proyectos de *acuerdos internacionales no normativos* serán informados por el Servicio Jurídico respectivo del órgano que los celebre acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional, en particular, dictaminará sobre si dicho proyecto debería formalizarse como tratado o como acuerdo internacional administrativo. Asi-

mismo, informará sobre la competencia para celebrarlo y sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias.

En cuanto el *acuerdo internacional no normativo* implique obligaciones financieras se deberá acreditar la existencia de financiación presupuestaria adecuada y suficiente para atender los compromisos que se derivan de los mismos mediante un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Una vez firmado el *acuerdo internacional no normativo*, se deberá remitir una copia del mismo al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para su inscripción en el registro administrativo de estos acuerdos.

En el caso específico de las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades Locales, se establece un procedimiento especial para la celebración de *acuerdos internacionales no normativos*. Así, el numeral del 3 del artículo 53 de la Ley dispone lo siguiente:

“Los proyectos de acuerdos internacionales no normativos serán remitidos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación antes de su firma para informe por la Asesoría Jurídica Internacional acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional. En particular, dictaminará sobre si dicho proyecto debería formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional administrativo. Para la emisión de su informe, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación recabará cuantos otros juzgue necesarios. El plazo para la emisión del informe será de diez días.”

VIII. Conclusiones y recomendaciones

Los *acuerdos interinstitucionales* dan lugar a una interesante discusión jurídica no exenta de polémica, ya que se mueven en un terreno en el que coexisten elementos del Derecho internacional y de Derecho interno. A ello se suma, que tampoco hayan sido objeto de un amplio desarrollo doctrinal ni, mucho menos, jurisprudencial sobre los mismos.

No obstante, los *acuerdos interinstitucionales* son una realidad y constituyen una nueva herramienta internacional, muy útil, que

permite a los Estados, a través de sus entidades de la Administración Pública (en el marco de sus respectivas competencias), relacionarse para alcanzar determinados fines.

Así, el razonamiento empleado por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva en el caso de *Reparación de perjuicios sufridos al servicio de las Naciones Unidas* adquiere la mayor relevancia, en el sentido que el Derecho internacional está para atender las nuevas necesidades de la comunidad internacional, lo que incluye nuevas formas de relacionamiento.

En cuanto a la regulación de los acuerdos interinstitucionales en el ordenamiento peruano, cabría que se adopten, entre otras, las siguientes medidas:

- (i) Aprobar un marco normativo que los regule a fin de otorgarles un tratamiento general para todas las entidades de la Administración Pública del Estado peruano;
- (ii) Este marco normativo debería tratar aspectos tales como: la capacidad para celebrarlos, el ámbito material de éstos, los mecanismos de publicidad, así como el régimen de responsabilidades que de ellos se deriven;
- (iii) Correspondería dar un tratamiento diferenciado a los acuerdos interinstitucionales que deriven de tratados de aquellos que no, ello en virtud de las implicancias que estos tienen en función del régimen aplicable; y,
- (iv) Finalmente, se debería establecer un sistema de coordinación entre las entidades de la administración pública y el Ministerio de Relaciones Exteriores para efecto de la celebración de estos instrumentos, así como para darles seguimiento (en lo que corresponda), y dotar de los recursos suficientes al sector Relaciones Exteriores para cumplir esta función.

Notas

- 1 Para establecer un marco jurídico general aplicable a los tratados bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas se elaboraron la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 (en adelante, la Convención de Viena de 1969) y la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986 (en adelante, la Convención de Viena de 1986). La Convención de Viena de 1969 fue ratificada por el Perú mediante Decreto Supremo N.º 029-2000-RE y entró en vigor, para el Perú, el 14 de octubre de 2000. Perú no es Estado parte de la Convención de Viena de 1986.
- 2 Cabe destacar que mediante Resolución Ministerial No.0115-2013-RE, del 4 de febrero de 2013, se aprobó la Directiva No. 001-DGT/RE-2013, que establece los *Lineamientos generales internos sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados* con el fin de orientar a los órganos internos del Ministerio de

Los acuerdos interinstitucionales

- Relaciones Exteriores en la ejecución eficaz y oportuna de los procedimientos relacionados con la suscripción, el perfeccionamiento interno y el registro de los tratados y demás instrumentos internacionales que suscriba el Estado peruano.
- 3 A estos instrumentos no vinculantes se les suele denominar como *Memorandum de Entendimiento*. Al respecto, Aust señala que: “*Today, MOUs are employed in most areas of international relations –diplomatic, defense, trade, aid, transport, etc. In many cases, a treaty could be used, but, for the reasons given below, an MOU is used instead. Frequently, an MOU will supplement a treaty. A common reason for preferring an MOU is confidentiality [...].*”. Aust, Anthony. *Handbook of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 54; Virally, Michael. *El devenir del Derecho internacional*. México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 151-163; Boyle, Alan and Chinkin, Christine. *The making of International law*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 213.
 - 4 El Tribunal Constitucional ha señalado que: “*Los tratados son expresiones de voluntad que adopta el Estado con sus homólogos o con organismos extranacionales, y que se rigen por las normas, costumbres y fundamentos doctrinarios del derecho internacional*” (Sentencia del Pleno Jurisdiccional, Expediente No. 047-2004-AI/TC).
 - 5 Respecto a esta confusión, Orozco hace una exposición de las distintas posturas que se han dado en México. Orozco Torres, Luis Ernesto. *Carácter y alcance de los acuerdos interinstitucionales en el sistema jurídico mexicano*. UNAM. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx>.
 - 6 “*Overseas territories do not have the power to conclude treaties in their own right, but they may be authorized by the state to which they belong to enter into treaties either ad hoc or in certain specific subject areas. But, the parent state remains ultimately responsible for the performance of the treaties.*”. Aust, Anthony. *Ob. Cit.*, pp. 55-56; “*Il faut reconnaître qu'en pratique, en ce qui concerne le niveau central de l'Etat, diverses autorités concourent de nos jours à l'expression de la volonté de ce dernier: divers ministères de affaires étrangères, sont amenés à conduire des accords avec des administrations équivalents ou des organismes publics d'autres pays pour la mise en œuvre de certaines activités entrant dans le champ de leur compétences. En général, ces ministères techniques sont considérés comme représentant l'Etat et les accords passés directement entre eux sont de véritables traités internationaux. Cette conception vaut également en ce qui concerne les actes unilatéraux [...]. Dans certains pays comme l'Allemagne, la Suisse ou le Canada, la constitution autorise les entités fédérées à passer elles-mêmes directement certains accords internationaux avec les Etats ou composantes d'Etats étrangers pour la gestion des affaires rentrant dans cadre normal de leurs compétences [...].*” Kamto, Maurice. *La volonté de l'État en droit international*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, Recueil des Course, 2004, T. 310, pp. 77-78.
 - 7 *Basic Law of Hong Kong Special Administrative Region of the People's*. En: www.basiclaw.gov.hk/en/basiclawtext/.
 - 8 “*On the other hand, it is submitted that the practice of regional components of federal states (or of other subordinate local authorities) does not count, as such, towards the formation of rules of customary law. Although their activities are capable of giving rise to State responsibility, as a matter of principle the practice of such bodies, though it may impact on international relations (e.g. California's unitary tax system) should not, of itself, be regarded as constituting State practice. The reason is that these entities are not States in the international law sense of the term and they are not (normally) capable of conducting their own international relations. It is however, otherwise if such entities are constitutionally empowered (albeit in a limited way) to conduct their own foreign relations and other states recognize that capacity (e.g. the Byelorussian and Ukrainian Soviet Socialist Republics before the break-up of the Soviet Union). Similarly if the entity concerned acts with the authority of the (federal) State, or if the latter adopts its acts. A State's failure to prevent the conduct in question can amount, for present purposes, to tacit adoption [...].*” Mendelson, Maurice. *The formation of customary international law*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers. Recueil des Course, 1998, T. 272, p. 199.
 - 9 Acuerdo interinstitucional entre el Ministerio de Defensa de la República del Perú y el Ministerio Federal de Defensa de la República de Alemania sobre cooperación en materia de defensa (celebrado el 6 de junio de 2016). Asimismo, el *Acuerdo de colaboración en materia académico-diplomática entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Perú y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos* (celebrado el 27 de mayo de 2016).
 - 10 “*These observations lead to the conclusion that the identification of 'soft' law, significant at least because it may potentially become 'hard' law in the near or distant future, should derive from a systematic case-by-case examination in which a variety of factors are carefully considered. These factors would include, among others: the source and origin of the text (governmental or not); the conditions, both formal and political, of its adoption; its intrinsic aptitude to become a norm of international law; and the practical reaction of States to its statement.*”. D'amato, Antony and Engels, Kirsten. *International environmental law anthology*. Ohio: Anderson Publishing Company, 1997, p. 57.
 - 11 “*But can an MOU sometimes have legal consequences? Although this will depend on the circumstances and the precise terms of the MOU, in exceptional cases the intention of a State as expressed in an MOU may have*

- legal consequences. In general, when a clear statement is made by one State to another, and the latter relies upon that statement to its detriment, the first State is stopped from going back on its statement and thus may be liable for the consequences. Underlying this is the fundamental international law principle of good faith*". Aust, Anthony. Ob. Cit., p. 55.
- 12 Remiro Brotons, Antonio. Derecho Internacional. Madrid: McGraw-Hill, 1997, p. 186.
 - 13 "Nosotros no compartimos estas apreciaciones, pues estamos convencidos de que los acuerdos interinstitucionales no se encuentran regidos por el D.I. sin perjuicio de que pudieran ser considerados como meros hechos atribuibles al Estado mexicano y que eventualmente pudieran comprometer su responsabilidad internacional.". Orozco Torres, Luis Ernesto. Carácter y alcance de los acuerdos interinstitucionales en el sistema jurídico mexicano. UNAM. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx>.
 - 14 Siguiendo lo dispuesto en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, a lo que cabría agregar los actos unilaterales de los Estados. El referido artículo 38 dispone lo siguiente: "1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59. 2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio ex aequo et bono, si las partes así lo conviniere."
 - 15 No es materia del presente artículo entrar al debate entre las teorías monistas y dualistas en tanto excedería los alcances del mismo. Para mayor desarrollo de este debate ver: Nijman, Jane and Nookaemper, André. New perspective on the divide between national and international law. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 379.
 - 16 Con relación a las normas de ius cogens el artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 establece que "[p]ara los efectos de la Convención una norma imperativa de derecho internacional de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como una norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter".
 - 17 Orakhelashvili, Alexander. Peremptory norms in International Law. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 216-217.
 - 18 Por ejemplo, el Memorandum de entendimiento sobre cooperación científica y tecnológica en defensa entre el Ministerio de Defensa de la República del Perú y el Ministerio de Defensa de la República de Finlandia establece lo siguiente: "Firmado en la ciudad de Lima, el 23 de noviembre de 2015, en dos ejemplares originales, en los idiomas castellano e inglés, siendo textos igualmente válidos".
 - 19 "Interpretación de tratados autenticados en dos o más idiomas: 1) Cuando un tratado haya sido autenticado en dos o más idiomas, el texto hará igualmente fe en cada idioma, a menos que el tratado disponga o las partes convengan que en caso de discrepancia prevalecerá uno de los textos. 2) Una versión del tratado en idioma distinto de aquel en que haya sido autenticado el texto será considerada como texto auténtico únicamente si el tratado así lo dispone o las partes así lo convienen. 3) Se presumirá que los términos del tratado tienen en cada texto auténtico igual sentido. 4) Salvo en el caso en que prevalezca un texto determinado conforme a lo previsto en el párrafo 1, cuando la comparación de los textos auténticos revele una diferencia de sentido que no pueda resolverse con la aplicación de los artículos 31 y 39, se adoptará el sentido que mejor concilie esos textos, habida cuenta del objeto y fin del tratado."
 - 20 Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1949, p. 174.
 - 21 "Most definitions emphasize that international organizations are usually created between states, on the basis of a treaty, possess at least one organ, and have a will that is distinct from that of its member states ('volonté distincte')". Klabbers, Jan. Advance introduction to the law of international organizations. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015, p. 7.
 - 22 La Comisión de Derecho Internacional en sus comentarios a la definición ha señalado que: "(1) The definition of "international organization" given in article 2, subparagraph (a), is considered as appropriate for the purposes of the present draft articles and is not intended as a definition for all purposes. It outlines certain common characteristics of the international organizations to which the following articles apply. The same characteristics may be relevant for purposes other than the international responsibility of international organizations. (2) The fact that an international organization does not possess one or more of the characteristics set forth in article 2, subparagraph (a), and thus is not within the definition for the purposes of the present articles, does not imply that certain principles and rules stated in the following articles do not apply also to that organization. (...)". Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.

Los acuerdos interinstitucionales

- 23 Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la ley sobre la celebración de tratados. En: <http://tratados.sre.gob.mx/guia.pdf>.
- 24 Yearbook of the International Law Commission, 1966, vol. II.
- 25 Aprobado mediante Resolución Legislativa No. 24923. Asimismo, el literal I del numeral VIII del *Acuerdo operativo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el proyecto de control de drogas*, aprobado mediante Decreto Supremo No. 031-96-RE, dispone que: “De acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo III del Convenio, los arreglos para la implementación de este Acuerdo Operativo entre instituciones competentes de cada país, pueden ser definidos a través de Memoranda de Entendimiento celebrado por instituciones competentes del Gobierno del Perú y la Embajada de los Estados Unidos. Tales documentos estarán referidos a asuntos específicos, como la cantidad de personal y su organización en las unidades y dependencias que vienen recibiendo apoyo bajo este Acuerdo Operativo; la clase y naturaleza específica del apoyo proporcionado por cualquiera de las Partes para actividades señaladas en el mismo, arreglos específicos para programas o actividades conducidas para implementar este Proyecto y asuntos similares. Estos arreglos no pueden enmendar o modificar las disposiciones del presente Acuerdo Operativo y entrarán en vigor en la fecha de su suscripción por los funcionarios competentes de ambos gobiernos. Permanecerán vigentes en tanto el presente Acuerdo esté vigente, o hasta que dichos arreglos sean modificados, reemplazados o revocados de mutuo acuerdo. Los Memoranda de Entendimiento serán puestos en conocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú por la Embajada de los Estados Unidos.”.
- 26 El artículo 31 de la Convención de Viena de 1969 establece respecto de la interpretación de los tratados lo siguiente: “1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado; b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado. 3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado; c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.”.
- 27 Ver: <http://www.sre.gob.mx/tratados/guia.pdf>.
- 28 La Ley No. 27444 (*Ley del Procedimiento Administrativo General*), establece en su artículo 86 (*Competencia para resolver conflictos*) lo siguiente: “[...] Los conflictos de competencia entre autoridades de un mismo Sector son resueltos por el responsable de éste, y los conflictos entre otras autoridades del Poder Ejecutivo son resueltos por la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante decisión inmotivada; sin ser llevada por las autoridades en ningún caso a los tribunales”. Por su parte, el artículo 37 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), aprobado mediante Decreto Supremo N.º 063-2007-PCM, dispone que la Secretaría de Gestión Pública tiene entre sus funciones emitir opinión respecto a los conflictos de competencia entre autoridades del Poder Ejecutivo que son puestos en consideración de la PCM.
- 29 El Diccionario de la Real Academia Española le otorga la siguiente acepción al término versar: “(...) 2. *intr.* Dicho de un libro, de un discurso o de una conversación: Tratar de una materia determinada. Versar sobre matemáticas. Versar acerca de poesía.”.
- 30 Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la ley sobre la celebración de tratados. En: <http://tratados.sre.gob.mx/guia.pdf>.
- 31 En: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/libro.pdf.
- 32 En el caso del sector Transportes y Comunicaciones, la Ley No. 27261 (*Ley de Aeronáutica Civil del Perú*) establece en su artículo 82 (Del servicio de transporte aéreo) lo siguiente: “La actividad aerocomercial se establece en el orden internacional mediante servicios de transporte aéreo de empresas nacionales y extranjeras, a cuyo efecto la Dirección General de Aeronáutica Civil otorgará las respectivas autorizaciones y celebrará actas o memoranda de entendimiento sobre transporte aéreo, las que para entrar en vigencia deberán ser ratificadas por el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.”.
- 33 El artículo 4 de esta ley establece lo siguiente: “El texto íntegro de los tratados celebrados y aprobados por el Estado deberá ser publicado en el Diario Oficial. Dicha publicación comprenderá uno o más instrumentos anexos si los hubiere. (...)”.
- 34 Nava Escudero, Cesar. Los acuerdos interinstitucionales ambientales. Derecho Ambiental y Ecología. Año 2, No. 12, abril–mayo 2006, p. 163. Ver: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3013/12.pdf>.
- 35 El Memorando de entendimiento entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de España y el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Perú para la cooperación en materia de ciberseguridad, del 8 de julio de 2015.

- 36 A/RES/56/83.
- 37 ST/LEG/SER.B/25. p. 31.
- 38 ST/LEG/SER.B/25. p. 31.
- 39 La redacción de esta disposición no es homogénea, inclusive en acuerdos celebrados por entidades de la Administración Pública de un mismo Estado. También se presentan casos en los cuales no se ha incluido una disposición sobre el particular (*Acuerdo interinstitucional de cooperación y asistencia técnica entre la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud del Perú y la Superintendencia de Salud de Chile*, del 20 de noviembre de 2013; *Acuerdo interinstitucional para el fortalecimiento de la gestión en materia de cooperación internacional entre la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos*, del 31 de octubre de 2012; *Acuerdo interinstitucional entre el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones de la República del Perú y el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información de la República del Ecuador para impulsar medidas que beneficien a ambos países sobre el roaming internacional y fronterizo*, del 23 de noviembre de 2012).
- 40 El *Memorando de entendimiento entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de España y el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Perú para la cooperación en materia de ciberseguridad*, del 8 de julio de 2015. Asimismo, la Carta de Arreglo entre la Sección de Horas y Sueldos del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú sobre las leyes y reglamentos de salarios y horas aplicables a los trabajadores peruanos en los Estados Unidos, del 11 de junio de 2012, establece en su Sección 5 que "*La presente Carta de Arreglo no genera obligaciones o responsabilidades internacionales para ninguno de los Estados a los cuales pertenecen los Participantes*".
- 41 Acuerdo interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Perú y el organismo público adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de España, Instituto Cervantes, del 8 de julio de 2015.
- 42 ST/LEG/SER.B/25. p. 31.
- 43 Palacios 2002: 64-65. Citado por Schiavon, Jorge. Las relaciones exteriores de los Gobiernos Estatales: El caso de México. En: MAIRA, Luis. La política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010, p. 149.
- 44 El texto de la Ley se puede consultar en: http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj8oLzr_8rNAhWCYiYKHV0YB6oQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fdoc%2F216.doc&usq=AFQjCNHTsnosq6sJs-jpJpol0cVfV74BrQ. La Constitución Política de México no hace referencia a los acuerdos interinstitucionales.
- 45 En el caso de México, algunos autores señalan que los acuerdos interinstitucionales son tratados: "*As can be seen both a treaty and an inter-institutional agreement are ruled by international law. In other words, they are recognized as treaties and are therefore obligatory for the State as a whole even if they were made by an isolated authority and even without having passed through the senate [...] Regarding the hierarchy of inter-institutional agreements, it is worth mentioning that they are not part of the supreme legislation of the country but are in the fourth category i.e. below the constitution, below international agreement and below the general federal laws enacted by Congress*". Gutiérrez González, Alicia. The protection of maize under the Mexican biosafety law: Environment and trade. Universitätsdrucke Göttingen, 2010, p. 167. Otros autores diferencian a los *acuerdos interinstitucionales* de los tratados: "[...] *Por esto, podemos conjeturar que los acuerdos interinstitucionales no son equiparables a los congressional executive agreements ni a los tratados en forma simplificada*". Orozco Torres, Luis Ernesto. Carácter y alcance de los acuerdos interinstitucionales en el sistema jurídico mexicano. UNAM. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx>.
- 46 Palacios Treviño, Jorge. *Tratados (legislación y práctica en México)*. México D.F.: Universidad Iberoamericana, 2007, p. 87.
- 47 El texto de la Resolución se puede consultar en: www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/.../resoluciones/RESOLUCION%20N1600.
- 48 D. TRATADOS, Nota N.º 48/16, del 24 de mayo de 2016, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 49 El texto de la Guía se puede consultar en: <http://www.cancilleria.gov.co/juridicainternacional/tratados/guia>.
- 50 El texto de la Ley se puede consultar en: https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12326.

El derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados. Convergencias y diferencias

Katia Espinoza Carrión

Diplomática de carrera. Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster en Relaciones Internacionales y segunda especialidad en Diplomacia por la Academia Diplomática del Perú. Magíster en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster en Derechos Humanos por la PUCP. Diversos diplomados y cursos, en el Perú y en el extranjero, en Derecho Internacional, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

1.- Consideraciones generales

La protección del ser humano es una preocupación e interés de la comunidad internacional. La protección jurídica de los derechos de las personas se complementa y potencia con las normas del Derecho Internacional. Estas afirmaciones, sin duda, son producto de un largo proceso histórico que ha significado el paso del Derecho Internacional Tradicional a un Derecho Internacional, que pasa de estar centrado en la figura del Estado a admitir al ser humano y la protección de sus derechos.

En el sistema tradicional, el individuo se encontraba bajo la soberanía estatal y la protección de sus derechos dependía mayormente de la normativa interna de los Estados, al constituir un mero objeto de la protección de las normas internacionales. En el actual sistema el ser humano es sujeto de Derecho Internacional, por lo que posee un conjunto de derechos y obligaciones derivados directamente de las

normas internacionales. El actual Derecho Internacional ostenta un gran número de derechos y obligaciones dirigidos a la protección de los seres humanos en distintas circunstancias.

Es por ello, que el ser humano que no encuentre protección a sus derechos en el plano normativo de los Estados, puede acudir al Derecho Internacional, ya sea por ejemplo a través de los tratados internacionales de los que los Estados sean parte que son aplicables a nivel nacional. En este punto, también se deben tener en cuenta las normas consuetudinarias. Al respecto, en nuestro país en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y en el artículo V del Código Procesal Constitucional se dispone que para interpretar los derechos del ordenamiento interno o para delinear un nuevo derecho no previsto a nivel nacional, se debe tener en consideración la norma internacional.

La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional (Expediente N° 2488-2002-HC/TC, Genaro Villegas Namuche, 18 de marzo de 2004), donde se incorporó el “derecho a la verdad” al derecho nacional, es un ejemplo de esta función tuitiva del Derecho Internacional. Este derecho fue desarrollado por primera vez a través de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo que ahora también se encuentra reconocido en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (Artículo 24, numeral 2).

Otra función tuitiva del Derecho Internacional es la creación en los tratados internacionales de un aparato o sistema institucionalizado a fin de vigilar el cumplimiento de las disposiciones de los tratados. El individuo podrá acceder a los órganos de control, siempre y cuando el Estado demandado haya aceptado que puede ejercerse en su contra las demandas recibidas en su contra. Sin embargo, no todos los seres humanos acceden a la jurisdicción internacional ya sea porque no resulta necesario hacerlo dado que los Estados cumplen con sus obligaciones internacionales en derechos humanos o porque encuentran solución a nivel nacional o por la extensión en términos de tiempo que implica un procedimiento internacional.

Las dos funciones tuitivas explicadas se fundamentan en la salvaguarda de los derechos humanos frente a situaciones de riesgo donde la única posibilidad de garantizar una solución es salir del ámbito de la tutela de la jurisdicción estatal. Una tercera función

tuitiva del Derecho Internacional puede constituir la generalización de la violencia armada por la existencia de un conflicto armado, que trae consigo que los derechos de los seres humanos se encuentren en grave situación de vulnerabilidad. Es decir, se trata de una situación extrema donde no sólo está en riesgo los derechos humanos de un ser humano en específico. Situación que implica la aplicación de las normas del Derecho Internacional Humanitario, que tienen como objetivo la protección de las víctimas y preservar la vida del ser humano.

El Derecho Internacional también regula las violaciones de los derechos humanos cometidos por otros seres humanos por lo que contempla normas de responsabilidad penal internacional como otra forma de resguardar los derechos humanos. Sobre el particular, se puede citar la creación de la Corte Penal Internacional o los Tribunales Ad Hoc para la ex Yugoslavia y Ruanda, que persiguen evitar la impunidad por medio de la persecución internacional de los crímenes más graves contra la humanidad. Es así que el Derecho Internacional constituye un elemento fundamental para entender la extensión y complejidad de los derechos humanos y su protección efectiva en distintos ámbitos de la esfera internacional.

2.- Los Derechos Humanos y el Derecho Internacional

Los derechos humanos han influido, indudablemente, en el desarrollo del Derecho Internacional llegándose a consolidar, en la actualidad, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos para identificar específicamente la rama del Derecho Internacional que tiene por objeto la protección de los derechos de los seres humanos. Este derecho se distingue del Derecho Internacional tradicional, principalmente, por alejarse del derecho clásico centrado en las relaciones entre Estados en donde los derechos humanos de los seres humanos sólo se encuentran protegidos por las normas internas de los Estados.

A pesar de estas grandes diferencias, en cuanto a las particularidades temáticas e interpretación, debe tenerse presente que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos forma parte del Derecho Internacional, entendido como el conjunto de normas que regula la sociedad internacional, por lo que también se le extienden las posibilidades y limitaciones de este último. Como ejemplo de las

posibilidades que le asisten, se puede citar a los mecanismos coercitivos previstos para el cumplimiento de los tratados internacionales y como ejemplo de las limitaciones, el principio del consentimiento como base para la aceptación de las obligaciones internacionales.

Una primera aproximación entre el Derecho Internacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es que ambos poseen como noción central y punto de encuentro la subjetividad internacional del ser humano como categoría que conlleva la titularidad de derechos y obligaciones dentro del ordenamiento jurídico internacional. El Derecho Internacional ha transitado por un proceso de humanización que se plasma en la subjetividad del individuo que posee derechos y obligaciones derivados de normas internacionales y es, además capaz de conllevar responsabilidad internacional activa ante la violación de sus derechos; y, responsabilidad pasiva, en caso éstos sean los que cometen los crímenes internacionales.

La incorporación del ser humano como sujeto de Derecho Internacional es reciente, tras los horrores de la Segunda Guerra Mundial, a mediados del siglo XX, la comunidad internacional toma conciencia de la importancia del respeto de los derechos en el orden internacional. Sin duda, con la adopción de la Carta de las Naciones Unidas del año 1945 se fijan los estándares universales en relación al alcance de los derechos humanos, con lo que se produce el nacimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de alcance universal. Antes de ello, sólo se habían producido ciertos intentos y logros, restringidos territorialmente, limitados a ciertas personas y con limitaciones en cuanto al alcance de la protección otorgada.

Puede señalarse que los primeros pasos de regulación normativa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos son la Declaración Universal de los Derechos Humanos de diciembre de 1948 y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre del mismo año. Si bien la Carta de las Naciones Unidas consagra la dignidad intrínseca del ser humano, como reflejo de un largo proceso de sensibilización, en relación a la existencia de ciertos derechos derivados de la naturaleza del ser humano, este tiene sus antecedentes en la Carta Magna de 1215, el Bill of Rights de 1685, la Declaración de Virginia de 1776, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, entre otros.

El proceso de adopción de los derechos humanos no alcanzó a todos los derechos humanos de manera uniforme, por lo que se distinguen generaciones de derechos. El movimiento que surge en el siglo XIX en torno a la constitucionalización de los derechos fundamentales giró básicamente en la afirmación de ciertos derechos del individuo, principalmente: la libertad, la igualdad ante la ley, la seguridad personal y la propiedad privada. Puede advertirse que estas primeras consagraciones no tomaron en cuenta los aspectos sociales. Es recién con los movimientos sociopolíticos a inicios del siglo XX y las constituciones de México y Alemania, que da nacimiento a una segunda generación de derechos, los derechos sociales en los ámbitos: de área laboral, educación, salud y vivencia.

Sin embargo, es mucho más reciente, la concientización de la importancia de respetar la identidad cultural, la promoción de la paz y el desarrollo, así como la protección del medio ambiente. Es recién en las últimas décadas del siglo XX que se comienza a hablar propiamente de los derechos de tercera generación, también llamados “derechos colectivos.” La consagración de los derechos de tercera generación implicó la consagración de éstos en tratados internacionales de derechos humanos, que también crearon órganos de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones internacionales en esta materia, que fueran asumidos por los Estados.

3.- El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y las limitaciones de la judicialización internacional de sus violaciones

La responsabilidad internacional del individuo poseen dos características que surgen de la estrecha relación entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional: el consentimiento estatal y el principio de subsidiariedad. Estas dos características requieren la participación de los Estados para la efectiva protección de los derechos de los individuos que coexiste con mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. Es así, que el sistema universal y el sistema regional de protección de los derechos humanos poseen el binomio “consentimiento-subsidiariedad” con limitaciones y a su vez, grandes posibilidades de actuación.

El acceso al sistema universal y al sistema regional se da mediante el consentimiento estatal de los tratados que enuncian derechos y el órgano internacional de vigilancia. Si no se aceptan ambos, los órganos de vigilancia decidirán la inadmisibilidad de la petición. De otro lado, la subsidiariedad, en la esfera activa, implica que el individuo que considere vulnerados sus derechos puede acudir al ámbito internacional únicamente luego de agotar el ámbito nacional de los Estados. Por ejemplo, si una persona considera que uno de los derechos contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos le ha sido vulnerado por algún organismo al interior de su Estado, puede presentar una demanda o denuncia ante el Juez correspondiente, seguir un proceso judicial y según el resultado, apelar ante la segunda instancia y agotar la vía interna.

El artículo 205° de la Constitución Política del Perú señala que una vez agotada la jurisdicción interna, el individuo que considere que se han vulnerado sus derechos puede recurrir ante los tribunales u organismos internacionales constituidos según los tratados o convenios de los que el Perú es parte. Lo establecido en el artículo 205° concuerda con lo previsto por los sistemas de protección de los derechos humanos. Por ejemplo, el artículo 46° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44° o 45° sea admitida por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, se requiere “que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos.”

Sin embargo, existen excepciones a la aplicación de esta disposición, tal como puede apreciarse en el numeral 2 del citado artículo 46° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que a la letra señala:

Artículo 46°

- 2.- a) No exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
- b) No se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
- c) Haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Cabe resaltar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva N° 11, estableció otros dos supuestos: 1) Por razones de indigencia y 2) Por el temor generalizado de los abogados para representarlo legalmente.

No puede dejarse de lado, el aspecto pasivo de la responsabilidad internacional y los avances en la lucha contra la impunidad. En ese sentido, el consentimiento estatal también implica la persecución penal a individuos que cometen u ordenan cometer violaciones a los derechos humanos. A cambio de esta persecución de los individuos los Estados conceden soberanía estatal. Es básico, para la aplicación de este mecanismo que los Estados presten su consentimiento. Esta noción responde a la dinámica del Derecho Internacional Contemporáneo en el que los Estados siguen ostentando un papel principal.

Se trata de una dicotomía entre la soberanía de los Estados y el reconocimiento y protección internacionales de los derechos humanos, donde si bien la soberanía estatal no ha sido desplazada sí ha sido relativizada por el desarrollo normativo de las normas de derechos humanos contenidas en la Carta de las Naciones Unidas. El principio de subsidiariedad, explicado líneas arriba, también se encuentra plasmado en el aspecto pasivo de la responsabilidad internacional de los Estados, ya que no es posible procesar a un individuo por la comisión de un crimen internacional en una instancia internacional si antes no se ha agotado la jurisdicción interna de los Estados.

Este principio se encuentra plasmado en el décimo párrafo del Preámbulo del Estatuto de Roma:

“Destacando que la Corte Penal Internacional establecida en virtud del presente Estatuto será complementaria de las jurisdicciones penales nacionales.”

Artículo 1.- La Corte

Se instituye por el presente una Corte Penal Internacional (“la Corte”). La Corte será una institución permanente, estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales.

Conforme al Estatuto de Roma, si un individuo acusado de cometer un crimen internacional tipificado en la legislación es detenido le

corresponderá al Estado procesarlo de acuerdo a sus normas internas. Sólo si el Estado no pudiera o no quisiera juzgarlo, el acusado deberá ser entregado por el Estado a la Corte Penal Internacional para ser juzgado.

El Estatuto de Roma también prevé excepciones al principio de subsidiariedad en el artículo 17° del Estatuto de Roma:

Artículo 17°.- Cuestiones de admisibilidad

1. La Corte, teniendo en cuenta el décimo párrafo del preámbulo y el artículo 1, resolverá la inadmisibilidad de un asunto cuando:

- a) El asunto sea objeto de una investigación o enjuiciamiento en el Estado que tiene jurisdicción sobre él salvo que este no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo (...).

4.- El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario

El Derecho Internacional Humanitario es la rama del Derecho Internacional que se ocupa de otorgar protecciones a las personas en los supuestos en los que no existe un riesgo hacia una persona en concreto, sino la generalización de la violencia armada por el desencadenamiento de un conflicto armado, que conlleva la vulnerabilidad de los derechos humanos de todos. Esta protección se da a través de la limitación de los medios y métodos de combate, y la protección a las personas que no participan en las hostilidades.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario constituyen dos ramas de una misma vertiente, el Derecho Internacional Público, los que si bien tienen orígenes distintos se encuentran vinculadas. Ambas ramas tienen como denominador común el principio de humanidad sobre el que se erige la protección de la dignidad de ser humano y se reconoce los derechos que le asisten en los tratados en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario, que sirven como fundamento para su desarrollo normativo, recogido en la Cláusula Martes, que tiende un puente entre el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En el caso de un conflicto armado (interno o internacional) la protección a los derechos humanos no desaparece, sino en lo que es necesario, se le otorga prevalencia a la protección específica que brinda el Derecho Internacional Humanitario. Le corresponde principalmente el trato debido a las personas que están en poder de la parte adversaria y la conducción de las hostilidades. Mientras que la principal finalidad de los derechos humanos es impedir la arbitrariedad, limitando el dominio del Estado sobre los individuos, dado que no es su objetivo la conducción de las operaciones militares.

Para garantizar su respeto, el Derecho Internacional Humanitario establece mecanismos que instituyen un tipo de control continuo de su aplicación y resalta la cooperación ente las partes en conflicto y un intermediario neutral, con miras a impedir las eventuales violaciones. Es así, el modo de acción del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), cuyo cometido en particular es velar por el respeto del Derecho Internacional Humanitario, privilegiando la persuasión. Entre las principales convergencias entre estas dos ramas del Derecho Internacional, tenemos:

4.1. En el ámbito de aplicación

Si bien las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos se aplican en tiempos de paz y el Derecho Internacional Humanitario en situaciones de conflicto armado, algunas disposiciones del Derecho Internacional Humanitario son de aplicación en tiempos de paz y existen disposiciones de Derecho Internacional de los Derechos Humanos que no se pueden suspender ni siquiera en situaciones de conflicto armado. Existe complementariedad entre ambas ramas del Derecho, en favor de la protección de la persona humana. Al respecto, pueden citarse como ejemplos el artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 15° del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y el artículo 27° de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Puede señalarse que las disposiciones no derogables de derechos humanos recogidas en los diversos tratados y que conforman el núcleo duro de estos derechos, no pueden ser materia de suspensión. Sobre el particular, puede mencionarse el artículo 3° común a los Convenios de Ginebra aplicable en todo conflicto armado que ga-

rantiza la protección de derechos que convergen con las normas del núcleo duro de derechos humanos. Este artículo refiere un mínimo jurídico basado en consideraciones elementales de humanidad, la más importante aportación de dichas Convenciones a la evolución del Derecho Internacional es la afirmación inequívoca de la existencia de un núcleo duro de derechos fundamentales que los Estados tienen la obligación de respetar en toda circunstancia.

Otro ejemplo, de esta convergencia es el reconocimiento de garantías fundamentales en los Protocolos Adicionales de 1977, en especial en el artículo 75° del Protocolo Adicional I, donde se reconocen las garantías mínimas de las que gozan las personas en términos prácticamente idénticos a los de los tratados en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por ende, puede señalarse una coincidencia en cuanto al ámbito material de aplicación de las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, sin desconocer que en virtud de las consideraciones específicas de los conflictos armados, determinados derechos reciben atención especial por el Derecho Internacional Humanitario, a través de una regulación más específica y detallada, como por ejemplo: los derechos del niño.

4.2. Los principios:

En esta materia pueden identificarse tres principios:

- 1) La inviolabilidad, que se refiere a los atributos inseparables de la persona. Por ejemplo: la vida e integridad física y psíquica.
- 2) La no discriminación que significa que todos deberán ser tratados sin distinción de ningún tipo.
- 3) La seguridad personal, como por ejemplo: las garantías judiciales.

4.3. Las normas:

En este punto se puede señalar las resoluciones emitidas bajo el amparo de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, siendo la más importante la Resolución XXIII sobre los Derechos Humanos en conflictos armados adoptada en Teherán el 12 de mayo de 1968. Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha adoptado disposiciones referidas a derechos humanos como la Resolución XIV sobre Tor-

tura, adoptada por la XXIII Conferencia de 1977 y la Resolución II sobre Desapariciones Forzadas, adoptada en la XXIV Conferencia de 1981.

Los Estados tienen la obligación jurídica de respetar y aplicar el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El respeto del Derecho Internacional Humanitario exige a los Estados adoptar leyes nacionales destinadas a cumplir con las obligaciones que les incumben, formar a los militares y enjuiciar a quienes cometan violaciones graves a las disposiciones de esa rama del Derecho. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos también exige que los Estados adopten leyes u otras medidas que les permitan aplicar sus normas y sancionar a quienes las violen.

4.4. Los criterios de interpretación:

Los instrumentos de Derecho Internacional Humanitario tienen un carácter especial dado que su objetivo es la protección del individuo, lo que trae consecuencias directas en su interpretación y aplicación. Es por ello, que los criterios que regulan la interpretación de ambos sistemas es el principio pro homine y no solamente el principio de buena fe y los recogidos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

4.5. Los mecanismos de aplicación y supervisión:

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos cuenta con un sistema de peticiones individuales ante organismos internacionales y la presentación de informes ante órganos de supervisión creados por los tratados de derechos humanos, ambos subsidiarios al sistema estatal. Por su parte, el Derecho Internacional Humanitario cuenta con órganos de control como la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta, así como la protección de los propios Estados. Cabe destacar que desde la creación de la Corte Penal Internacional, el Estatuto de Roma prevé sanciones a los individuos que cometen crímenes de guerra.

A pesar de esta división, se debe señalar que algunos órganos creados para vigilar el cumplimiento de las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos han revisado problemas humanitarios a partir de casos concretos, como: el caso de La Tablada en

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el caso Las Palmeras en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

5.- En relación a las divergencias, más allá de decir que el Derecho Internacional Humanitario ha tenido un desarrollo universal y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha tenido un desarrollo regional debido a los órganos de aplicación con los que cuenta y que ello, no ha sido obstáculo para que los órganos regionales se pronuncien también sobre el respeto del Derecho Internacional Humanitario; pueden establecerse diferencias en los siguientes tres ámbitos:

5.1. Objetivo:

El propósito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es garantizar al individuo la posibilidad de desarrollarse como persona para realizar sus objetivos en diferentes aspectos como: sociales, políticos, económicos y personales, por lo que su fin último es la promoción de la persona humana. En cambio, en el Derecho Internacional Humanitario las normas son de protección cuyo fin supremo es posibilitar que un ser humano se ampare contra las violaciones o graves amenazas derivadas del conflicto armado, por lo que constituye un tratado de excepción. Es decir, el Derecho Internacional Humanitario persigue preservar a la persona humana más que proporcionarle mejores condiciones de vida.

5.2. La posibilidad de plantear restricciones:

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos admite restricciones mientras que el Derecho Internacional Humanitario no admite restricciones, ni suspensiones. Así, los instrumentos de derechos humanos se encuentran sujetos a una serie de derogaciones o suspensiones frente a determinados supuestos excepcionales, mientras que el Derecho Internacional Humanitario adoptado para regir conflictos armados no se encuentra sujeto a suspensión ni derogación alguna, excepto en los casos limitados previstos en el artículo 5° del Convenio IV y el artículo 45°, numeral 3, del Protocolo Adicional I, referidos a la comunicación de personas que han tomado parte en las hostilidades pero que no tienen derecho al estatuto de prisioneros de guerra.

5.3. Órgano garante:

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se recibe el respaldo de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales, y el Derecho Internacional Humanitario es promovido fundamentalmente por el Comité Internacional de la Cruz Roja, cuya función se relaciona con la facultad de controlar la estricta aplicación de las normas más que con la determinación del grado de responsabilidad del Estado violador. Sin embargo, existen esfuerzos conjuntos para maximizar la protección efectiva del ser humano, por ejemplo las Naciones Unidas trabaja para garantizar la protección de los derechos humanos apoyándose en las normas de Derecho Internacional Humanitario en los territorios bajo ocupación israelí y Afganistán, entre otros.

6. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados. Aproximaciones y convergencias

Una revisión crítica de la doctrina clásica revela que el Derecho Internacional adoleció de una visión compartimentalizada de las tres grandes vertientes de protección internacional de la persona humana: derechos humanos, derecho de los refugiados y derecho humanitario. Ello, en base a un énfasis quizás exagerado de los orígenes históricos distintos de las tres ramas. Sin embargo, las convergencias de éstas tres vertientes se manifiestan de forma inequívoca pero no equivalen a una uniformidad total en el plano sustantivo ni procesal.

Se considera que la más notoria distinción reside en el ámbito personal de aplicación (*legitimatío ad causam*) dado que del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha reconocido el derecho de petición individual (titularidad de los individuos), que no se encuentra reconocido en el Derecho Internacional Humanitario ni en el Derecho Internacional de los Refugiados. Esta situación no excluye la posibilidad, ya concretada en la práctica, de la aplicación simultánea de las tres vertientes de protección, porque son esencialmente complementarias.

Estas tres vertientes se guían por una identidad de propósito básico: la protección constructiva de la persona humana en todas y cualesquiera circunstancias. En el plano sustantivo o normativo, puede citarse el artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario que recoge derechos humanos básicos aplicables en tiempos de conflictos armados como de paz. Del mismo, determinadas garantías fundamentales de la persona humana se encuentran consagradas en los dos Protocolos Adicionales de 1977 a las Convenciones de Ginebra.

Esta convergencia, no es casual, se debe a la influencia que ejercieron los instrumentos de derechos humanos en el proceso de elaboración de los dos Protocolos Adicionales de 1977. En este punto también debe citarse las normas relativas a los derechos inderogables, por ejemplo: el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Europea de Derechos Humanos, las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 sobre Derecho Internacional Humanitario; documentos que son aplicables conjuntamente y con contenido análogo a las normas humanitarias en situaciones similares.

Asimismo, en la actualidad es reconocida ampliamente la interrelación entre el problema de los refugiados, a partir de sus causas principales (violaciones de derechos humanos) y en sus etapas sucesivas, donde los derechos humanos deben respetarse antes del proceso de solicitud de asilo o refugio, durante el mismo y después de él (en la fase final de las soluciones duraderas). Los derechos humanos deben ser respetados en su totalidad, incluso los derechos económicos, sociales y culturales.

La dimensión preventiva de la protección de la persona humana, constituye hoy en día un denominador común de la protección internacional de los derechos humanos y del Derecho Internacional de los Refugiados. El deber de prevención se encuentra sólidamente respaldado en la normativa internacional y en la jurisprudencia de los órganos internacionales de supervisión de los derechos humanos y es parte integrante de la nueva estrategia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en lo que concierne a la protección de los derechos de los refugiados.

En la actualidad, los derechos humanos universalmente consagrados por ejemplo en la Declaración Universal de Derechos Humanos,

el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se aplican directamente a los refugiados. De igual forma, los preceptos del Derecho de los Refugiados se aplican en el campo de los derechos humanos, como por ejemplo en el caso del principio de no devolución y la normas contenidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Algunos elementos para la vinculación entre la vigencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Refugiados se encuentran en las Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados, aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Como ejemplo de ello, puede mencionarse las Conclusiones 3, 11, 22, 25, 36, 41, 50 y 55 que expresan preocupación por las violaciones de los derechos humanos de los refugiados. Se considera que el fenómeno contemporáneo de desplazamientos masivos de personas que buscan refugio ha contribuido a evidenciar tales vinculaciones.

Es así que la Conclusión 22 enfatiza en la necesidad de reafirmar las normas mínimas básicas relativas al trato de las personas admitidas temporalmente y en espera de una solución duradera a sus solicitudes de refugio. Las normas mínimas a las que se refiere la Conclusión 22 pertenecen al campo de los derechos humanos, como: el acceso a la justicia, el principio de la no discriminación, la vigencia de los derechos civiles, en especial los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Por su parte, la Conclusión 50 señala “la relación directa existente entre la observancia de las normas de derechos humanos, los movimientos de refugiados y los problemas de la protección. En relación a los problemas de la protección se tiene: la necesidad de proteger a los refugiados contra toda forma de detención arbitraria y de violencia, la necesidad de fomentar los derechos económicos y sociales básicos, como sería el caso del empleo remunerado con el propósito que los refugiados dispongan de seguridad y autosuficiencia, la necesidad de proteger los derechos básicos de los apátridas y eliminar las causas de la apatridia.

Como ejemplos de los problemas en materia de derechos humanos que afectan directamente a los refugiados tenemos el elemento de

coerción en los movimientos de los refugiados, que consiste en obligar a las personas a salir de su país y negarles de facto el derecho a regresar a su país; la detención o arresto ilegal de refugiados o personas que buscan refugio; los aspectos de derechos humanos en los éxodos masivos, poniendo énfasis en el deber de los Estados de evitar flujos masivos de personas eliminando las causas que los generan; la negación de la nacionalidad, poniendo énfasis en el deber de los Estados de reducir la apatridia y dar vigencia al derecho de nacionalidad. Sobre el particular, durante la Sesión del Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial, en Ginebra del año 1993, el ACNUR enfatizó en que el respeto a los derechos humanos en el país de origen evita la necesidad que las personas lo abandonen y abre camino para su retorno seguro al hogar, además de integrar la base de la protección en los países de asilo.

La nueva estrategia del ACNUR que abarca además de la protección, la prevención y la solución duradera, contribuye para evidenciar que el respeto a los derechos humanos es el mejor medio de prevenir los problemas de los refugiados. Estas convergencias se extienden al plano operativo. La actuación del ACNUR, en la actualidad, se enmarca en un contexto nítido de derechos humanos. Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja, en las últimas décadas, ha extendido su actividad protectora más allá de lo dispuesto en las Convenciones de Ginebra de 1949. El Comité Internacional de la Cruz Roja basado en principios humanitarios asiste a detenidos o prisioneros políticos, incluso cuando no están encarcelados como consecuencia de un conflicto armado sino como resultado de una represión política.

Si bien son pilares del Derecho Internacional de los Refugiados el otorgamiento del asilo y el cumplimiento del principio de no devolución; sin embargo, la vigencia de los derechos humanos en esta etapa de protección es de importancia para que se respeten, en general, los derechos de los refugiados. La dimensión de los derechos humanos tiene igual importancia en las etapas de prevención y de solución duradera. En la etapa de prevención los derechos humanos inciden precisamente para asegurar que se consiga el refugio. Los derechos humanos poseen igual importancia en la etapa de solución duradera, sobre todo en el país de origen.

Sin la vigencia de los derechos humanos, al momento de la repatriación o retorno de los refugiados al país de origen, se crean con-

diciones para nuevos desplazamientos, por lo que volverían a salir de sus países de origen. Es por ello, que la protección de los derechos humanos se encuentra presente en la etapa de prevención, del refugio propiamente y de la solución duradera. Como se señaló párrafos arriba el fenómeno actual de los desplazamientos y flujos masivos de personas hizo evidente las necesidades apremiantes de protección y asistencia humanitaria, propiciando una mayor protección entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional Humanitario. Esta aproximación contribuyó también a ampliar la concepción de la protección debida a las víctimas.

La amplia dimensión de los actuales movimientos de refugiados y desplazados internos es fundamento de la preocupación existente en la actualidad de asegurar las medidas preventivas y las soluciones durables, bajo una perspectiva de los derechos humanos y teniendo en cuenta las causas políticas y socioeconómicas de los movimientos citados. Es así, que el ACNUR en una Nota del año 1992, en respuesta a una solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través del Consejo Económico y Social (ECOSOC), ofreció su experiencia humanitaria a los desplazados dentro de su propio país por motivos similares a los de los refugiados.

Las convergencias citadas en los párrafos precedentes se verifican también entre el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional Humanitario. El Comité Internacional de la Cruz Roja al dedicarse a la protección y asistencia de víctimas de conflictos armados también se ocupó de refugiados y personas desplazadas. Desde la creación del ACNUR, el citado Comité pasó a ejercer un papel complementario al de aquel. El Comité ha prestado apoyo al ACNUR desde sus primeros años y esta cooperación se ha intensificado con el pasar del tiempo en relación con las sucesivas y recientes crisis en diferentes partes del mundo.

Diversas cláusulas de las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos Adicionales se relacionan específicamente con refugiados, como por ejemplo los artículos 44 y 70, numeral 2 de la Convención IV y el artículo 73 del Protocolo I. Asimismo, diversas resoluciones adoptadas en las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja han dispuesto sobre la asistencia a refugiados y desplazados. En suma, puede señalarse que ni el Derecho Internacional Humanitario ni el Derecho Internacional de los Refugiados excluyen la aplicación conjunta de

las normas básicas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Las aproximaciones y convergencias entre estas tres vertientes amplían y fortalecen las vías de protección de la persona humana. En la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en Viena en junio de 1993, el ACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja lograron que la Conferencia considerase los vínculos entre las tres vertientes de protección, a fin de promover una mayor conciencia en beneficio de los que necesitan protección. Se considera que el reconocimiento por la II Conferencia Mundial de la legitimidad de la preocupación de la comunidad internacional por la observancia de los derechos humanos en toda parte y en todo momento, constituye un paso decisivo hacia la consagración de obligaciones *erga omnes* en materia de derechos humanos.

Asimismo, se considera que la emergencia de las obligaciones *erga omnes* en relación con los derechos humanos se imponen y obligan a los Estados, a los organismos internacionales, a los grupos particulares y a las entidades detentoras del poder económico, particularmente aquellas cuyas decisiones repercuten en la vida cotidiana de millones de seres humanos. La emergencia de éstas obligaciones en relación con los derechos humanos desmitifica uno de los cánones de la doctrina clásica según el cual el Derecho Internacional de los Derechos Humanos sólo obliga a los Estados, mientras que el Derecho Internacional Humanitario extendía sus obligaciones en determinadas circunstancias también a los particulares.

Afortunadamente, ya se superó la visión compartimentalizada del pasado y hoy se constata las aproximaciones y convergencias entre las tres grandes vertientes de protección internacional de la persona humana. Se considera que se ha pasado de la compartimentalización a la interacción, en beneficio de los seres humanos protegidos. La doctrina y la práctica contemporáneas admiten la aplicación simultánea o conjunta de normas de protección sea del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Refugiados.

Ello basado en la identidad del propósito común de protección del ser humano en todas y cualesquiera circunstancias. Esta convergencia se manifiesta en la nueva estrategia del ACNUR, cuyos pilares básicos de protección, prevención y solución, los ubican en el

universo de los derechos humanos. En esta línea de evolución, el criterio subjetivo clásico de calificación de individuos que abandonan sus hogares en búsqueda de refugio, ha cedido lugar al criterio objetivo centrado más bien en las necesidades de protección.

La consideración de estas necesidades ha pasado a ocupar un lugar central en el mandato del ACNUR abarcando un número cada vez más amplio de personas en búsqueda de protección. La dimensión preventiva de esta última constituye hoy un denominador común de la protección internacional de los derechos humanos y de la protección internacional de los refugiados, contando inclusive con respaldo jurisprudencial. Como lo señaló el ACNUR en la reciente II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, los problemas de los refugiados sólo pueden considerarse dentro del marco de los derechos humanos, visión que repercutió en la Declaración de Viena adoptada por la Conferencia Mundial.

Las fuentes principales para el desarrollo de los estándares de protección se encuentran en los instrumentos internacionales de protección del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en las convenciones entre el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados, que consagran derechos aplicables a situaciones de desplazamiento. Estos instrumentos cubren normas mínimas de tratamiento relativas a la protección física, habitación, alimentación, salud, vestuario, trabajo e integridad de la persona y de la familia.

La normatividad de los derechos humanos no siempre es suficiente para asegurar la protección de los desplazados internos, se encuentra sujeta a derogaciones durante períodos de situaciones de emergencia pública en que frecuentemente se necesita proteger a los desplazados, aquella normativa tampoco cubre situaciones críticas como el desplazamiento forzado o retorno a áreas inseguras y el acceso a asistencia humanitaria.

La práctica de los órganos internacionales de supervisión de los derechos humanos, en el plano global bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y en el plano regional bajo las Convenciones Americana y Europea de Derechos Humanos, toma conocimiento de problemas de refugiados y busca soluciones en el ámbito de sus respectivos mandatos. Las aproximaciones o convergencias entre estas vertientes de protección internacional de la persona humana se manifiestan

tan no sólo en los planos conceptual, normativo y hermenéutico sino también en el plano operacional. Evolución que se considera se da, en beneficio del ser humano destinatario de las distintas normas internacionales de protección.

Los Informes Anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referidos a los períodos de 1986-1987 y 1989-1990 dan cuenta que la Comisión tomó conocimiento de problemas de refugiados en Surinam y Guyana Francesa; y, de refugiados y desplazados en México. Siendo que la Comisión, en enero de 1983, realizó una observación *in situ* en Guatemala con una visita a los campamentos de refugiados guatemaltecos en la zona fronteriza con el Estado de Chiapas (México). En su Cuarto Informe y luego de realizar una segunda visita a Guatemala, la Comisión analizó el proceso de repatriación de refugiados guatemaltecos desde México y formuló recomendaciones sobre su visita realizada en el año 1983. En el Informe Anual de 1993, la Comisión emitió recomendaciones a fin de desmilitarizar la repatriación de los refugiados en México y su asentamiento.

Otro ejemplo que puede citarse, es cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos analizó el caso de los indios miskitos desplazados hacia el interior de Nicaragua y un grupo que había emigrado hacia Honduras como refugiados. La Comisión durante los años 1981 a 1983, obtuvo del gobierno que se admitiera la acción de organismos afines como el ACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Este caso sirvió como paradigma de la acción coordinada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del ACNUR y del Comité Internacional de la Cruz Roja, evidenciando la interconexión en la práctica de las tres vertientes de protección internacional de la persona humana.

También puede citarse los Informes sobre Haití de los años 1993 y 1994 de la Comisión Interamericana, que contienen un capítulo sobre refugiados. El Informe de 1993 describe el grave deterioro de la situación de los derechos humanos en Haití. El segundo Informe, identificó las causas del desplazamiento masivo de haitianos de escasos recursos económicos y la existencia de un sistema político represivo, señalando la necesidad de observar el principio de prohibición de expulsión y devolución de personas. Sobre todo, en el Informe Anual de 1993 la Comisión Interamericana desarrolló las

bases doctrinarias de su actuación en la protección de refugiados, repatriados y desplazados.

Conforme a ello, el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional Humanitario destacan el principio de no devolución; sin embargo, sobre la integración y el tratamiento de civiles en tiempos de conflicto, la normativa internacional sobre los derechos humanos consagra principios más amplios que pueden servir a los refugiados, desplazados y repatriados en formas que las otras dos vertientes de protección no pueden hacerlo. Nada impide a la Comisión que busque alternativas de solución dado el estado de vulnerabilidad en que se encuentran estas personas. En suma, la práctica de la Comisión ilustra las aproximaciones o convergencias entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados.

Referencias bibliográficas:

- Cancado, A. (2001) El Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Aproximaciones y Convergencias. (De Cartagena/1984 a San José/1994 y México/2004)", CODHEM, mayo/junio, pp. 62-97.
- Cancado, A (2001) El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p. 219.
- Cancado, A (2005) El Futuro de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio (1999) Dignidad frente a la barbarie. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, cincuenta años después. Madrid: Trotta, p. 135.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio (2001) Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho Internacional Contemporáneo. Segunda Edición. Madrid: Tecnos, p. 13-14 y 63.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (artículos 46.1, 46.2a y 46.2b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A, N° 11.
- Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional.
- Merón, Theodor (1992) The Protection of the Human Person under Human Rights Law and Humanitarian Law. Bulletin of Human Rights 91/1, pp. 36 – 37.
- Novak, Fabián y Elizabeth Salmón (2002) Las Obligaciones Internacionales del Perú en materia de Derechos Humanos. Segunda Edición. Editorial Lima: Fondo Editorial de la PUCP-IDEI, pp. 58, 101 – 124.
- Pictet, Jean (1983) Développement et principes du droit international humanitaire. Ginebra/París: Institute Henry Dunant / Pedone, pp. 78-83.
- Salmón, Elizabeth (Coordinadora) (2001) La Corte Penal Internacional y las medidas para su implementación en el Perú. Lima: Fondo Editorial PUCP-IDEI.
- Salmón, Elizabeth (2004) Introducción al Derecho Internacional Humanitario. Lima: IDEH-PUCP-CICR, pp. 21-75.
- Salmón, Elizabeth (2007) El Derecho Internacional Humanitario y su relación con el Derecho Interno de los Estados. Lima: Palestra.

Cooperación técnica internacional para el desarrollo: herramienta de la política exterior peruana

César Jordán Palomino

Ministro en el Servicio Diplomático. Licenciado, Bachiller y Magister por la Academia Diplomática del Perú y graduado del Curso de Desarrollo y Defensa Nacional con nivel de Maestría en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), contando igualmente con Diplomas de la Escuela de Post Grado de la Universidad del Pacífico, la National Defense University de Washington, D.C. y la Escuela Superior de Guerra Naval. Profesor de nivel de pregrado y Maestría en la USIL, UTP y Centro de Altos Estudios Nacionales. Actualmente se desempeña como Asesor Diplomático en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

El presente ensayo propone, a la luz de los últimos desarrollos y la ubicación de nuestro país en la arquitectura de la cooperación técnica internacional para el desarrollo, la definición de esta actividad como una herramienta para nuestra política exterior.

Cabe aclarar que, a diferencia de la Cooperación Internacional Reembolsable o Financiera (préstamos), que se encuentra bajo la férula del Ministerio de Economía y Finanzas, el Sector de Relaciones Exteriores y, más específicamente, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional tienen a su cargo la Cooperación Técnica Internacional (CTI), también llamada Cooperación Internacional No Reembolsable, definida como *“el medio por el cual el Perú recibe, transfiere o intercambia, en calidad de donación o a título gratuito, recursos humanos, bienes, servicios, recursos financieros y tecnología de fuentes cooperantes externas, destinados a complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo”* (Ley de Cooperación Técnica Internacional, D.L. 719).

Situación del Perú en el marco de la CTI

La nueva arquitectura de la cooperación internacional

Desde hace varios años los países pertenecientes al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE (dentro de la cual se encuentra la mayoría de los donantes tradicionales), utilizan como criterio para la asignación de la ayuda internacional la clasificación de Países según Renta (Baja, Media y Alta) del Banco Mundial, basada en la medida del PBI per cápita.

En este contexto se presenta actualmente una clara tendencia de orientación de la cooperación internacional hacia los países de Renta Baja, en extrema pobreza o en situaciones de emergencia. Ello, junto con una reducción progresiva hacia los llamados Países de Renta Media.

Según la OCDE, América Latina y el Caribe, cuya mayoría de países han evolucionado hacia la situación de Renta Media, recibió el 15% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo en 1970, pasó a recibir el 10% en 1990, aumentó al 11% en 2010 y bajó al 8% en 2014.⁽¹⁾

Dentro de estas tendencias, es importante también revisar cómo se distribuyó la cooperación en la región: En los años 90, Bolivia, Nicaragua, el Perú y Honduras fueron los principales beneficiarios de la cooperación en América Latina. En la década siguiente, la tendencia revertiría a favor de Colombia, Bolivia, Honduras, Haití, Nicaragua y Guatemala, en tanto que el Perú pasaba al séptimo lugar, coincidiendo con su crecimiento macroeconómico. Al mismo tiempo, las cifras 2010-2014, sitúan a Haití como el principal receptor de la región, coincidiendo también con la agudización de la larga crisis económica e institucional de ese país a raíz del terremoto de 2010.

El reacomodo de la Ayuda Oficial al Desarrollo hacia la región está, pues, basado en la disminución hacia aquellas naciones en situación de País de Renta Media Alta y su reorientación hacia los que están en el rango de Renta Media Baja o Renta Baja.

Por otro lado, es de la mayor importancia considerar la importante y explícita alineación de las metas de la cooperación internacional del desarrollo con relación a las metas globales establecidas en los

Objetivos de Desarrollo Social ODS, plasmados en la Agenda 2030. Esta tendencia se ha ido plasmando en diversas reuniones internacionales sobre eficacia de la ayuda, particularmente las Reuniones de París de 2005, Accra de 2008, Busán de 2011 y Addis Abeba de 2015. En consecuencia, la negociación de la cooperación internacional al desarrollo está pautada en la actualidad por las prioridades establecidas en la Agenda 2030, sin que ello signifique que se desmerezcan las prioridades nacionales, las que sin embargo quedan acotadas.

Tendencias de la cooperación internacional hacia el Perú

Siguiendo esta lógica, la Cooperación Internacional hacia el Perú en los últimos años evolucionó con un comportamiento creciente entre 1990 y 2005, hasta alcanzar en 2005 casi US\$ 560 millones y, luego, comenzó a descender hasta alcanzar en 2014 el rango de los US\$ 337.3 millones (una cifra equivalente al 0.15% del PBI de ese año).

Es más, dentro de esta última tendencia decreciente, la Ayuda Oficial al Desarrollo también disminuyó, creciendo en cambio la cooperación privada (a través de ONGs), que pasó de 18% del total recibido en 1994 al 44% en 2014.

Las áreas con mayor intervención de la cooperación internacional, en general, han sido Inclusión Social y Acceso a Servicios Básicos, Recursos Naturales y Medio Ambiente, Economía Competitiva, así como Empleo y Desarrollo Regional.

Perú: país dual

El crecimiento económico peruano está fuertemente basado en el comercio exterior, las inversiones externas y la expansión del consumo, esquema que presenta vulnerabilidades propias, como lo demuestran los recientes efectos de la crisis internacional. Los efectos de las fluctuaciones a la baja de los precios internacionales de los *commodities* (y a la alza de productos importados de consumo) se hicieron patentes, recientemente, a raíz de la crisis financiera de 2008 y de la crisis china, cuando, desde rangos de crecimiento promedio del 6%, los países de la región pasaron a porcentajes negativos de casi un -2%.

Igualmente, el crecimiento económico no ha resuelto necesariamente la persistencia en los países de la región, incluido el nuestro, de situaciones de inequidad, pobreza y pobreza extrema

Sin embargo, nuestro proceso de crecimiento económico generó también el desarrollo de importantes capacidades técnicas e institucionales en diversas áreas. Este desarrollo de capacidades se ha manifestado en sectores de excelencia, tales como sistema de identidad, tecnología pesquera, agroindustria y agro-exportación, tributación y aduanas, protección del medio ambiente, inclusión social, etc.

Tales capacidades han ido aproximando al Perú a la situación de otros países de Renta Media como México, Brasil, Chile y Colombia, que también construyeron importantes capacidades en sus respectivas rutas al desarrollo y que dejaron, en su momento, de ser solo receptores de cooperación (o lo dejaron de ser totalmente) y asumieron nuevas responsabilidades para contribuir con otros países, en calidad de emisores u oferentes de cooperación.

El Perú se ha ido perfilando, entonces, como un País Cooperante Técnico, desarrollando, en base a sus sectores de excelencia, experiencias exitosas de cooperación técnica hacia otros países, catalogando dichas capacidades nacionales y articulándolas en una oferta peruana de cooperación.

De este modo, el Perú se ha ubicado entre los llamados países duales, es decir, aquellos países que aún requieren cooperación internacional pero que al mismo tiempo ofrecen cooperación hacia países del mismo o menor nivel de desarrollo, en esquemas que conocemos como Cooperación Sur-Sur y, cuando interviene el financiamiento de un donante tradicional, como Cooperación Triangular.

Nuevos actores de la cooperación y la cooperación privada

En el contexto ya explicado de disminución o retirada de fuentes tradicionales, la mirada tiende a orientarse a las nuevas modalidades y fuentes de cooperación privada tales como Organizaciones de la Sociedad Civil, Gremios, Fondos o Fundaciones.

Igualmente, las Asociaciones Público Privadas para el Desarrollo o APPD, vienen encontrando espacio dentro de las modalidades de

cooperación, tradicionalmente divididas entre las de Gobierno a Gobierno, Multilateral y Privada o a través de entes privados (ONGs).

Sin embargo, dentro del esquema tradicional (y en varios aspectos aún vigente) de la cooperación internacional, debe continuar prestandose especial atención a los esquemas de Gobierno a Gobierno y, en dicho sentido, al protagonismo que vienen adquiriendo otros países que no eran donantes tradicionales en la agenda internacional del desarrollo, como es el caso de los países árabes; de Brasil, Rusia, India y China; de los países que se adecuaron rápidamente al entorno de crisis internacional, como los estados del Báltico, Hungría e Israel; y, de los países recientemente incorporados al CAD, como Islandia, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia.

Lo mismo vale para examinar el rol creciente de la cooperación privada en el Perú, mayoritariamente gestionada por las llamadas ONGs (nacionales) o ENIEX (extranjeras). Ello, porque además que un monto importante de la actual cooperación que recibe el país es privada-privada (o de ONG a ONG), una parte importante de la Ayuda Oficial es igualmente gestionada por dichas entidades.

En este punto, es importante comprender que las organizaciones de la sociedad civil son, por lo general, expresión legítima de una determinada línea de pensamiento o ideología. Esta línea de pensamiento puede ser y con frecuencia es divergente o decididamente opuesta a políticas de Gobierno o incluso al propio sistema social y económico del país receptor. No en vano la definición de “no gubernamental”.

Al mismo tiempo, es claro que ha existido y que existe una fuerte “apropiación” del concepto de Sociedad Civil por parte de lo que conocemos como ONGs. Sin embargo, es evidente, pero siempre necesario recalcar, que el concepto de Sociedad Civil trasciende al de ONGs y se extiende a otros actores como gremios, asociaciones empresariales, fundaciones, etc.

Indudablemente, muchas de estas ONGs poseen una alta especialización técnica y la capacidad de realizar intervenciones ágiles y especializadas, temática y geográficamente, y con un gran potencial de beneficios directos para la población involucrada en sus proyectos. Ello, siempre recordando que otros representantes de la Sociedad Civil, no necesariamente representados en ONGs, también os-

tentan dichas capacidades y vienen posicionándose como socios y gestores de cooperación internacional.

En el Perú, la Ley indica que, cuando las ONGs gestionan cooperación oficial o reciben beneficios del Estado (visados, excepciones tributarias, liberaciones aduaneras) deben estar debidamente registradas y además sujetas a supervisión y fiscalización en cuanto a los proyectos que desarrollan con fondos de la cooperación internacional. Estas acciones las desarrolla actualmente la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

Sin embargo, dada la simultánea actividad político-ideológica de estas ONGs, muchas veces ha resultado delicado discriminar entre sus roles de gestión y de ideología (manifestado incluso en un franco activismo). En consecuencia, su relación con el Estado ha sido en más de una ocasión, por decir lo menos, compleja.

Una necesaria reflexión institucional

Institucionalidad de la gestión de la cooperación internacional en el Perú

El ya aludido Decreto Legislativo N° 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional, del año 1991, define en el sentido indicado al inicio del presente Documento a la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) o Cooperación Técnica Internacional (CTI). Aunque la definición sigue de manera general el actual consenso internacional, con un cuarto de siglo de vigencia e independientemente de la eventual necesidad de revisar ciertos conceptos a la luz de las realidades actuales, es un hecho que la Ley de CTI estaba basada en una institucionalidad hoy inexistente, a saber, la división de tareas entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el entonces Instituto Nacional de Planificación. El INP fue desactivado un año después de emitirse la Ley de Cooperación Técnica, trasladándose entonces al Ministerio de la Presidencia las funciones de CTI.

En ese contexto, se creó entonces la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI), que asumió las funciones que el DL 719 asignaba al INP, primero dentro del Ministerio de la Presidencia y luego dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros, siempre en coordinación con el Ministerio de Relaciones Ex-

teriores. Este período estuvo caracterizado por una dinámica de tensión relativa entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la SECTI, en cuanto al proceso de decisiones políticas y técnicas y, en general, al liderazgo sobre el tema de la CTI.

Fue durante el Gobierno de Transición (Noviembre 2000-Julio 2001) en que se tomó la decisión de consolidar la institucionalidad de la CTI, integrando el proceso político y técnico y el liderazgo en una sola entidad, dentro del Sector Relaciones Exteriores.

Nótese que dicha decisión se adopta en momentos que el Embajador Javier Pérez de Cuéllar ostentaba simultáneamente las funciones de Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores. El concepto no solo era una integración institucional sino temática, articulando el trabajo técnico de cooperación con la perspectiva de la Política Exterior.

Desde julio de 2001, ya en el gobierno del Presidente Alejandro Toledo, continuó el proceso de institucionalización de la CTI a partir de la indicada perspectiva, al punto que se designa primero a un Embajador de carrera en retiro y, luego, a uno en actividad, como Secretario Ejecutivo de Cooperación Técnica Internacional. Es más, éste último con retención de su cargo como Director de la Oficina de Cooperación Internacional de la Cancillería, subrayando la institucionalidad del proceso.

En dicho marco, en 2002, mediante Ley 27692, se creó la Agencia Peruana de Cooperación Internacional –APCI–, organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, con personería jurídica de Derecho Público y autonomía técnica. La APCI se crea bajo la premisa básica de eliminar tanto la SECTI de la PCM, como la OCI de la Cancillería e integrar las funciones de ambas en un solo ente, adscrito al MRE. Sin embargo, a pesar de la perspectiva de Política Exterior que signó el proceso desde su inicio y del hecho que prácticamente todo el personal de SECTI se incorporó a la nueva institución, solo determinado personal contratado en OCI MRE pasó a la APCI. Ni un solo funcionario diplomático o administrativo de la Cancillería pasó a la APCI a integrar cargo directivo o de línea.

La presencia orgánica de la Cancillería en APCI se define recién en 2007, en el Reglamento de la Ley que crea la APCI, a través de

la fórmula “*el Director Ejecutivo cuenta con la asesoría del Ministerio de Relaciones Exteriores, para fines de coordinar las gestiones y comunicaciones que realice la Dirección Ejecutiva con el Ministerio de Relaciones Exteriores y otros organismos del Sector Público para gestionar la cooperación internacional. Estará a cargo de un funcionario del Servicio Diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores quien dependerá del Director Ejecutivo y tendrá como funciones: a) Apoyar las acciones y coordinaciones que deban realizarse con los órganos de Relaciones Exteriores y el sector Público a fin de formalizar y registrar los convenios de cooperación internacional y el otorgamiento de privilegios para expertos, voluntarios y cooperantes y b) Otras que le asigne el Director Ejecutivo*”.

Dicho de otro modo, la presencia orgánica en la Agencia del Sector, al cual ésta pertenece, no prevé una integración funcional o cargo directivo, sino simplemente una Asesoría, acotada además a los incisos arriba señalados y, en ningún caso, a orientaciones de política exterior.

Sin duda, la autonomía presupuestaria de la APCI no permitiría la integración funcional de funcionarios diplomáticos o administrativos del MRE, sujetos a otro presupuesto, pero es un hecho que la Ley de APCI no lo prohíbe y que la Ley del Ministerio de Relaciones Exteriores permite el destaque de funcionarios, como es precisamente el caso del indicado “asesor” de APCI.

Otro elemento que merece especial consideración, es el de la Rectoría del tema de cooperación técnica internacional. En su Ley de creación, se otorgó a la APCI el carácter de “ente rector de la cooperación técnica internacional” con “*la responsabilidad de conducir, programar, organizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable, en función de la política nacional de desarrollo, en el marco de las disposiciones legales que regulan la cooperación técnica internacional*”.

Mediante la norma modificatoria (Ley 28925 de 2006) se creó la figura del Director Ejecutivo Adjunto, con funciones propias, además de la de reemplazar al Director Ejecutivo en caso de ausencia. Desde 2006 a la fecha (salvo un brevísimo periodo), no se ha designado a un Director Ejecutivo Adjunto.

Una evolución muy importante y que caracteriza la actual institucionalidad de la CTI se dio en 2007 a través de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que asigna a cada Sector la Rectoría de los temas bajo su competencia. En ese marco y de conformidad con su propia Ley de Organización y Funciones (2009), el Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce función rectora en materia de cooperación internacional. De conformidad con la misma LOF, el Ministerio de Relaciones Exteriores está integrado, entre otros órganos, por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

Sin embargo, al instrumentar el Organigrama del MRE de acuerdo con la LOF y la LOPE, se interpretó que la función debía corresponderse con un órgano y se decidió crear –nuevamente– una Dirección de Cooperación Internacional, reproduciendo, pero esta vez dentro del Sector, la situación de duplicidad existente antes de la creación de APCI.

Como vemos, existe actualmente una situación en que la aplicación de dos cuerpos legales sucesivos en el tiempo, otorgan la Rectoría sobre el mismo tema a un órgano y al Sector al cual dicho órgano pertenece.

Sin embargo, el concepto lógico de Rectoría no admite multiplicidad y, en consecuencia, no cabría una interpretación aislada de normas emitidas con anterioridad a la LOPE y a la LOF-MRE, como lo fue la Ley de Creación de APCI. De hecho, se considera que la Política de Cooperación Internacional es considerada una Política de Estado y por ende el rector de dicha política es el MRE al cual además pertenece la APCI, como Organismo Público Descentralizado y hoy como Organismo Público Ejecutor, sujeto a los lineamientos de la Cancillería.

Esta situación y otras derivadas podrían tener causas más profundas, vinculadas más con una cultura institucional que con una contradicción o interpretación legal.

Debido a una falta de presencia orgánica de la Cancillería en APCI, esta cultura institucional, mutuamente implantada en el Sector y en la Agencia, podría definirse como la de una percepción de “alteridad”. Es decir, la Cancillería ha considerado en general a APCI como una institución ajena y el personal y los sucesivos directivos de APCI no han hecho otra cosa a lo largo de su historia que recipro-

car dicha consideración hacia la Cancillería. Esta cultura no habría hecho más que reforzarse en los últimos años debido a la existencia de dos órganos –DCI y APCI– dentro del mismo Sector.

En nuestra opinión, no solo la actual discusión sobre la Rectoría –que podría ser, en realidad, episódica– sino la propia eficiencia de la gestión de la cooperación y sus potencialidades, reflejan o pueden reflejar esta cultura (y sus manifestaciones institucionales) y podrían estar constituyéndose en una debilidad, ya no del MRE sino del Estado peruano con respecto del tema de Cooperación.

Políticas de Estado para la cooperación

La inauguración del nuevo mandato presidencial 2016-2021 y su simbólica pero también significativa orientación a la celebración del Bicentenario de la Independencia Nacional constituye una interesante oportunidad para que las nuevas autoridades tomen las decisiones correspondientes respecto de la orientación e institucionalidad de la cooperación internacional en el Perú.

En una perspectiva de planeamiento estratégico, proponemos algunas cuestiones clave que podrían permitir desarrollar los posibles escenarios y las estrategias que se considere adecuadas para atenderlas.

Podemos ubicar dichas preguntas en tres ejes:

Eje 1.

EL PERÚ ANTE LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

¿Qué espera el Perú actualmente de la cooperación internacional?

La cuestión puede ser examinada preguntándose si la lucha contra la pobreza y la desigualdad requiere aún del apoyo complementario de la cooperación internacional, tomando en cuenta que ésta puede no ser significativa en términos cuantitativos, pero que sí podría demostrar su relevancia en términos cualitativos, vale decir a través de intervenciones sectoriales y en niveles micro. Por ejemplo, un

programa de vacunación en zonas rurales, paneles solares e internet en zonas alto andinas, etc.

Es evidente que persisten rangos de pobreza y desigualdad en el país, no obstante el actual proceso de crecimiento económico y el desarrollo de capacidades. Al mismo tiempo, en cuanto a este desarrollo de capacidades, resulta pertinente examinar si existen sectores cuyo crecimiento puede sostenerse exclusivamente en nuestra actual y privilegiada exposición al crédito, comercio e inversiones internacionales o si más bien requieren de una cooperación especializada e interesada en dicho desarrollo de capacidades. Por ejemplo, nuestro proceso de adhesión a la OCDE o nuestra actual asociación en el marco de la Alianza del Pacífico.

En otras palabras, examinar si resulta necesario que se continúe compitiendo internacionalmente por flujos ya disminuidos de cooperación, orientándolos a la prioritaria lucha contra la pobreza y también a la facilitación del comercio, la identificación y fomento de posibilidades de inversión y de espacios alternativos de desarrollo, como el manejo productivo del patrimonio cultural, el desarrollo urbano, etc.

¿Cómo puede promover el Perú sus intereses en la agenda de la cooperación internacional?

Asumiendo que la respuesta a la pregunta anterior es la de continuar promoviendo la cooperación hacia el Perú, debemos considerar ante todo los desafíos de nuestra actual condición de País de Renta Media Alta –PRMA–.

Es evidente que se descartaría por absurda la opción que un país deje de ser un PRMA para continuar captando cooperación internacional. La clave, entonces, está en cómo puede hacerlo un país que evoluciona en una dirección positiva hacia su desarrollo.

Es importante tener presente que el Perú se ubica dentro del muy amplio rango constituido por los Países de Renta Media Alta. Amplio, porque dentro de dicha clasificación se encuentra una variada gama de países que tienen ingresos anuales por habitante que van entre US\$4,126 y US\$12,735.

De este modo, percibimos una primera limitación de esta clasificación, su heterogeneidad externa, al incluir a países tan dispares en sus niveles y características de desarrollo como Brasil, Dinamarca y Gabón.

Una segunda limitación, la heterogeneidad interna es también característica de esta categoría, para lo que basta referirnos a la desigual distribución del ingreso en el Perú, donde, a pesar de haber disminuido efectivamente la pobreza y la pobreza extrema en los últimos años, conviven todavía realidades propias de Países de Renta Alta, Media y Baja. Dicho de otro modo, en el Perú conviven niveles de ingreso propios de Bélgica, Brasil y Benín.

Es más, características adicionales de esta heterogeneidad interna son la “desaceleración” de las tasas de reducción de la pobreza (5.3 % en 2004-2008 y 1.8% en 2010-2015) y la “estructuralidad” de la pobreza en cierto núcleo de población (calculado entre 5% y 7 %) que entra y sale sucesivamente de los umbrales de pobreza.⁽²⁾

Entonces, un primer curso de acción para nuestro país, plasmado por otra parte en la Agenda de Acción de Addis Abeba de 2015, es impulsar y utilizar una discusión comprensiva en los foros globales sobre los criterios de “graduación” (retirar a un país de la lista de beneficiarios de cooperación, de conformidad con que pase un umbral de PBI per cápita) así como, por cierto, mantener una intensa negociación basada en nuestras propias particularidades y la búsqueda de socios alternativos como los arriba señalados.

Es necesario insistir que no solo la superación de la pobreza en sí misma es un fin de la cooperación, sino también el desarrollo de capacidades y la innovación social y tecnológica, metas que además son de mutuo interés con los donantes.

Ciertamente, la adecuación de nuestras necesidades de cooperación a los 17 Objetivos de Desarrollo Social plasmados en la Agenda 2030 o, dicho de otro modo, la forma como nuestro país sintonice con las corrientes globales que guiarán la cooperación, será un importante elemento para la reflexión y la toma de decisiones para las nuevas autoridades.

¿Cuál debe ser el enfoque de prioridades Receptor/Oferente en la condición de país dual?

En directa relación con lo anterior y reconociendo entonces al Perú como País Dual, es decir, que requiere cooperación pero también es capaz de brindarla, otra pregunta importante es qué enfoque de prioridades podemos asignar a nuestra gestión de la cooperación internacional.

En primer término, ello implica la decisión de ser directores de nuestra cooperación, es decir que el Perú ejerza su liderazgo, desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional y traduciéndolas en programas de cooperación operativos, priorizados y orientados a los resultados. Asimismo, dirigiendo la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos. En buena cuenta, continuar aplicando el primer principio –Apropiación– de la Declaración de París de 2005 sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.⁽³⁾

En esta dirección, será asimismo necesario analizar y descartar una posible contradicción: *Si el Perú aún mantiene situaciones de inequidad y pobreza, ¿por qué deberá comprometer esfuerzos y recursos para ayudar a otros países?*

Elementos importantes de las relaciones internacionales como la Solidaridad no deben ser descartados. Un argumento en ese mismo rango, probablemente más potente, es el del *Soft Power* o prestigio internacional del Estado que coopera. Podrá apreciarse, como sucedió en otros momentos históricos con Japón, Corea, España y Alemania, que esta capacidad de países emergentes de ofrecer cooperación técnica se constituyó, en efecto, en una poderosa herramienta de Política Exterior.

No está de más recordar que, en el ámbito de dichos intereses de Política Exterior, está, sin duda, el proceso de Acceso peruano a la OCDE, dentro de cuyos parámetros se halla, precisamente, la proyección internacional de las capacidades nacionales a través de una oferta de cooperación.

Sin embargo, elementos de análisis más concretos podrían resultar necesarios para esta reflexión.

En primer término, la Proporcionalidad de la eventual inversión en actividades de cooperación Sur-Sur.

Con dicho concepto podemos entender el posible impacto de estas actividades en el presupuesto nacional. Cabe aclarar que estas actividades no incluyen la tradicional donación monetaria o de equipos característica de la cooperación Norte-Sur que, en efecto, implica grandes presupuestos, sino la participación de expertos nacionales en proyectos de asesoría o transferencias de tecnologías a países beneficiarios.

El gasto, entonces, podría ser calculado por las horas-hombre que estos expertos nacionales dedican a una actividad Sur-Sur. El promedio de actividades de este tipo es de 3 días a una semana.

En cuanto a gastos de alojamiento o estadía de técnicos que se desplacen, sin contar que muchas de tales actividades pueden realizarse de manera virtual, el esquema Sur-Sur trabaja generalmente con la modalidad de costos compartidos, es decir, el país cooperante paga los pasajes aéreos y el país receptor asume los gastos de estadía.

El gasto monetario efectivo, entonces, queda acotado en la mayoría de los casos a los pasajes aéreos. Ante la actual inexistencia de un fondo peruano, dicho concepto es asumido por programas de cooperación triangular o por fondos especiales como el de la Cooperación Española o el de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM. Como un indicativo, los rangos de cooperación en ese rubro son menores a los US\$ 100 mil anuales, lo que da la idea de la poca significativa inversión que tendría que hacer el país, frente a su impacto positivo.

En efecto, otro elemento a tener en cuenta es el de Equidad, es decir, la cooperación Sur-Sur se realiza de modo que “sus beneficios se distribuyan de manera equitativa entre sus participantes” (¿**?). El concepto se sustenta a nivel regional en la consideración que la ayuda a un país de menor desarrollo relativo (a nivel general o en el área de la intervención) le permite “equilibrarse” con los otros países y, de ese modo, favorecer la integración económica regional, en beneficio de todos.

No menos importante es el argumento, reseñado antes, de la capacidad de continuar captando cooperación en un entorno de restricción, a través de la Cooperación triangular. En efecto, la actual restricción de flujos de cooperación hacia o el Perú o, incluso, su

eventual “graduación”, no implican descartar la posibilidad de continuar recibiendo cooperación en el rubro triangular. Muy por el contrario, la refuerza, ya que el país escala su nivel de asociatividad en el entorno de la cooperación y, en dicha línea, le permite no solo desarrollar actividades de cooperación Sur-Sur a un costo cero, sino que también incorpora tecnologías y capacitación de parte del donante y desarrolla las propias, gracias a su aplicación en el país receptor.

Finalmente, el argumento quizá más contundente en las consideraciones costo-beneficio es la posibilidad efectiva que tiene la Cooperación Sur-Sur de convertirse en *Vehículo de tecnologías y productos propios*.

Pongamos como ejemplo la cooperación israelí en tecnologías de riego tecnificado, que se convirtió pocos años después en la creación de un mercado para sus productos en dicho rubro en aquellos países a los cuales había enseñado la tecnología.

En el caso del Perú, el impacto ha sido tal que las empresas israelíes implantaron plantas de producción en nuestro país que ahora abastecen a varios otros países de la región, habiéndose convertido el Perú, entonces, en productor y exportador. No sería difícil pensar que programas de cooperación técnica desarrollados desde el Perú (incluso con apoyo israelí) podrían expandir ulteriormente este mercado, con el consiguiente beneficio tributario y laboral, ahora para el Perú.

Ejemplos similares abundan, como es el caso de la cooperación con El Salvador en tecnologías para el cultivo del Cacao, que está orientada a convertirse en una importante oportunidad comercial al haberse generado una demanda de sistemas peruanos que beneficiará a las empresas que los producen. Un enfoque aún más agresivo se viene dando por parte de Colombia, cuyos entes de cooperación han desarrollado alianzas estratégicas con pequeños y medianos productores para desarrollar proyectos de cooperación con el expreso propósito de “colocar” comercialmente tecnologías propias.

Las consideraciones anteriormente mencionadas, entre las que podrían priorizarse tentativamente, las de *Soft Power* y *Vehículo de tecnologías y productos propios*, podrían orientar la cuestión planteada, en un sentido positivo.

Esto implicaría que, además de tener la capacidad técnica para ofrecer cooperación, se deba contar con una orientación firme para adecuarla con los intereses externos del país. Además, dadas las características de la Cooperación Sur-Sur, nuestra capacidad de participar como oferente podría considerar un adecuado y más estable financiamiento, sea a través de la intervención de socios tradicionales en esquemas de cooperación triangular pero, sobre todo, con la constitución de un Fondo Peruano de Cooperación Sur-Sur, que le permita al país una adecuada planificación y ejecución.

Eje 2

EL PERÚ ANTE LAS NUEVAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN Y LA COOPERACIÓN PRIVADA

¿Qué relación queremos con las ONGs que gestionan cooperación internacional?

Para responder esta pregunta, es importante recalcar que el concepto de sociedad civil incorpora, sobre todo a partir de Busán 2011, elementos como la representatividad, la gestión por resultados y el *accountability*, entendido como la debida administración, responsabilidad y transparencia que debe exhibir una organización, principalmente de los recursos puestos a su disposición.

Asimismo, que el concepto incorpora también otro tipo de expresiones de la Sociedad Civil, aparte de las ONGs, tales como fundaciones, sindicatos, universidades, empresas, etc.

Finalmente, se debe recordar, el hecho insoslayable que casi la mitad de los ya escasos flujos de cooperación que recibe el Perú, se canalizan, precisamente, a través de estas organizaciones, precisando, además, que ello incluye una parte creciente de la propia Cooperación Oficial.

Siendo así, entonces, uno de los escenarios podría ser el de construir un nuevo enfoque y de ampliar la relación con estos gestores privados de la cooperación internacional. Una relación mutuamente transparente, eficiente y propositiva, con un criterio más asociativo que únicamente fiscalizador, con énfasis en el uso correcto de los recursos y la gestión por resultados y con la orientación principal a la superación de la pobreza y al crecimiento del país.

De este modo, como en cualquier sociedad, un enfoque contractual de asociación para el desarrollo deberá incluir reglas de juego claras y que se cumplan por ambas partes, incluyendo aquellas establecidas por la comunidad internacional para la eficacia de la ayuda al desarrollo, como la ya aludida Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo de 2011.

Ahora bien, ello podría requerir ajustes institucionales pues, igualmente, el Estado está en su derecho de enfrentar actitudes contrarias a sus intereses o incluso al sistema económico-social en que se sustenta.

Al respecto, cabe recordar que las funciones de la APCI con respecto a las ONGs, implican, de conformidad con su Ley de creación la *“responsabilidad de conducir, programar, organizar, priorizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable, que se gestiona a través del Estado y que proviene de fuentes del exterior de carácter público y/o privado, en función de la política nacional de desarrollo, y por consiguiente gozan de los beneficios tributarios que la ley establece”* lo que incluye a *“las entidades que gestionan cooperación internacional sin la participación de los organismos del Estado (...) que hagan uso de algún privilegio, beneficio tributario, exoneración, utilicen de alguna forma recursos estatales o que la entidad cooperante originaria sea un organismo bilateral o multilateral del que el Estado es parte”,* señalando además que *“Para fines de transparencia, las entidades señaladas en el párrafo precedente tienen la obligación de inscribir en un registro que conduce la APCI, de carácter público e informativo, los proyectos, programas o actividades”*.

Esto orienta la discusión sobre el rol de del Estado ante las ONGs, en cuanto a las actividades de cooperación internacional que estas realicen, dicho de otro modo, a los proyectos inscritos en el registro de APCI. Es decir, ni la existencia de la ONG como tal, ni su actividad político-ideológica, ni sus eventuales acciones antisistema conciernen a la gestión de la cooperación internacional, salvo que la afecten directamente, como lo sería, por ejemplo –en casos desafortunadamente no poco frecuentes– el uso de fondos destinados a un proyecto de desarrollo para el financiamiento de una marcha anti minera.

Ciertamente, la acción del Estado con relación a estas ONGs no se circunscribe a APCI sino que se extiende a diversos entes, tales como Registros Públicos, SUNAT, Ministerio Público, etc. por lo que el legítimo control sobre sus actividades cuenta con diversas herramientas que no conviene atribuir enteramente a APCI aunque, ciertamente, la Agencia tiene una posición privilegiada para contribuir con este legítimo control.

Dicho esto sobre las ONGs en su sentido tradicional, un amplio y poco explorado campo se abre respecto a otras expresiones igualmente legítimas de la Sociedad Civil, como lo son Fundaciones, Gremios, Universidades, Cámaras de Comercio, Sindicatos, etc. con potencial o activa participación en proyectos de cooperación internacional, sea con sus pares de otros países o incluso a través de sus Estados.

Es menester entonces, considerar la pertinencia de una activa gestión internacional de estas nuevas modalidades que permitan diversificar las opciones de cooperación privada para el financiamiento de nuestro país.

Especial atención deben merecer los esquemas de APPD o Alianzas Público Privadas para el Desarrollo, según definición de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo AECID, *“una relación voluntaria, colaborativa y formal entre la AECID, las administraciones públicas de los países socios y una o varias entidades del sector empresarial, de la sociedad civil y del ámbito universitario, de España, de los países socios o de terceros países, en la que se establece un objetivo común, con un demostrable impacto en desarrollo, y en la que se definen conjuntamente las responsabilidades y se asumen conjuntamente los recursos, los riesgos y los logros”*.⁽⁴⁾

Los ejemplos exitosos de esta modalidad vienen acumulándose, como el proyecto “Luz en Casa Oaxaca”, en México, con apoyo de la misma Cooperación Española y la participación de la Fundación Acciona Microenergía, que *“tiene por objeto garantizar un servicio eléctrico básico a familias de comunidades aisladas, donde no está previsto que se suministre electricidad a través de redes eléctricas convencionales. Este servicio se apoya en una solución técnica domiciliaria a partir de un panel solar y una batería de litio que permiten atender, al menos, seis horas de luz en tres bombillas y un enchufe”*.

Sin ir tan lejos, en el Perú, la APPD Acobamba (Huancavelica), viene interviniendo en los sectores de Gestión del territorio (recursos ambientales y agua), Educación rural multicultural, Desarrollo Productivo (nuevas tecnologías para diversificar la producción, acceso a créditos y cadenas productivas), Telecomunicaciones (cobertura y calidad de conexión e Internet), Equidad de Género y Gobernabilidad.

Eje 3

LA INSTITUCIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

¿Se debe mantener o modificar la actual institucionalidad de la cooperación internacional?

El desarrollo de los escenarios anteriormente mencionados podría pasar por una revisión de la institucionalidad nacional vinculada con la cooperación internacional y su articulación con las Políticas Nacionales.

Ello se refiere en primer término a la propia Ley de Cooperación Internacional, creada en un escenario nacional e internacional completamente diferente al actual y con una institucionalidad también diferente a la presente.

Refiriéndose a la propia institucionalidad, la pregunta pasará por revisar el rol que durante casi tres lustros viene desempeñando la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, Organismo Público Ejecutor adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Esta revisión podría referirse a la propia historia de su creación, en el ámbito del Sector Relaciones Exteriores y a las peculiaridades de su devenir institucional. Asimismo, ante los nuevos desafíos de la cooperación internacional –restricción de fondos, nuevos actores y capacidades nacionales para ofrecer cooperación– podría considerarse asumirlos con un fortalecimiento de la Agencia, que podría pasar por una clara direccionalidad de sus objetivos, discriminación de sus competencias y agilización de sus procesos. No son de desmerecer una serie de temas de orden administrativo, vinculados con su infraestructura física y los diversos regímenes laborales que actualmente presenta y que complican su debida administración.

La revisión institucional podría derivar, asimismo, en el reforzamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR), que permite que la Política de Cooperación comprenda y oriente las actividades de cooperación que realizan todos los Sectores nacionales y los Gobiernos Regionales y Locales.

En el ámbito propiamente de la gestión de Cooperación, asumir el desafío en lo institucional podría implicar el perfeccionamiento de las herramientas técnicas para establecer una Demanda Nacional de Cooperación, articulada con las particularidades del desarrollo económico peruano y con las necesidades del país, como instrumento de negociación de la cooperación técnica internacional. Asimismo, la capacidad técnica para identificar los nodos de excelencia alcanzados por el país, de manera de preparar también una adecuada Oferta peruana de cooperación.

¿Cuál es el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores?

La actual Ley de Organización y Funciones del MRE (2009), le asigna la temática y la Rectoría de la cooperación internacional, lo que se corresponde con la intencionalidad política que imprimió desde 2001 la creación de la Agencia, adscrita a la Cancillería.

Como se ha señalado, el carácter de ente rector asignado a APCI en 2002, no debe leerse aisladamente de su adscripción al Ministerio de Relaciones Exteriores, sino, como fue la intención de la Ley en su momento, para empoderar a la Agencia –y por ende al Sector Relaciones Exteriores al que se encuentra adscrita– con relación al resto de la Administración Pública. De hecho el MRE mantuvo su facultad de suscribir convenios y de formular, planear, dictar, dirigir, coordinar y supervisar las políticas nacionales en materia de cooperación, correspondiendo a APCI una función más ejecutiva y de gestión, que, de hecho, la ley le otorga, brindándole además autonomía técnica y presupuestaria.

Aparte de las consideraciones anteriores, convendrá confirmar la lógica que asigna el tema de cooperación internacional a la Cancillería y no a otra Institución o Ministerio como, por ejemplo, CEPLAN, MEF, MINCETUR o MIDIS. Dicho de otra manera, ¿Cuál es el vértice común de los diversos temas de la cooperación internacional actual para un país como el Perú?

Nos ayudarán a identificar dicho vértice tres argumentos esencialmente vinculados. El primero, válido también para el desarrollo clásico de la cooperación, es el de la Naturaleza internacional del tema. La cooperación internacional se desarrolla, tautológicamente, en escenarios internacionales, es objeto de una relación y negociación internacional y es orientada por agendas internacionales de desarrollo.

El segundo, especialmente válido para un país que recibe cooperación como el nuestro, es el de la Orientación de afuera hacia adentro, es decir, capta en el exterior Cooperación Internacional en favor de nuestra población, la lucha contra la pobreza y el desarrollo de capacidades.

El tercero, la Gestión esencialmente externa, alude, en cuanto a la Demanda de Cooperación, al reforzamiento y promoción de nuevas modalidades con los socios tradicionales y la identificación, elección y captación de nuevos socios, así como la labor de adecuar la oferta externa con la demanda interna de cooperación técnica, es decir, con las políticas de desarrollo establecidas por el Estado

En cuanto a la oferta de cooperación, el argumento de la *Gestión esencialmente externa* es aún más claro (aunque todavía no debidamente desarrollado en el país), al articularse directamente las capacidades desarrolladas en el país y su ofrecimiento externo con el *Soft Power* internacional, los intereses concretos de nuestra Política Exterior, particularmente en determinadas áreas geográficas, y su capacidad de convertirse en vehículo de productos, tecnologías e inserción laboral peruanos en el exterior.

Este último argumento ubica, finalmente, el peso específico actual para el Perú de la cooperación internacional, con respecto al desarrollo nacional y a la política exterior: Siendo poco significativa en términos cuantitativos, el impacto cualitativo de la cooperación sobre el desarrollo es todavía importante pero sumamente especializado, temática y geográficamente. En cambio, sus potencialidades para la política exterior (tanto en la gestión externa de cooperación, pero sobre todo en la capacidad de ofrecerla) son sustanciales y su relación costo-beneficio decididamente positiva.

Finalmente, además de la red transnacional, principal patrimonio institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, un creciente

potencial puede también identificarse en este rubro con las Oficinas Descentralizadas ODEs, es decir, su red nacional.

Como se conoce, el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta actualmente con siete ODEs y proyecta ampliarlas. En nuestra opinión la lógica de ampliación de las ODES –ya superado el concepto puramente fronterizo– debe contemplar determinados criterios en el área económica, en cuanto promoción (comercio, turismo e inversiones) y otros asuntos (negociaciones, integración y cooperación)

En ese sentido, un criterio para ampliar las ODES podría ser el de la concentración de cooperación internacional o el de requerimientos de cooperación internacional. En ese sentido, por ejemplo, zonas de pobreza y pobreza extrema, aún prioritarias para la cooperación internacional, podrían ser consideradas para la implantación de nuevas ODEs, sea por la concentración de proyectos (o de personal de expertos y voluntarios extranjeros) o de ONGs que los ejecutan; sea por la necesidad de promover tales proyectos.

Vinculado con ello, en el actual contexto de disminución de la cooperación hacia el Perú y –fenómeno simultáneo– la mayor capacidad del Perú de ser oferente de cooperación, la competencia por encontrar nuevas modalidades y socios de cooperación encuentra en la actividad de los gobiernos subnacionales sugestivas posibilidades. La llamada Cooperación Descentralizada (por ejemplo, entre un Gobierno Regional o un Municipio peruano y un Gobierno autonómico español) se viene perfilando claramente en el futuro inmediato como una fuente de recursos en un contexto internacional de restricción. Tampoco es ilusorio pensar que el importante desarrollo de capacidades alcanzado por determinados niveles subnacionales (por ejemplo, Gobierno regional de San Martín en la sustitución de cultivos) pudiera ser fuente directa de Cooperación Descentralizada hacia otros países, una suerte de cooperación Sur-Sur subnacional.

En dicho espacio, la experiencia internacional de los funcionarios de las ODES sería fundamental.

No debe tampoco desmerecerse la posibilidad de incluir entre los servicios de las ODES existentes o de aquellas por crearse, los de recibir varios trámites que actualmente tienen que hacerse en Lima ante la APCI, como los de inscripción o renovación de registros de

ONGS o de sus proyectos, así como los procedimientos de devolución de IGV.

Lo anterior, sin duda, requerirá una especial re-conceptualización de la actividad de las ODES y capacitación de sus funcionarios, para lo que se sugiere considerar hasta tres niveles progresivos:

En un primer nivel las ODES deben estar capacitadas para ser antenas del Sector RREE, en términos coloquiales, “embajadas internas”. Por lo tanto, es indispensable la capacitación urgente de sus funcionarios en la temática de cooperación internacional y su ubicación e importancia en el ámbito de nuestra política exterior, así como las funciones de APCI y facilitaciones que ofrece.

En un segundo nivel, las ODES deben estar capacitadas para servir de canal a las gestiones de cooperación de los Gobiernos regionales y locales y para brindar los servicios sugeridos en el acápite anterior.

En un tercer nivel, ya más avanzado, las ODES deben ser entrenadas para brindar, a su vez, capacitación a gobiernos regionales y a organizaciones de la sociedad civil para la gestión de proyectos de cooperación internacional.

APCI ha llevado a cabo un importante Plan de Capacitación 2015-2016 en un total de 40 eventos, 29 de los cuales se han desarrollado a nivel subnacional. Por lo tanto, tiene una probada experiencia para implementar la capacitación requerida, a nivel técnico.

A modo de conclusión

Entendemos la Política Exterior como la orientación de las acciones que realiza un Estado hacia otros Estados y demás actores del sistema internacional. Para realizar estas acciones, el Estado dispone de diferentes medios o herramientas.

Una de ellas, la Diplomacia, es la herramienta más reconocida o –mejor dicho– conocida, pero el hecho es que otras herramientas, como la política de defensa, la política económica o la política cultural, contribuyen igualmente a la sustancia y consistencia de la acción externa del Estado.

Con respecto a la orientación externa de la política económica, distinguimos dos vertientes: la promoción (comercial, de inversiones y turismo) y la gestión (negociaciones, integración, ciencia y tecnología y cooperación).

Catalogada entonces la cooperación técnica internacional entre las herramientas propias de la acción externa del Estado, las presentes consideraciones se orientan a proponer su más agresiva utilización en nuestra acción externa.

Lo anteriormente expuesto sobre el contexto, la situación y la institucionalidad de nuestro país con respecto a esta actividad y los escenarios desarrollados nos permiten adelantar las presentes propuestas:

Eje 1

EL PERÚ ANTE LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

¿Qué espera el Perú actualmente de la cooperación internacional?

El Perú, País de Renta Media Alta, debe continuar compitiendo por los flujos de cooperación internacional, en un contexto de reducción general y de priorización hacia países de Renta Baja. La orientación de dichos flujos, además de luchar contra las manifestaciones subsistentes de pobreza y pobreza extrema, debe priorizar también la consolidación de un desarrollo que vaya más allá de las vulnerabilidades del actual esquema de crecimiento (extracción, inversiones, ampliación del mercado interno) orientándose a la consolidación de capacidades.

¿Cómo puede promover el Perú sus intereses en la agenda de la cooperación internacional?

Subrayando la heterogeneidad externa e interna de su categorización como PRMA, sobre todo en la actual discusión internacional sobre los criterios de “graduación” de los países receptores, sintoniando al mismo tiempo nuestras necesidades con los Objetivos de Desarrollo Social plasmados en la Agenda 2030.

¿Cuál debe ser el enfoque de prioridades Receptor/Oferente en la condición de país dual?

El Perú debe consolidar el liderazgo de su propio proceso de desarrollo y articular la cada vez más reducida oferta de cooperación internacional a las necesidades de dicho proceso, compitiendo igualmente por los flujos existentes y diversificando sus socios en nuevos espacios.

Sin embargo, la situación de país dual también le exige al país una más decidida proyección a través de una oferta de cooperación. Esta oferta, deberá estar priorizada en base a los aludidos elementos del *Soft Power* y de Vehículo de tecnologías y productos propios. Igualmente, deberá considerar un adecuado financiamiento a través de un Fondo de Cooperación Sur-Sur y un balance costo-beneficio en términos monetarios con criterios de proporcionalidad y equidad, pero también en términos de política exterior sobre la base de concretos intereses diplomáticos del Perú en determinadas zonas del Globo.

Eje 2

EL PERÚ ANTE LAS NUEVAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN Y LA COOPERACIÓN PRIVADA

¿Qué relación queremos con las ONGs que gestionan cooperación internacional?

Reconceptualizar la relación con los gestores privados de la cooperación internacional, que son en varias ocasiones expresiones legítimas de ideologías determinadas y, al mismo tiempo, socios ineludibles en la gestión actual de la cooperación internacional. Esta relación se deberá plantear sobre la base de un criterio asociativo, enfatizando el uso correcto de los recursos y la gestión por resultados y refiriéndose estrictamente a la ejecución de los proyectos.

Asimismo, se deberá trabajar sobre un concepto amplio de Sociedad Civil, en otras expresiones y modalidades de la relación, con particular énfasis en las APPD.

Eje 3

LA INSTITUCIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

¿Se debe mantener o modificar la actual institucionalidad de la cooperación internacional?

La institucionalidad de la cooperación técnica internacional en el Perú adolece de un evidente desfase en su base legal, diseñada para un país eminentemente receptor y en el antiguo contexto de una oferta internacional relativamente amplia y prioritariamente canalizada por la vía oficial.

Por otro lado, la unidad entre la orientación y la gestión de la CTI, alcanzada en 2002 con la creación de APCI y su adscripción al Sector Relaciones Exteriores, enfrenta igualmente desafíos. La sucesión de textos legales que asignan la rectoría sobre el tema de cooperación técnica internacional simultáneamente a la Agencia y al Sector a la que ésta pertenece plantea lo que parece ser, en realidad, una falsa dicotomía. El hecho es que la rectoría asignada a APCI en 2002 no puede leerse aisladamente de su adscripción al Ministerio de Relaciones Exteriores y lo que estaría realmente revelando es una mutua cultura de “alteridad” que debe ser superada, en aras del fortalecimiento de la Agencia y, en consecuencia, del rol de la cooperación técnica internacional en el marco de nuestra Política Exterior.

¿Cuál es el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores?

El argumento principal de la gestión externa y, además, el mayor impacto relativo sobre la política exterior con respecto a la política de desarrollo que tiene actualmente la cooperación técnica internacional para el Perú, le otorgan un claro liderazgo a la Cancillería, reforzado además por su red transnacional y su presencia en la administración pública nacional, en los diferentes niveles de Gobierno.

Este liderazgo, con el debido reconocimiento y respeto a la alta especialización técnica requerida para las tareas ejecutivas de la APCI, debe traducirse en una conducción política a cargo de profesionales del Servicio Exterior, enfocados en la adecuación de la política de cooperación a la agenda internacional de desarrollo y a los intereses del Perú en ese marco, entre los que se encuentran su prestigio

internacional, la expansión de sus mercados laboral, de productos y servicios y la ubicación del país en nuevas orientaciones de su desarrollo, como el proceso de adhesión a la OCDE.

Notas

- (1) Las cifras y tendencias identificadas en este Documento de Trabajo provienen del documento "Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2011-2014", editado por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional APCI.
- (2) Álvaro Monge Zegarra. "Sobre el núcleo duro de la pobreza". Diario Gestión. Lima, 11 de mayo de 2016.
- (3) Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión por Resultados y Mutua Responsabilidad.
- (4) Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. "Protocolo AECID para la Gestión de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD)". Madrid, 2013

The Eurasian Economic Union – Risks and opportunities of an emerging bipolar Europe

Werner Miguel Kühn

Dr. As. Dipl. iur., Senior Officer – Internal Market Affairs Directorate, EFTA Surveillance Authority. Former law clerk at the Court of Justice of the European Union. Specialized in the legal orders of regional economic integration systems in Europe and Latin America.

I. Introduction

The current armed conflict in eastern Ukraine attained sad notoriety, as it showed that war in Europe could no longer be considered a phenomenon belonging to the past, effectively eradicated following years of international cooperation in different areas. The dispute between the West and Russia over the fate of Ukraine reminded many of the days of the so-called “*Cold War*”, during which the two superpowers of that time – the *United States of America* (USA) and the *Union of Soviet Socialist Republics* (USSR) – irreconcilably faced off against each other, keeping each of them a geographical area of political influence at global scale. Far from discussing security aspects, the present article intends to analyze the said conflict from a geopolitical perspective as the competition between two regional integration systems – the *European Union* (EU) and the *Eurasian Economic Union* (EAEU) –, which have clashed as a result of their continued territorial expansion. For this purpose, legal, economic and political aspects will be taken into account. The main objective of the present article is to shed light on the functioning of the latter integration system, with a view to assist the EU in developing strategies for bilateral cooperation, ultimately preventing further confrontation.

II. The conflict in Ukraine as background of a clash between two integration systems

Whilst the general public tends to see in the armed conflict primarily as a confrontation between Ukraine and Russia over territorial and ethnic boundaries, little is known about the true reasons of the dispute. In order to understand these reasons, the conflict must be contemplated within the greater context of the economic and political restructuration of Eastern Europe and the Caucasus over the past years, whose main protagonist has been the EU. After the collapse of the USSR and the communist regimes in Eastern Europe, the EU has stepped in and filled the political vacuum left, setting a new agenda aimed at helping the individual States in their transformation into market economies, thus enabling their subsequent incorporation into the European single market. While this is certainly the case for those Eastern European States which joined the EU as full members from the year 2004 onwards, it is also to a certain degree true for those States in the Balkans and the Caucasus which have established privileged trade ties with the EU. However, with the emergence of the EAEU in Eurasia, a new actor has entered the international scene, openly challenging the new order established by the EU with the so-called *Eastern Partnership* (EaP). A proper analysis of the events leading to this clash – which has dramatically escalated including economic sanctions and military measures – requires that the perspective of both integration systems be taken into account. For that purpose, in what follows, it shall be explained, firstly, what the EU's geopolitical strategy with regard to Eastern Europe and the Caucasus consists in, and, secondly, how it has been perceived by Russia.

1. The EU's view of a unipolar Europe reflected in the Eastern Partnership

It follows from Article 8 of the Treaty on the European Union (TEU), that the EU “*shall develop a special relationship with neighbouring countries, aiming to establish an area of prosperity and good neighbourliness, founded on the values of the Union and characterised by close and peaceful relations based on cooperation.*” This provision further states that for this purpose, the EU “*may conclude specific agreements with the countries concerned. These agreements may contain reciprocal rights and obligations as well as the possibility of undertaking activities jointly. Their implementation shall be the*

subject of periodic consultation.” Although this provision was not applicable before the entry into force of the Treaty of Lisbon on 1 December 2009, it best articulates the EU’s new foreign policy as regards its near geographical environment. The “enlargement fatigue” experienced in the past decade, along with the pressing question as to what should be the ultimate boundaries of the EU as a regional integration system, made it necessary to develop a strategy in relation to those States, to which the EU could not offer an accession perspective. A differentiated approach was eventually adopted within the *European Neighbourhood Policy* (ENP), the general strategy which encompasses the EU’s foreign relations with Eastern Europe, the Caucasus, the Middle East and Northern Africa. The EaP, the strategy developed specifically for Eastern Europe and the Caucasus, was born in 2008 based on a Polish-Swedish proposal as a joint initiative involving the EU, its Member States and six eastern European partners: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine.

The EaP is based on a commitment to the principles of international law and fundamental values – democracy, the rule of law, human rights and fundamental freedoms – and implies support for a market economy, sustainable development and good governance. More concretely, according to the joint declaration signed in Prague in May 2009 which gave birth to EaP, it aims at “*creating the necessary conditions to accelerate political association and further economic integration between the EU and the interested partner countries. It seeks to support political and socio-economic reforms of the partner countries, facilitating approximation towards the EU. This is meant to serve the shared commitment to stability, security and prosperity of the EU, the partner countries and indeed the entire European continent.*”¹ In other words, the EaP constitutes a foreign policy strategy aimed at fostering economic development in Eastern Europe with a view to guaranteeing stability and peaceful cooperation in the EU’s immediate neighborhood.

From a legal perspective, the EaP is implemented by bilateral association agreements concluded between the EU and individual partner States whose objective is the establishment of *Deep and Comprehensive Free Trade Areas* (DCFTA), ultimately offering opportunities for trade and investment. In technical terms, the creation of these association agreements implies a regulatory approximation leading to convergence with EU laws and standards, with

this measure expected to facilitate the opening of national markets.² The consequence of this approximation is that eastern partners are required to adopt the EU's *acquis* by incorporating it into their respective national legal orders, at least in specific sectors covered by the subject matter of the agreements.³ The EU has repeatedly stressed the importance of legislative and regulatory approximation for the achievement of the objectives set by the EaP and has therefore offered support to national institutions wishing to make themselves familiar with the EU's legal framework. In the long term, this process shall lead to a gradual economic integration of the eastern partners in the EU internal market and the creation of a common economic area. It is worth noting in this context that the cooperation envisaged by the EaP goes beyond matters pertaining to trade, extending even to the area of justice and home affairs, migration and asylum, fight against corruption and border control. Furthermore, cooperation in the field of energy is envisaged with a view to strengthen energy security. A long-term stable and secure energy supply and transit shall be achieved, also through better regulation, energy efficiency and more use of renewable sources. The EaP proposes the inclusion of provisions on energy interdependence in association or other bilateral agreements between the EU and the partner States. A strong incentive for partner States to cooperate with the EU is the prospect of visa liberalization, which is seen as an instrument for facilitating trade and investment, expected to be achieved gradually once the conditions for safe mobility will be met.⁴

Thus, it is possible to conclude from the foregoing that the association agreements proposed to EU's partner States in the framework of the EaP aimed at establishing so-called DCFTAs are no longer based solely on the tariff reduction logic, because they cover a broader range of issues, such as removal of non-tariff barriers, liberalization of the services sector, elimination of the State's protectionist measures, favorable conditions for foreign direct investment, etc. By offering free trade agreements, the EU requires from its partner States economic modernization with high EU standards in areas such as sanitary and phyto-sanitary standards, technical regulations, public procurement, competition policy and State-aid.

The EaP appears to be based on the concept of a "unipolar Europe", entailing an incorporation of the eastern partners in the orbit of the EU as the focal point, with access to its internal market as the

key instrument used for achieving this goal. It might be more than a sheer coincidence that the launch of the EaP took place shortly after Russia's invasion of Georgia in 2008. However, there is no indication in favor of the assumption that the EU leaders intended to alienate or exclude Russia from any partnership with the EU. On the contrary, Russia was offered the opportunity to become part of the EaP along with the other eastern European countries. This offer was, however, rejected by Russia which did not consider this kind of partnership to be in line with its self-perception of a regional power, entitled to a privileged, or at least to some kind of relationship between equals with the EU. In order to understand the disagreement between the EU and Russia as regards the shape and future of their relations, it is necessary to take into account Russia's view on the events taking place in its immediate neighborhood at that time.

2. Russia's reservations to the EU's Eastern Partnership as a result of its view of a bipolar Europe

The enlargement of the *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) so as to include former Member States of the USSR and the *Warsaw Treaty Organization* (also known as the *Warsaw Pact*) met Russia's clear discontent. Concessions made by NATO such as the assurance to refrain from setting up new military bases in those eastern European countries aimed at addressing Russia's security concerns based on an alleged perception of being "cornered" by foreign military forces.⁵ Interestingly, the situation was significantly different in the context of the EU's eastern enlargement despite the considerable political, social and economic impact the accession to this integration system has had on these countries' societies and the fact that, for the first time ever, Russia and the EU as a political entity shared common borders.

The current legal basis for EU-Russia relations is the *Partnership and Cooperation Agreement* (PCA) of 1994.⁶ Since then, the concept of a "Strategic Partnership" was invoked and several attempts were made to deepen bilateral cooperation. In May 2003, when the perspective of Russia's participation in the ENP was vanishing, agreement was made on the deepening of cooperation through the establishment of four "Common Spaces".⁷ At the Khanty-Mansiysk summit in 2008, the leaders of the EU and Russia decided to work on a "New Basic Agreement" to replace the PCA of 1994.⁸ A further step was made in 2010, with the launch of the "Partnership for Mo-

derization” covering several areas: from the more economic and technical to the judicial fields and the strengthening of the rule of law.⁹ Despite all these efforts, no meaningful results were achieved in bilateral talks. On the contrary, many dialogues were frozen when Russia became increasingly assertive in its foreign policy towards neighbor countries. In the meantime, the EU had started negotiating association agreements aimed at establishing DCF-TAs with EaP countries, including Ukraine. As will be explained in what follows, this fact would change the course of EU-Russia relations dramatically, to the point of initiating a veritable geopolitical competition on dominance over Eastern Europe and the Caucasus. In fact, the EU’s rapprochement to Ukraine, regarded by Russia as part of its traditional sphere of influence due to the manifold historical and cultural ties between both nations,¹⁰ must be seen as a turning point in Russia’s stance towards the EU, initially characterized by cautious interest rather than by distrust.¹¹

In response to the EaP initiative, Russia – along with other post-Soviet States – launched a series of projects having regional economic integration in the Eurasian space as their objective, with the creation of a *Eurasian Customs Union* (ECU) in 2010 and the eventual establishment of the EAEU in 2015. An assessment of Russia’s leading role in these integration processes and its vision of future relations with the EU reveals that Russia regards the EAEU primarily as an instrument of foreign policy which helps it bolster its own bargaining position vis-à-vis the EU. Its perception of the future geopolitical order appears to be one of a “bipolar Europe” with genuine spheres of influence reserved to each, the EU and the EAEU, with the latter under Russian leadership. Tensions between both integration systems increased when it became obvious that this vision contradicted the model envisaged by the EU, articulated by the EaP. Russia concretely feared that a rapprochement of the EU with the eastern European countries would take place to the detriment of Russia’s relations with these countries.¹² In particular, the legislative and regulatory approximation foreseen in the EaP, including the adoption of the EU’s technical standards, was seen by Russia as having the potential of creating obstacles to trade if these technical standards happened to be incompatible with the ones applied by Russia.¹³ This, together with the elimination of most customs tariffs in trade with the EU, prescribed by the association agreements, was considered to pose a risk to Russia’s competitiveness. Another aspect deemed critical was the EaP’s agenda in the area

of energy cooperation, which from Russia's perspective undermined the existing agreements between Russia and, respectively, Ukraine and Moldova. In general, any agreement by which Ukraine would give up sovereignty in areas relevant to trade in favor of integration with another integration system such as the EU was deemed as likely to undermine Russia's plan of including Ukraine into a Eurasian integration perspective.

The launch of the EAEU is considered by observers as Russia challenging the approach taken by the EU which, as already explained, sees the EU and its internal market as the focal point for economic and political integration in an extended geographical area encompassing the entire European continent and the Mediterranean. The uncertainty has been exacerbated by Russia's ambiguous stance towards the EU which has repeatedly switched from cooperative to hostile. On the one hand, the idea expressed by the Russian President Vladimir Putin to create a "*common humanitarian and economic space*" from Lisbon to Vladivostok, with the EU and EAEU as the negotiating partners,¹⁴ can be cited as an example of Russia's alleged willingness to cooperate with the EU on friendly terms. On the other hand, it should not be left unmentioned that the EAEU does not appear to shy away from openly competing with the EU, even at the risk of threatening the latter's own existence. In fact, the EAEU's integration plans – as conceived by its key strategists – appear to include the possibility of inviting disgruntled EU Member States and candidate States to join the EAEU.¹⁵

3. Subsequent creation of the Eurasian Economic Union

With the creation of the EAEU, a new integration system emerged in a vast geographical area denominated by its founding fathers as "*Eurasia*", with no clear boundaries, thus encompassing theoretically the entire landmass of Europe and Asia. The EAEU, officially operative since 1 January 2015, is the result of the latest wave of integration in the post-Soviet area. It is commonly assumed that the idea of a "*Eurasian Union*" had originally been formulated by the Kazakh President Nursultan Nazarbayev in 1994,¹⁶ albeit without an appropriate follow-up. Fifteen years later, Russian foreign policy priorities refocused on the regional level. Furthermore, the economic crisis of 2008 had heavily hit Russia and its neighbouring countries, increasing the need for cooperation to reach economic growth. In addition, the EU's EaP launched in 2009 and China's growing

presence in Central Asia in political and economic matters were seen in Moscow as threats to its influence in the post-Soviet space. The launch of the EAEU was therefore seen as an adequate means to counter these developments.¹⁷

III. Overview of the integration efforts in the post-Soviet space

As will be shown in the following, even though the creation of the EAEU must be regarded as a reaction, the integration process did not emerge from scratch. Instead, it could look back at various integration efforts made since the collapse of the USSR, crowned with more or less success. For a better understanding of the general integration context in the post-Soviet space, in which the EAEU saw the light of day, a brief account of these previous efforts will be presented.

1. Commonwealth of Independent States

The creation of the *Commonwealth of Independent States* (CIS) in 1991 constitutes the first commitment to regional economic and political integration in the post-Soviet space. Its purpose, essentially, consisted in managing the orderly separation of the former Soviet republics and the continuation of political and economic dialogue in a new format. The founding document of the CIS, signed on 21 December 1991 in Almaty by all former Soviet republics, excluding the Baltic States and Georgia, offered an ambitious, integrationist agenda. The CIS was supposed to achieve a coordination of both foreign and defence policy, and to develop “*a common economic space, a common European and Eurasian market and a customs policy*”.¹⁸ The common economic space was meant to be formed “*on the basis of the market economy principle, envisaging the free movement of goods, services, capital and labour*”.¹⁹ Within this framework, the Member States established a network of overlapping bilateral and multilateral agreements, albeit with numerous and no permanent institutional structure.²⁰ In the first years of the CIS’ existence, the Member States showed little interest in further integration, mainly due to the prioritization of the transformation into market economies and the establishment of international relations with the rest of the world, first and foremost with the USA and the EU. In addition, the breakup of the USSR as a political entity had just occurred,

and the Member States were rather keen in asserting their newly gained sovereignty. Another factor was the unbalanced economic interdependence between Russia and the other post-Soviet States, which did not encourage Russia to embark on further integration. In fact, the CIS was not particularly favourable to Russia, since it obliged it to open its domestic market to imports coming from less competitive CIS States and to provide them with raw materials and energy at discount prices. Over time, political support for the CIS dwindled, due to the diverging economic orientations of its Member States. Once the post-Soviet States had recovered from the initial shock of the breakup of the USSR, the CIS essentially lost its purpose.

From a legal perspective it is worth pointing out that the CIS was never meant to become a successor of the USSR. On the contrary, its founding documents declared that the “USSR as a subject of international law and a geopolitical reality no longer existed”²¹ and stated that the CIS was open for membership not only to all ex-USSR republics, but to other States “sharing the purposes and principles of the founding agreement”.²² Furthermore, according to the Declaration of Almaty of 21 December 1991, the CIS is defined in negative specifications as “neither a State nor a supranational structure”, in which cooperation shall be “carried out in accordance with the principle of equality through coordinating institutions formed on a parity basis”.²³ The CIS Charter adopted on 22 January 1993 – but not ratified by all Member States – defined the CIS also in negative terms as “not a State” and “not holding supranational powers”, while emphasizing that “the Member States are independent and equal subjects of international law”.²⁴ In its structure, the CIS can be described as a multitude of legal regimes, including a confederation-like nucleus constituted by some States striving for closer forms of cooperation, and a looser structure of legal links with other participating States based on various types of membership, reservations to constituent instruments and selective participation in the acts passed by the CIS.

One of the CIS’s main disadvantages was precisely its fragmented legal system, composed of numerous agreements, as well as its clear and imprecise norms.²⁵ As a result, the multilateral regime did not foster effective domestic implementation. Furthermore, there was no effective binding mechanism to ensure compliance with the obligation undertaken by the Member States. Even though a perma-

ment judicial body – the Economic Court of the CIS – was established which was empowered to rule over State disputes, its rulings only had the status of recommendations.²⁶ The role of this judicial body therefore proved to be nominal. Consequently, despite the rhetoric, the CIS multilateral framework ultimately relied on high-level diplomacy and traditional power mechanisms. Investing in the design of an institutional framework, capable of enabling integration within the CIS was clearly not at the core of Russia's economic cooperation strategy. The CIS is commonly regarded as a multilateral platform which did not live up to its promises.²⁷ Nevertheless, the integration processes which would follow learned from the CIS experience, as many of its shortcomings were clearly remedied.

2. Eurasian Economic Community

In the early 2000s, with Vladimir Putin's ascension to power, Russia's focus of interest shifted again towards Eurasia, as documented in the "*Foreign Policy Concept*" which explicitly mentioned the cooperation with the Member States of the CIS as the key strategic priority.²⁸ A result of this strategy change was the creation of two new regional organizations, namely the *Eurasian Economic Community* (EAEC) and the *Collective Security Treaty Organization* (CSTO), which gave Eurasian integration a better-defined institutional structure. Inspired by the European integration experience, the EAEC became an elaborate and complex organisation, with an Interstate Council (of heads of State), an Integration Committee and Secretariat (as the main executive body), an Inter-Parliamentary Assembly and a Court of Justice. The new organisation was given the task of creating a Customs Union (CU) and a *Single Economic Space* (SEE), this time with clear deadlines, in accordance with a specific schedule.²⁹

The multiphase integration process comprising three steps started with the establishment of the CU between Russia, Belarus and Kazakhstan in July 2010.³⁰ The three Member States negotiated a common external tariff, customs norms and the setup of regulatory bodies. The Customs Code adopted in November 2009 replaced the domestic legislation of the Member States by becoming the applicable law in CU matters. It has been described as a piece of modern customs legislation simplifying customs requirements and implementing the provisions of key international conventions in the field. The concrete implementation of the CU started in the

following year, when intra-CU border controls over a wide range of goods were lifted and subsequently introduced towards non-CU countries. The second step was the establishment of the SES in January 2012. Besides the elimination of internal tariffs for goods, market freedoms were guaranteed for services, capital and labour; the latter to be implemented in the medium term. Furthermore, Member States committed to coordination in key areas such as macroeconomic policies, competition, transport and energy.

Within the institutional framework, the *Eurasian Economic Commission* (EEC), established in February 2012 as a permanent regulatory body with its headquarters in Moscow, played a central role. Its main tasks were to ensure the proper development of the integration process, as well as to submit proposals for its continuation. In addition, the EEC was to ensure the external representation of the entire bloc in trade negotiations. A considerable novelty was its power to adopt decisions binding on the Member States. In all those areas where competence was delegated to the supranational level, the EEC had the authority to legislate,³¹ even if the decision-making process foresaw an involvement of the Member States. Moreover, an independent judicial body was established in the same year in Minsk, its rulings being binding on the Member States. The Court's role consisted in ensuring compliance with the agreements concluded within the EAEC, to interpret the treaties as well as to settle disputes. It is worth mentioning that private individuals were allowed to challenge EEC acts before the Court, even though the implementation of the rulings remained at national sovereign discretion.³²

IV. The EAEU as the most advanced stage of integration in the Eurasian space

As third step in the integration schedule, on 29 May 2014, the leaders of Russia, Belarus and Kazakhstan gathered in Astana to sign the *Treaty on the Eurasian Economic Union* (TEAEU), which entered into force on 1 January 2015.³³ By then, Armenia had joined the agreement, followed only a few months later by Kyrgyzstan. The creation of the EAEU implied, legally speaking, the simultaneous dissolution of the EAEC.³⁴ Due to its ambitious objectives and the progress made to this date, this integration system must be seen as the most advanced one in the Eurasian space. The following account

will elaborate on political, legal and economic aspects in relation to the integration process.

1. The rationale(s) behind the creation of the EAEU

The objectives pursued by the Member States with the creation of the EAEU are economic in nature. This can be deduced from the name of the EAEU itself, which had been a matter of debate among the governments prior to the establishment of the organization,³⁵ as well as in the frequent reference hereto in various provisions. More specifically, Art. 1(2) TEAEU provides that an international organization of “*regional economic integration*”, bestowed with international legal personality shall be established. According to Art. 1(1) TEAEU, this international organization shall ensure free movement of goods, services, capital and labor within its borders, as well as coordinated, agreed or common policy in the economic sectors determined under this Treaty and other international treaties concluded within the framework of the organization. Integration shall, as specified in Art. 4 TEAEU, be achieved by creating a common market for goods, services, capital and labor and by ensuring comprehensive modernization, cooperation and competitiveness of national economies within the global economy. The ultimate socio-economic goal behind these measures is to create proper conditions for sustainable economic development of the Member States in order to improve the living standards of their population. Pursuant to Art. 5(2) and (3) TEAEU, the Member States shall implement coordinated or agreed policy in spheres of the economy covered by the scope of the TEAEU and other treaties concluded within this framework.

As mentioned above, the TEAEU defines the integration objective as “economic”, implicitly excluding any aspiration towards the establishment of a political union between the Member States.³⁶ This view is further confirmed by Art. 3 TEAEU, which lists the basic principles of functioning of the integration systems, inter alia the “*respect for specific features of the political structures of the Member States*” as well as their “sovereign equality”. As for each individual Member State, the motivation to participate in the Eurasian integration process differs depending on economic and political interests. Belarus has so far taken part in all Russian-led attempts to Eurasian integration, including the Union State between both countries, initiated in 1996 and strengthened in the following

years. With its economy being heavily dependent on Russia, Belarus has made its participation conditional upon Russian loans and preferential treatment, e.g. energy supply at discount prices. It sees in the establishment of a common oil market a guarantor for stability of supply. Another reason was the need to overcome the economic crisis in 2011. Not yet a member of the *World Trade Organization* (WTO), and politically isolated from Europe, Minsk needed financial support from Moscow for its own survival. As far as Kazakhstan is concerned, President Nazarbayev's support to Eurasian integration, 20 years after his first proposal, allowed him to be remembered as one of the "founding fathers" of the integration process. Kazakhstan's interest mainly consists in ensuring access to the vast Russian market and having a counterbalance to China's growing influence in the country. Both President Nazarbayev and the Belarusian President Aleksandr Lukashenko have repeatedly stressed the purely "economic" nature of the project and have been eager to defend publicly their respective country's sovereignty against Russia's endeavors to transform the integration process into more of a political union.³⁷ By the same logic, plans to introduce a single currency, thus giving rise to a monetary union, have been rejected by the other Member States as an infringement of their sovereignty.³⁸ These aspirations are connected with Russia's geopolitical strategy, believed to aim at gaining political influence in the post-Soviet space, against the growing presence of the EU and China. Whether the integration lives up to the objectives set, will be discussed in the further course of this article.

2. Partial emulation of the supranational EU model of integration

The plan to establish a customs union and a common market within a fraction of the time needed by the EU shows unmistakably the degree of ambition with which regional economic integration is pursued by the Member States of the EAEU. An analysis of objectives, mechanisms of integration and institutional framework reveals that the integration process embarked on by the EAEU is largely inspired by the experience made by the EU despite the different political, economic and social backgrounds.

As regards the objectives pursued, it has already been mentioned that the EAEU has undergone several steps of evolution, passing from a network of free-trade agreements concluded within the CIS,

the subsequent creation of a customs union – an objective achieved in 2010 – to the gradual establishment of a common market. By so doing, the EAEU has followed the example set by the EU over almost 60 years of continued regional economic integration. Another important feature adopted by the EAEU is the resort to a similar institutional framework, characterized by bodies acting within their respective areas of competence in fulfillment of specific tasks, which essentially emulates the legislative, the executive and judicial branch of government within a State (“institutional balance”).³⁹ This is complemented by Art. 5(1) TEAEU, codifying the “principle of conferral”, well-known in EU law,⁴⁰ which lays down the obligation for the integration system, as an autonomous legal entity, to act merely within the scope and limits determined by the treaties conferring competence. In addition, the EAEU has opted for a format of integration similar to the one introduced by the EU in so far as it presents certain supranational elements.⁴¹ This is, in particular, the case for the decisions adopted by the EEC and the procedures before the Court of Justice (EAEU-CJ), which shall be explained in further detail below.

Nonetheless, in order to properly understand integration within the EAEU, it appears necessary to look beyond the apparent similarities. A critical view is required in order to avoid any misunderstandings implying the unlimited adoption of the EU model in Eurasia. A closer examination of the integrations systems allows concluding that certain elements characteristic for the EU model were toned down or completely eliminated. For example, contrary to the model set by the EU,⁴² the EAEU does not openly pursue integration potentially leading to a political union. Furthermore, no clear reference to democracy, rule of law or human rights is made in the founding treaties of the EAEU, which suggests a possible indifferent stance by the Member States towards these values. Merely the second recital in the TEAEU’s preamble reminds vaguely of the protection of fundamental rights by referring to “*the need for unconditional respect for the rule of constitutional rights and freedoms of man and national*”, however, without specifying which are these rights and freedoms and how they could possibly be safeguarded in areas falling within the competence of the Eurasian bodies. It should not be left unmentioned that this new legal system does not yet have a catalogue – neither codified nor developed by the case-law of the EAEU-CJ⁴³ – of fundamental rights.⁴⁴ This circumstance certainly must suit certain Member States, in which

the principles mentioned above have not attained an optimal level of development. In fact, most governments in the EAEU Member States must be characterized as autocratic,⁴⁵ with a patent emphasis on the constitutional role of every State's president, thus confirming the assessment.

Moreover, the founding treaties do not provide an answer to the question as to whether any "Eurasian" identity in form of a cultural link exists, which would encourage integration between the participating States. The only apparent common cultural-historical trait appears to be the influence of Russian culture as well as the shared Soviet heritage.⁴⁶ Certainly, the fact of belonging to the same political entity for decades has forged some clear cultural and economic ties. However, apart from these characteristics, nothing indicates that the EAEU would constitute a "closed club" restricted to post-Soviet republics or could not possibly incorporate States in other geographical areas. This aspect will be examined in the context of the EAEU's increased activity in the area of international relations.

3. Institutional framework

One of the most significant moments in the evolution of the EAEU has been the creation of an institutional framework able to push the integration agenda. A milestone was the establishment of the CU in 2010, by which the grouping composed by Russia, Belarus and Kazakhstan was transformed into a fully-fledged international organization, followed by the creation of the EEC and the Court of Justice in 2012. Although the EAEC was dissolved with the creation of the EAEU, the latter essentially inherited its institutional framework, though not without making a number of adjustments. The following account reflects the current state of development of the EAEU.

a) Eurasian Supreme Council

The highest EAEU institution is the Supreme Council, which consists of the heads of states (Art.10 TEAEU). It considers the issues of principle regarding the functioning of the EAEU, determines the strategy, directions and perspectives of integration development and makes decisions to implement EAEU objectives. One of the main competences of the Supreme Council is to control all budgetary issues. Overall, based on its function, the Supreme Council is comparable to the European Council in the EU, even though the

former has more powers. The next institution in the hierarchy is the Intergovernmental Council, which previously was only a formation of the Supreme Council consisting of the heads of the Member States' governments. Essentially, it can be considered to be the same, even though it is established as a separate body. It has within its competence the realization and control of the compliance with the founding treaty, international treaties within the EAEU framework, and the decisions of the Supreme Council.

b) Eurasian Economic Commission

Composition and competences

The EEC is the permanent governing body of the EAEU, which consists of two distinct parts: the Commission Council and Commission Board (Art. 18(1) TEAEU). The Commission Council performs the overall regulation of the integration processes of the EAEU and the overall management of the EEC's activities. The Council consists of one representative from each Member State, acting as deputy heads of government. Therefore, this position is political. The Commission Board is the executive body of the EEC. The Board consists of three representatives per Member State. The Supreme Council approves the composition of the Board and the duties of its members. The Board is the only body in the whole Union that has an exhaustive list of competences. One of the important competences of the Board is the monitoring and control of compliance with the international agreements concluded within the EAEU framework.

Limited supranational nature

As already mentioned, a critical view of the institutional framework is necessary in order to look beyond the apparent structural similarities between the EAEU and the EU. Their structures are not entirely comparable and it is difficult to identify the equivalent institutions and their respective functions. One of the most obvious differences is the structure and composition of the EEC. The official EAEU website describes the EEC as a "permanent supranational regulatory body" of the EAEU.⁴⁷ Assuming the accuracy of this assertion, the EEC (together with its predecessor, the Commission of the CU) would be the first institution in the post-Soviet space to be officially considered supranational. While there is certainly no official definition of "supranationality" in public international law,

it is generally assumed that it presupposes the presence of a number of characteristics in international organizations such as (1) the ability of the decision-making body to adopt legal acts having direct effect in the national legal orders of the Member States, which implies that no implementation is needed; (2) these legal acts having supremacy of the conflicting national law; (3) the adoption of these acts based on a majority decision of the representatives of the Member States instead of consensus, as common for intergovernmental organizations; (4) ability to enforce decisions; (5) legal personality of the international organization, distinguishable from that of its Member States; and (6) financial autonomy. Once these elements are given, it may be assumed that the international organization constitutes an autonomous entity, capable of adopting legal acts in accordance with its own decision-making procedure, the sum of these acts will constitute a legal order *sui generis*, thus abandoning the typical classification of public international law.

In light of the above explanations, the official classification of the EEC as supranational must be nuanced, as it only partly fulfils these requirements.⁴⁸ Rather than an institution, the EEC appears to be an organization within another organization, since it encompasses two important bodies with differences in terms of composition, competence and decision-making procedure. The Council is clearly an intergovernmental body, which adopts decisions solely by consensus and is composed of members of the national governments. The Board, in contrast, is composed of staff members obliged to act independently from their governments (points 34(1) and 56(2) EEC Regulation) and its decisions are adopted by qualified majority (though by consensus in certain cases (Art. 18(2)(3) TEAEU). Consequently, only the Board, and not the whole Commission, could be possibly compared to the European Commission with its supranational format, which consists of independent members. Conversely, the Commission Council could be compared to the Council of the EU, in the sense that it represents the interests of the national governments. There is an important difference though, which consists in the fact that voting in the Council of the EU has been modified in the course of the various treaty amendments so as to allow decision-making based on a qualified majority in many areas, introducing thus an important supranational element into this intergovernmental EU institution. This is not the case of the EEC Council, where all decisions are taken by unanimity. This aspect is of particular relevance, as it has the effect of seriously diminishing

the supranational character of the Board. In fact, the EAEU incorporates a principle in the decision-making procedure, according to which upper-level bodies may, by consensus, invalidate decisions taken by a lower-level body (Art. 12 and 16 TEAEU). In case of disagreement, any decision adopted by the Board could potentially be challenged at a higher level of the institutional hierarchy, up to the highest level of the Supreme Council. Given that, first, all of the following levels are intergovernmental as regards composition and unanimity in the decision-making, and, second, Member States may challenge the decisions in question, it is guaranteed that Member States remain in control of the decision-making process, by means of what is essentially a veto power. Furthermore, as regards the decision-making powers of the EEC Council, even under the premise that the representatives of the Member States put their national allegiances aside in an aim to pursue the path of integration for the common good of economic integration in the Eurasian region, the reality is that all important decisions are passed up the chain of command, first to the EEC Council in the form of national government deputy prime ministers, and then, if no agreement is found, to the Supreme Council. Against that backdrop, although the supranational element of the EAEU could be extended in the future, the current reality is one of hierarchy. Furthermore, the fact that this hierarchy essentially replicates the hierarchic order in the Member States makes the EAEU appear more similar to an intergovernmental rather than a supranational organisation. All these aspects make it impossible for the EEC or any of its constituent parts to become autonomous actors within the integration process.

Absence of effective democratic checks and balances

Even though it is possible to identify to a certain degree similarities between EAEU and EU institutions, it is evident that decision-making within the EAEU differs considerably from that in the EU. EU decision-making is based on a legislative process involving several institutions, with the European Commission on the one hand, which has executive functions and virtually exclusive competence for making legislative proposals, and the Council and the European Parliament as co-legislators on the other hand. The involvement of the European Parliament provides the necessary democratic legitimacy for the adoption of EU legal acts, although it should not go unmentioned in this context that also the Council of the EU, composed of democratically elected national governments and accountable to

their respective parliaments, possesses the necessary democratic legitimacy. In the EAEU, on the contrary, every institution adopts its own acts separately, and democratic legitimacy is limited to the representatives of the national governments present in the Council.

The absence of effective democratic checks and balances and the concentration of decision-making power located in the Supreme Council means that the heads of State can decide to take integration in different directions, thus helping the integration system to adapt to any new situation. This includes the possibility of multi-speed integration, in accordance with Member States' needs. On the other hand, the EAEU model, based on presidential control has clear disadvantages: not only is the fate of the entire integration process dependent on the interpersonal relationship between national leaders and their own ability to keep power within their States, but there is considerably little room for other actors in the integration process to play their role. This is particularly true for the EEC but also for individuals and economic operators, which are meant to be those to benefit from regional economic integration. As a remedy to the lack of democratic accountability in the decision-making, the EEC has endeavored to involve the business community through various Consulting Committees under the auspices of the EEC Board. They are increasingly used by the EEC to involve both the business community and State entities in the discussion of important issues, giving them the opportunity to express their concerns and make proposals, summarized in the form of a Forum Resolution at the end. Moreover, the Advisory Council on the EEC held its first session in Moscow on 20 March 2013. The EEC has also worked on developing regulatory impact analysis ("RIA") procedures, aimed at assessing the effect of supranational legislation on the business community. Despite these efforts, it is questionable that they can substitute proper public involvement, so as to provide the necessary democratic legitimacy. In fact, the RIA procedures appear to only assess the impact on business, but not any social effects. In addition, they are not built into the standard decision-making procedure, but require the EEC to carry out an assessment on its own initiative.

Against this background, the EAEU is very much characterized by a top-down process lacking any societal base. Despite this significant shortcoming, the perspective of possibly creating a Eurasian Parliament is not promising at all.⁴⁹ Individual calls for embarking on

such a project have faced resistance, explained by its high political sensitivity. The opinion within the EAEU institutions appears to be that the existence of a directly elected Eurasian Parliament might reveal the asymmetry within the EAEU, meaning a clear majority of seats for Russia, which might possibly antagonize nationalist forces in Kazakhstan and other much smaller Member States. The clear wish of Belarus and Kazakhstan to avoid any politicization of the integration process, reflected in the insistence on the attribute “economic”, will most likely block any progress towards further democratic participation of the population to decision-making.

c) Court of Justice of the EAEU

Composition

The EAEU-CJ is a permanent judicial body based in Minsk,⁵⁰ whose functioning and composition is regulated by Art. 19 TEAEU and the Statute of the EAEU-CJ, incorporated as Annex 2 to this treaty. The EAEU-CJ is tasked with ensuring application by the Member States and the bodies of the integration system of the TEAEU, of the international treaties concluded within its framework or between the EAEU and third parties as well as of the decisions adopted by the EAEU bodies. The EAEU-CJ consists of two judges from every Member State, appointed for a period of nine years. All judges shall be of high moral character, highly qualified in the field of international and domestic law, and shall usually meet the requirements applicable to judges of the highest judicial authorities of the Member States (paragraph 9 of the Statute). The Supreme Council confirms nominations from the Member States and can also dismiss them (paragraphs 10 and 11 of the Statute). However, the Member States (as well as the EAEU-CJ and the judges themselves) can also initiate the dismissal of a judge (paragraph 13 of the Statute). Most of the current judges have a track record in the former court of the EAEC (EAEC-CJ), which had started its functioning in January 2012. With the entry into force of the TEAEU on 1 January 2015, the EAEC-CJ has ceased to exist, paving the way for the new EAEU-CJ.

Competences

The competences of the EAEU-CJ are listed in Chapter 4 of its Statute.⁵¹ Essentially, the EAEU-CJ can act on actions filed by Member

States but also by economic entities registered either within or outside the EAEU. The aim of this judicial body is to secure a uniform application of the legal provisions of which the legal system of the EAEU is composed.

The economic entities may submit the following disputes to the EAEU-CJ:

- on the compatibility of the decisions made by the EEC and its particular provisions which directly affect the rights and legitimate interests of the economic entity in the area of entrepreneurial or other economic activity if such decision or particular provisions lead to the breach of rights and legitimate interests of the economic entity;
- on appeal of actions or inactions of the EEC which directly affect the rights and legitimate interests of the economic entity in the area of entrepreneurial or other economic activity, if such action or inaction lead to the breach of rights and legitimate interests of economic entity under the TEAEU.

The EAEU-CJ shall consider cases either in the (regular) Chamber, against whose judgments it is possible to file an appeal before the Appeals Chamber, or the Grand Chamber.⁵² However, the EAEU-CJ does not have the power to hear disputes related to compensation of losses or other claims of material character. It should be further mentioned that the EAEU-CJ does not accept claims if the economic entity did not initiate the 3-month preliminary dispute settlement procedure before the EEC.⁵³ In performing its duties, the EAEU-CJ is guided by the following sources of law:

- the universally recognized principles and norms of international law;
- the TEAEU;
- international agreements concluded within the framework of the EAEU;
- decisions and orders of the EAEU bodies.

The EAEU-CJ charges a fee for the resolution of a dispute submitted by the Economic entity or by a Member State. The fee is paid in advance and equals the value of 37 000 Russian rubles for the year 2015.⁵⁴

According to the Statute on the EAEU-CJ, the Court shall review the dispute within a 90 days period.⁵⁵ After the EAEU-CJ has issued a decision, the EEC has to enforce it no later than 60 calendar days unless otherwise indicated in the decision. In case the EEC does not enforce the decision, the economic entity has the right to refer to the EAEU-CJ with a petition on adopting measures for its enforcement. Then the EAEU-CJ within a period of 15 calendar days shall submit the petition to the Supreme Eurasian Union Council in order to decide on the matter. The acts of the EAEU-CJ have to be published in the official bulletin of the EAEU-CJ as well as on its official web site.⁵⁶

Critical remarks

Although the EAEU-CJ is intended to be the judicial body of this integration system, entrusted with the task to settle disputes concerning the interpretation of the provisions, which are part of its legal system, with the aim of ensuring their uniform interpretation, there are a few legal aspects worth pointing out, as they appear liable to undermine this role.

First of all, it is important mentioning that the competences of this judicial body have been curbed with the transition of the integration process to its latest stage.⁵⁷ While the EAEC-CJ was still competent to deal with requests for preliminary rulings from national courts concerning the interpretation of EAEC law,⁵⁸ this type of procedure has now been abolished. Even though this procedure had been used only once, its importance for the enforcement and development of integration law cannot be overstated, as the history of other integration systems with similar types of procedure shows.⁵⁹ The same applies to the infringement procedure, by which, under the previous legal regime, the EEC could sue Member States for non-compliance with integration law.⁶⁰ With the abolishment of this other type of procedure, the EAEU-CJ has lost the competence to establish a breach by means of a legally binding judgment upon request by a supranational body pursuing the common interest. Instead, Member States are now required to directly sue the Member State acting in breach of Eurasian law before the EAEU-CJ. However, due to the fact that Member States are generally reluctant to file actions against each other out of fear of retaliation, the loss of the infringement procedure with the participation of a supranational “guardian of the treaties” might eventually encourage the recourse to diplomatic

negotiations and, only as a last option, to the dispute settlement mechanism.⁶¹ Diplomatic negotiations might, however, ultimately prove detrimental to legal certainty and to the rule of law in general. By contrast, judicial decisions in infringement proceedings provide guidance to all legal subjects on how norms must be interpreted, enriching the new legal order with a body of case-law. The recent application by Russia against Belarus in connection with an alleged breach by the latter of the legal provisions regulating the free movement of goods within the CU⁶² gives reason for optimism that this risk might not materialize.

Furthermore, it is noteworthy that there is no provision establishing the EAEU-CJ's exclusive jurisdiction and jurisprudence,⁶³ implicitly suggesting that there might be other mechanisms aimed at interpreting the rules within the EAEU's legal system. This conclusion is supported by paragraph 47 of the Statute, which stipulates that "*providing clarifications by the EAEU-CJ's shall mean providing an advisory opinion and shall not deprive the Member States of the right for joint interpretation of international treaties*". This sentence must be construed as meaning that the interpretation of the rules given by the EAEU-CJ on request of the Member States or institutions is merely consultative and that Member States may decide by common accord on how to interpret these rules. Another point of evidence of the lack of exclusive jurisdiction can be found in Art. 112 TEAEU, according to which "*any disputes relating to the interpretation and/or application of provisions of this Treaty shall be settled through consultations and negotiations*." The rules concerning the settlement of disputes prioritize diplomatic solutions over judicial decisions, allowing a referral of the dispute to the EAEU-CJ only "*if the parties do not agree on the use of other resolution procedures*". This aspect giving Member States the ultimate power of interpretation must be seen as a weak point of the EAEU's legal system, as it undermines the authority of EAEU-CJ's rulings.

The EAEU-CJ is deprived of the power to impose penalties on Member States for breach of integration law, ultimately making law enforcement less efficient. Instead, recourse is made to a "diplomatic" mechanism laid down in paragraph 114 of the Statute, which stipulates that, "*if a judgment is not implemented, the issue can be referred to the Supreme Council, in request of measures required for the judgment's execution*". The disadvantage of this mechanism is that decisions are taken unanimously at Supreme Council level, mea-

ning that all Member States participate in the voting, including the defendant, as there are no provisions to prevent them from doing so. As a result, a Member State reluctant to comply with a judgment delivered by the EAEU-CJ could theoretically block any decisions addressed to it, thus paving the way to open-ended negotiations. This, in turn, implies an additional element of legal uncertainty.

Another critical aspect is related to the Member State's ability to initiate the termination of a judge's duties upon fulfillment of certain conditions (paragraph 13 of the Statute). This provision might encroach upon judicial independence and, therefore, undermines the EAEU-CJ's supranational nature. Potentially detrimental to judicial independence is also the fact that the EAEU-CJ allows for dissenting opinions,⁶⁴ which makes the dissenters' identity public, ultimately making judges vulnerable to pressure. Dissenting opinions may also expose inconsistencies in case-law or disagreements between the judges, harming the authority of the EAEU-CJ as judicial body. Despite these issues, paragraph 53 of the Statute elevates the independence of judges to one of the basic principles of judicial proceedings at the EAEU-CJ.

As already mentioned, the evolution of the founding treaties providing the legal basis for the Eurasian integration process is characterized by a clear intention of the drafters to limit the powers of the judicial body. Apart from the aspects referred to above, two specific provisions must be cited, which clearly reflect this intention. First, paragraph 42 of the Statute stipulates that the EAEU-CJ does not have the power to create competences for EAEU institutions in addition to those explicitly provided for in the treaties. Behind this reiteration of the "principle of conferral", already laid down in Article 5(1) TEAEU, is the aim of limiting the EAEU-CJ's ability to develop the so-called "implied powers" of the international organization, which might eventually lead to a more autonomous evolution of the integration process. By setting limits for the legislative and administrative powers of the integration system's bodies regardless of the objectives pursued, the supranational character of the EAEU is diminished. Second, paragraph 102 of the Statute provides that "*no decision of the Court may alter and/or override the effective rules of the Union law and the legislation of the Member States, nor may it create new ones*". This provision is problematic, as it seems to reduce the EAEU-CJ's rulings to merely non-binding opinions on the interpretation of integration law. While it remains to be seen

how this provision will be applied in practice, it can be said for sure that a potential inability of the EAEU-CJ to alter or declare void acts of secondary law adopted by the EEC would constitute an issue undermining any attempt to put in place an institutional balance between the administrative and the judicial branches. Moreover, in so far as the EAEU-CJ appears to be precluded by this provision from declaring that integration law takes precedence over national law, it can be presumed that the drafters must have avoided acknowledging the supranational nature of this new legal system. Given the fact that none of these two provisions existed under the previous legal regime, it is reasonable to presume that the judicial activism shown by the EAEC-CJ in its early years of existence⁶⁵ might have alarmed the Member States and ultimately persuaded them to take a more cautious approach at the time of drafting the EAEU's founding treaties.

In view of the issues pointed out, it is uncertain how the EAEU-CJ could ever succeed in ensuring the uniform interpretation and application of Eurasian law. A number of features have been incorporated into the founding treaties, which prevent it from unfolding its full potential as a judicial body able to contribute to the development of the Eurasian legal system.

4. The Eurasian legal system

a) Main characteristics

The Eurasian legal system – encompassing countries which not such a long time ago were part of the Russian Empire and the USSR and therefore share similar legal traditions – essentially constitutes a fusion of the Roman continental and the Soviet socialist legal systems. Following their typical positivist approach, this recently created legal system avoids for the most part any reference to abstract principles and values, relying instead on concepts explicitly codified within the TEAEU as the core of this integration system's legal framework and the other sources of law previously referred to. As indicated above, not only are certain provisions detrimental to the evolution of the Eurasian legal system, also the TEAEU and the case-law of the EAEU-CJ remain silent as regards the issue of supranationality, omitting any direct references to direct effect and supremacy of Eurasian law within the legal systems of the Member States.

A noteworthy aspect is the definition of the EAEU as an “*international organization of regional economic integration*” (Article 1(2) TEAEU), which already circumscribes the objectives of the integration process, namely the establishment of a customs union and an internal market. This, as well as Kazakhstan’s insistence on including the term “economic” in the organization’s official name,⁶⁶ makes clear that the integration process is not meant to encroach upon areas of political security, internal and foreign affairs. A “functionalist” integration approach as in the EU, whereby the achievement of economic integration goals serves to attain certain forms of integration in political areas⁶⁷ can therefore be discarded, regardless of the recent efforts of the EAEU to enhance its international presence even beyond the post-Soviet space. Certainly, the pursuit of merely economic integration does not preclude the evolution of the Eurasian legal system to one including elements of supranationality. An example thereof is paragraph 13 of Annex I to the TEAEU containing the regulation of the EEC, which provides *inter alia* that “*Decisions of the Commission shall form part of Eurasian law and shall be directly applicable on the territories of the Member States*”. However, this is the only provision within the Eurasian legal framework that evokes the notion of supranationality. This is remarkable considering that the provisions regulating the functioning of the EAEU-CJ’s predecessor still established the principle of supremacy,⁶⁸ whereas this is no longer the case under the current legal regime. Again, it must be presumed that the drafters of the TEAEU shied away from conferring too much power on the newly created international organization.

In the absence of any express reference to supremacy in the founding treaties, this matter is relegated to the level of the Member States, which are called upon to ensure enforcement of Eurasian law within their respective legal orders. Accordingly, national courts have the power to specify the consequences derived from a possible incompatibility of national law with Eurasian law. Theoretically, national constitutional courts could opt to recognize the supranational nature of Eurasian law and, by so doing, contribute to its development. Given the origins of Eurasian law in public international law, constitutional courts should, in principle, have the authority to clarify its rank within the national legal systems it has been incorporated into. However, the constitutional traditions in the Member States – eager to safeguard national sovereignty – leave little room for optimism. In fact, none of the national constitu-

tions envisages any possibility for the supremacy of Eurasian law.⁶⁹ Furthermore, even though the TEAEU – just as any international agreement and other sources of Eurasian primary law – constitutes an inherent part of the national legal systems and prevails over conflicting national legislation, primacy does not affect the national constitutions. It must be therefore assumed that the constitutional courts of the Member States might refuse the recognition of supremacy, direct applicability and direct effect of Eurasian law within their respective legal systems, should these principles be seen as threatening national sovereignty.

It is worth recalling in this context that the Russian Constitutional Court has repeatedly refused to recognize the supremacy of international agreements in its recent case-law. An example is the case *Avangard-Agro-Orel*⁷⁰ concerning the direct applicability of a decision of the EEC and a judgment of the EAEC-CJ, in which the Russian Constitutional Court – exercising its alleged competence to verify the conformity of Eurasian acts with the Russian Constitution – found both the decision and the judgment to be “*in breach of the established standard of protection of human rights and constitutional foundations in the Russian Federation*”. Another example is a recent ruling regarding the legal effect of decisions of the *European Court of Human Rights* (ECtHR) within the Russian legal order.⁷¹ More specifically, the Russian Constitutional Court ruled that the participation of the Russian Federation in any international treaty did not mean giving up national sovereignty. According to the Court, neither the European Convention on Human Rights (ECHR), nor the legal positions of the ECtHR based thereon, could alter the supremacy of the Constitution. For that reason, the Court ruled that their practical implementation within the Russian legal system was only possible through recognition of the supremacy of the Constitution’s legal force.⁷² These examples show that, in extreme cases, the Russian Constitutional Court might not shy away from setting aside international obligations in order to safeguard national sovereignty.

Furthermore, it should not be left unmentioned that the current political situation is not favorable to a further conferral of sovereign powers to the EAEU, rather eventually leading to increased supra-nationality. In view of the recent political crisis between Ukraine and Russia involving the annexation of Crimea and the armed conflict in Eastern Ukraine, the other Member States appear to have

become particularly wary of the consequences of a possible loss of sovereignty through integration. Furthermore, Belarus and Russia appear to show little consideration of the legal framework regulating the EAEU's common trade policy. While Russia has adopted sanctions on the EU, obviating the EEC's exclusive competence in the area of trade policy,⁷³ Belarus has learned to bypass the regime of sanctions for its own benefit.⁷⁴ These measures, which undermine the role of the EEC as well as the EAEU's objectives, certainly do not encourage taking additional steps towards deeper integration, as they put in evidence the shortcomings of the entire integration system.

Lastly, it should be noted that there is no territorial definition of the Member States in the founding treaties, which means they entirely refrain from specifying the geographical scope of application of Eurasian law. This point that has proved significant in view of the border disputes that persist with third States, such as Ukraine (over the Russian annexation of Crimea) Azerbaijan (over the Armenian occupation of Nagorny-Karabach).⁷⁵ This neutral approach has helped to defuse potential conflicts among the Member States due to their different allegiances, which might have undermined the integrations process.

b) The set of rules which constitute the Eurasian legal system

Art. 6(1) TEAEU lists the sources of the Eurasian legal system, briefly mentioned above, which can, in principle, be classified as primary and secondary law, in accordance with the categories developed in the field of regional economic integration law. As primary law must be regarded the TEAEU as such. An intermediate status in terms of hierarchy, similar to the one established within the EU legal system,⁷⁶ is granted by dint of Art. 6(2) and (3) TEAEU to those international treaties concluded within the integration system or with a third party. These provisions clarify that the international treaties in question shall not contradict the basic objectives, principles and rules of the functioning of the EAEU, thus reinforcing the autonomy of the Eurasian legal system. Furthermore, primacy of primary law is ensured by the provision whereby in case of conflict between international treaties within the EAEU and the founding treaty, the latter shall prevail. Secondary law includes those acts adopted by the various bodies making up the EAEU's institutional

framework. The Eurasian legal system is characterized by a strict normative hierarchy, which becomes visible when studying the decision-making procedures, as seen before.

The strict hierarchy of norms within the Eurasian legal system, giving decisions of the Supreme Eurasian Council and the Intergovernmental Council overriding effect over decisions adopted by the EEC (Art. 6(4) TEAEU), does not alter the fact that the latter is this integration's system executive body and permanent regulating body (paragraph 1 Annex I to the TEAEU). The EEC exercises its powers in the following areas: customs tariff and non-tariff regulation; customs regulations; technical regulations; sanitary, veterinary-sanitary and phytosanitary quarantine measures; transfer and distribution of import customs duties; establishment of trade regimes for third parties; statistics of foreign and mutual trade; macroeconomic policy; competition policy; industrial and agricultural subsidies; energy policy; natural monopolies; state and/or municipal procurement; mutual trade in services and investments; transport and transportation; monetary policy; intellectual property; labor migration; financial markets (banking, insurance, the currency market, the securities market). On matters which fall under its competences, the EEC can sign international treaties, though only if the Supreme Council vests it of the necessary competences.⁷⁷

The Board enjoys a wide range of legislative and executive powers, such as the adoption of “decisions”, “dispositions” and “recommendations”; the implementation of the legal acts issued by the Supreme Council and by the Intergovernmental Council as well as of the decisions adopted by the Council of the EEC; the implementation of the international treaties forming EAEU law and of the decisions of the EEC; the representation of the EEC's interests before courts, including the EAEU-CJ and more. The Board has also legislative powers, though limited in scope, as it is empowered to develop its own proposals and to compile proposals of the Member States in the various areas of integration.

c) Integration policies

As in other integration systems of supranational format,⁷⁸ the EAEU distinguishes between various integration policies, characterized by a different degree of cooperation, namely “agreed” and “coordinated”. The “coordinated” policies are defined as policies “im-

plying the cooperation between the Member States on the basis of common approaches approved within Bodies of the EAEU and required to achieve the objectives of the EAEU”; the “agreed” policies are “policies implemented by the Member States in various areas suggesting the harmonization of legal regulations, including on the basis of decisions of the Bodies of the EAEU, to the extent required to achieve the objectives of the EAEU” (Article 2 TEAEU). The agreed policies are conducted within the sphere of application of sanitary, veterinary-sanitary and phytosanitary quarantine measures (Art. 56 (2) Annex I); consumer protection (Art. 31 (1) Annex I), macroeconomic area (Art. 62 (1) Annex I); monetary area (Art. 64 (1) Annex I); regulation of financial markets (Art.70 (1) Annex I); antitrust area – but only in relation with actions of economic entities of third countries affecting the competition in commodity markets of the Member States (Art. 74 (4) Annex I); agricultural area (Art. 94(1) Annex I). The coordinated policies cover the following areas: taxation (Art.71 (1) Annex I); energy (Art. 79(1) Annex I); transport (Art. 86(1) Annex I), intellectual property (Art. 89 Annex I), industrial cooperation (Art. 92 Annex I), the rules for granting subsidies for industrial goods (Art.93 (1) Annex I); labor migration (Art. 96(1) Annex I). The introduction of the “agreed” and “coordinated” policies – whose wording is evocative of intergovernmental forms of international cooperation –, coupled with the top-down decision-making system, can be regarded as an indication that the Member States have shied away from conferring powers to genuinely supranational and independent bodies.

5. Economics and trade

a) Establishment of a common market

From an economic perspective, the establishment of the EAEU constitutes a step forward towards a new stage of integration, but it is not necessarily a breakthrough. The TEAEU provides for more freedom of movement of goods, services, capital and workers (Art. 1(1) TEAEU) in a common market of 182.7 million consumers,⁷⁹ and lays down more detailed and extensive regulations for the sectors that have already been integrated. In 2016, a common regulation for the market in pharmaceuticals and medical devices will come into force. In some cases, the sovereignty of a Member State will be preserved in areas that have not hitherto been regulated because of their economic sensitivity. Regulations for the most contentious do-

mains have been postponed: this concerns the creation of a common market for oil and gas (postponed until 2025), for electricity (postponed until 2019) and for services (postponed until 2025). A common transport market (for motor vehicles and rail) is to be created in several steps.⁸⁰ The fact that those sectors have once again been exempted from integration under transitory provisions demonstrates that the interests of the Member States are still divergent, with some of them reluctant to accept further integration in branches of the economy considered to be of strategic significance, especially those strategically important to Russia. The fact that no agreement has been reached in those domains is also due to the fast pace of the negotiations, which has been imposed by Russia and criticized by the other Member States.

Integration is most advanced in the area of free movement of persons, in particular as regards access to labor markets. Mutual recognition of professional qualifications has been enhanced. Income tax will be paid in the country of residence from the first day of employment. Furthermore, all EAEU nationals are guaranteed equal access to basic medical care. The EAEU is currently working on adopting legislation, which shall enable the mutual recognition of professional experience and on the acquisition of pension rights by workers employed in a Member State other than the State of origin. Despite such progress, the estimated economic benefits from integration are expected to be limited due to the differences in the Member States' economic potentials, and the fact that the creation of the common market in oil and gas and the common market in electricity, both of which are of key importance for the partners, has been postponed. Trade exchange between the EAEU's founding States accounted for only 12% of their total trade in 2012 and 2013 (11% in the first half of 2014). Moreover, due to the differences in economic potentials, the nature of trade exchange, and finally Russia's central geographical position in the EAEU, integration is expected to strengthen the network of bilateral economic relations between the Member States and Russia. The creation of the EAEU is expected to consolidate the existing system of economic dependencies, and open only narrow opportunities for integration in new areas.

In the cases of Belarus and Armenia, the EAEU is likely to preserve the existing system whereby Russia has been subsidizing their economies, mainly through the supplies of cheaper energy resources⁸¹ economic situation (low oil prices and changes to the taxation of the

oil sector in Russia) – and through loans granted by Russia and the Russian-dominated Eurasian Development Bank. Russia's decision to offer preferential terms of co-operation to Belarus, Armenia and Kyrgyzstan (at the level of bilateral economic relations with Russia) was the price that the Kremlin agreed to pay for involving those countries in the integration process.⁸² However, with Russia's economy being severely hit by the sanctions adopted by the EU as a result of the military aggression against Ukraine and the oil price shock,⁸³ Russia's ability to maintain for a longer period of time or offer subsidies to other Member States has been hampered.

For Kazakhstan as well, Russia remains an important but also unavoidable partner, as the modernization of its economy depends on continued access to Russian transit corridors and the huge Russian market of 145 million people. On the other hand, both Belarus and Kazakhstan fear that too much integration might pave the way for Russian capital to dominate their respective economies. This is particularly true for Belarus, which has proven reluctant to privatization of the heavily owned economy out of fear of losing control over key financial flows.⁸⁴ In Kazakhstan, there is also a persistent fear that bigger Russian companies might swallow up domestic competition, and this is an issue that is delaying the harmonization of certain policies. What can be said with certainty is that participation in the EAEU exposes Kazakhstan to growing competition from stronger Russian companies on its domestic market. As the manufacturing base in the EAEU Member States is underdeveloped and obsolete, the creation of a common market will in fact facilitate the access of goods from Russia (whose industry is the most developed among them) to the markets of the other Member States, and not the other way around. Belarus is an exception here, because nearly 50% of its exports go onto the Russian market.

Despite the cautious and gradual opening of national markets to cross-border trade due to persistent distrust of free competition with Russia that might follow from an elimination of obstacles to trade, the advantages of participating in the Eurasian integration process clearly prevail. For all Member States, the integration process offers a perspective to obtain subsidies and trade concessions, in particular in the energy sector, from Russia.⁸⁵ For some, which face political isolation (like Belarus) or have small economies (like other post-Soviet Central Asian republics), the EAEU might perhaps even be the only way to connect to international trade. Conse-

quently, the EAEA ultimately functions as a platform for insertion in the global economy, an aspect which shall be discussed in further detail below. For the Central Asian republics, membership in the EAEU represents in any case a choice for a strategic partnership with Russia, in order to balance out China's increased activity in the region.

b) Development of intra-regional trade

When it comes to real figures, it is difficult to assess the EAEU's success. The initial creation of the customs union coincided with a boost in intra-regional trade, up by 32.1% in 2011 to some \$62 billion, and by a further 7.5% in 2012. Since then, however, the trend has been strongly downwards, falling by 5.5% in 2013, 11 per cent in 2014 and 25.8% in 2015. By 2015 trade among EAEU Member States was down to \$45 billion. In January-April 2016, trade was down 18.4%, year-on-year. Foreign trade outside the EAEU has also been in decline for the bloc since 2012, shrinking by 34% in 2015.

The difficulty in assessing the EAEU's direct impact on trade consists in the fact that its introduction coincided with an economic slowdown in Russia and Kazakhstan and sharp currency devaluations. Above all, the decline in oil and commodity prices skewed figures sharply downwards (mineral resources were two-thirds of EAEU exports and one-third of trade within the EAEU in 2015). As a result, foreign trade for EAEU Member States has declined with all major partners, both within and outside the EAEU. The situation has been exacerbated by the fact that the economic problems experienced undermined confidence in the integration system, ultimately leading some Member States to re-introduce trade barriers between them in order to protect their domestic markets. As a conclusion, at least in terms of intra-regional trade, the EAEU has not yet delivered the promised benefits.

c) Establishment of a customs union

With the establishment of a customs union and the conferral of competence in the field of external trade policy, customs, external tariffs and non-tariff barriers on the supranational EEC, an important shift of sovereign power has taken place in favor of the EAEU. The effect expected by the Member States from this conferral of competences is an increase in bargaining power, which might pro-

ve useful for the conclusion of trade agreements with third States. However, doubts still persist regarding the proper functioning of the customs union, as the common external tariff does not seem to apply yet to all goods. The customs union must therefore be considered incomplete, a fact which is crucial when it comes to assessing compliance with WTO law, as shall be discussed later. Furthermore, the development of a common trade policy at supranational level, exercised by the EEC, would logically imply the loss by national authorities of the respective competence in trade matters. And yet, the unilateral adoption of sanctions by Russia against EU agricultural products, in place since 2014, without obtaining the EEC's authorization, has shown that the customs union's architecture appears to lack consistency at its current state of development.⁸⁶ The same applies for Russia's embargo on Ukrainian food imports in response to the entry into force of that country's DCFTA with the EU, the imposed obstacles on Ukrainian goods transiting to Kazakhstan and Kyrgyzstan and for the unilateral sanctions imposed against Turkey, introduced in December 2015 in response to the shoot-down of a Russian plane on the Turkish-Syrian border. In all aforementioned cases, the other EAEU Member States have refrained from supporting Russia's position, maintaining instead cordial relations with the EU, Ukraine and Turkey.⁸⁷ This deficiency in the management of the customs union risks undermining the integration system's external appearance and credibility towards potential trade partners. The absence of a constant and reliable contact partner is believed to be one of the reasons why the EU has so far been reluctant to recognize and establish formal contact with the EAEU.

6. The EAEU within the global framework for multilateral trade

a) The WTO legal framework

The establishment of the EAEU's customs union inevitably raises the question of its compatibility with WTO law, and more specifically with Paragraph 8 of Article XXIV GATT, which allows a number of States to create a common customs territory with the aim to facilitate trade between them upon fulfillment of certain conditions. This question is of much practical relevance, as to this date Kyrgyzstan (since 20 December 1998), Russia (since 22 August 2012) and Kazakhstan (since 30 November 2015) are WTO members, with the consequence that the EAEU will have to fulfill the aforementioned con-

ditions laid down in the multilateral trade rules once all Member States will have joined the WTO. These conditions are that States concluding economic integration agreements must eliminate duties and other restrictive trade measures for substantially all trade. In addition, States are required to apply the same duties and other trade rules vis-à-vis third countries. Other requirements of Paragraph 5(a) of Art. XXIV of GATT establish that when forming a customs union, duties for third countries shall not on the whole be higher or more restrictive than prior to the formation of such a union. The Memorandum of Understanding on the Interpretation of Art. XXIV of GATT explains that evaluation of the requirements of Paragraph 5(a) of Art. XXIV shall be based on the changes in weighted average tariff rates and customs duties collected. Paragraph 6 of Art. XXIV states that if one of the members of the customs union increases the rate of duty above the frozen level, compensatory adjustments must be arranged for the remaining members of the WTO according to the procedure provided for in Art. XXVIII of GATT. Finally, one of the last provisions of Art. XXIV of GATT is that the transitional period for the formation of a customs union or the conclusion of free trade area agreements cannot exceed 10 years.

b) Legal and economic challenges

The EAEU faces legal and economic challenges at multilateral trade level. The WTO legal framework is of particular importance for the EAEU, as its rules are binding upon all States forming part of this integration system and take priority over agreements within the CU by virtue of Eurasian law regardless of any formal membership in the multilateral trade system.⁸⁸ First of all, the EAEU replaced its Member States' individual tariff regimes with a single external tariff. In most cases this was based on pre-existing Russian trade tariffs,⁸⁹ which were relatively high and therefore raised levies on imports for the more open economies of Kyrgyzstan, Kazakhstan and Armenia, although there have been transitional arrangements for tariffs on many goods. However, for countries such as Kyrgyzstan, which had low tariffs on its consumer-goods trade with China, the result has been higher prices on Chinese imports and difficulties for wholesale and re-export trade. Apart from these economic consequences resulting from a higher external tariff, it should be noted that Member States willing to join the WTO will have to reconcile their commitments under the WTO agreements and the TEAEU in order to avoid claims for compensation from third States, as an

increase of duties for external duties for external imports would be inconsistent with the conditions for the creation of regional trade agreements under the WTO rules referred to above.⁹⁰ For that reason, Kazakhstan currently has, following its accession to the WTO in November 2015, two sets of tariffs in effect, one for goods destined for other EAEU Member States and another for those destined exclusively for its home market. Kazakhstan's WTO membership also has slowed the progress on a unified EAEU Customs Code. Initially announced for 2015, it will now come into force in 2017 at the earliest. Armenia, in return, is expected to be relieved from the risk of compensatory payments from third States, as the EAEU common external tariff is expected to be decreased to a level lower than its commitment under the WTO legal framework.⁹¹

It should be noted in this context that Belarus' accession negotiations do not appear to have progressed despite support from the EU.⁹² Another issue concerns the fact that even though the EAEU is meant to have formed a customs union, Russia has continuously disregarded the EEC's exclusive competence in the area of trade policy in order to impose counter-sanctions against the EU, without even consulting the other Member States.⁹³ Furthermore, Belarus has taken advantage of this conflict by importing goods produced in the EU and re-exporting them to Russia. These flagrant violations of customs union rules raise serious doubts as regards the viability of the integration system as a whole. They might also undermine the EAEU's efforts to achieve recognition as a customs union under WTO law.

Regardless of these pending issues at multilateral trade level, the EAEU has recently embarked on a dynamic plan to attract potential trade partners, seeking deeper trade relations with them. The most prominent example is the conclusion of a free trade agreement between the EAEU and Vietnam in 2015, which entered into force in October 2016.⁹⁴ This is one of various recent measures undertaken by the Russian-led EAEU with a view to provide the integration process with international recognition and legitimacy.

V. The EAEU's external action

1. *The geopolitical dimension*

A principal rationale of the EAEU's emergence is the competition between Russia and the EU in the post-Soviet space. With the launching of the EaP and the simultaneous accession of ten Central and Eastern European States the same year, the EU gained a new Eastern border with the post-Soviet space. Ukraine's "Orange Revolution" and the subsequent rapprochement of this country to the EU became a source of concern for Russia, which had hoped to keep Ukraine within its sphere of influence. The EAEU must therefore be seen – at least from a purely European perspective – as Russia's attempt to counter the EU's influence in its own geopolitical "backyard". Far from merely destabilizing Ukraine by military means with the aim to undermine this country's Western integration, Russia has sought to challenge the EU's "transformative power" that emanates from the EaP legal framework described above by creating a sophisticated integration system in the region that emulates the EU's basic features. The EAEU and its legal system might therefore represent, as some authors have suggested, a serious attack against the EU's "normative hegemony".⁹⁵ Armenia's more or less forced accession to the EAEU in return for security guarantees⁹⁶ as well as Georgia's choice in favor of integration with the EU as a result of its tense relations with Russia following their military confrontation in 2008⁹⁷ have become paradigmatic for the clash between these two rivaling integration systems. Both countries have faced serious pressure from Russia, ultimately taking totally opposed decisions, in accordance with their respective geopolitical interests.

Considered globally, the EAEU is meant to become a building block within a "multipolar world", according to the Russian viewpoint. As Putin has argued, the EAEU "*is a chance for the entire post-Soviet space to become an independent centre for global development, rather than remaining on the outskirts of Europe and Asia*".⁹⁸ Some Russian officials express this in almost existential terms, suggesting that Russia might be facing a choice: either become a powerful ideological and civilizational center in its own right or integrate with one of the existing power centers and lose its identity. In this line of thinking, the EAEU is a mechanism for Russian influence in a "sphere of special interests" in the former Soviet republics, where

Russia opposes Western political and security influence, particularly achieved through the kind of “color revolutions” experienced in Georgia, Kyrgyzstan and Ukraine. Russian officials continue to see the West as a destabilizing actor in Eurasia, seeking to undermine friendly regimes.⁹⁹ This pleads in favor of a more politically integrated EAEU, capable of resisting such influence. This geopolitical ideology has been influenced by Russian nationalist Alexander Dugin, appreciated in certain circles of government and received with distrust by the West.¹⁰⁰

Russia’s aspiration to use the EAEU as a geopolitical instrument to increase its influence in the world has become obvious in the EEC’s new international agenda, which encompasses the signature of memoranda of understanding with several countries around the world. The memorandum of understanding signed by the EAEU and Peru on 6 October 2015, which presents patterns common to all other memoranda¹⁰¹ and shall consequently be used as an example, sets out various areas of cooperation and the means to pursue such cooperation, including the creation of a Joint Working Group between the EEC and the Peruvian government, entrusted with its implementation. Both parties agree to hold meetings as necessary, but at least once a year, in addition to maintaining regular contacts. The memorandum of understanding nonetheless makes clear that it is not an international agreement, does not create rights and obligations under international law and does not entail any financial obligation of either party. It is obvious that these provisions do not go beyond the establishment of diplomatic contacts aimed at exploring areas of cooperation. Interestingly, prior to the signature of the memorandum, Peru had requested observer status at the EAEU, an unprecedented event in the history of the organization.¹⁰²

However, there are reasons to believe that the EAEU might be considering deepening ties with third States even outside the post-Soviet space: the conclusion of the free trade agreement with Vietnam and the reported invitation to Syria to join the EAEU. In addition, the EAEU is said to have begun trade agreement talks with some 40 States,¹⁰³ including Egypt, Israel and India, and reached a temporary trade deal with Iran in December 2015. A remarkable evolution has been the recent announcement by the Russian Government of an initiative to create a “*Great Eurasian Partnership*” with China, India, Pakistan, Iran, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, other CIS States, as well as other interested States

and integration systems,¹⁰⁴ although details about the legal terms of this multi-level partnership have not yet been disclosed. There are however indications that the agreements to be concluded with third States might foresee some type of association similar to the EU's current ENP and EaP.¹⁰⁵ These developments are in line with the Member States' objective to connect to global trade by using the influence of a single market of important dimensions,¹⁰⁶ emulating the EU's trade strategy.

An aspect theoretically posing challenges to Russia's vision of Eurasian integration subject to its own geopolitical influence is China's ambitious *Silk Road Economic Belt* (SREB) initiative, the transport, infrastructure and trade initiative launched by President Xi Jinping in 2013 and aimed at facilitating trade between China and Europe.¹⁰⁷ The SREB still lacks a clear program but is backed by at least \$40 billion of promised investments in infrastructure for trade routes from western China through Central Asia and Russia to the Middle East and Europe. It is still questionable how these two projects will coexist or be combined. In May 2015, President Putin highlighted the possibility of a harmonious alignment with the Chinese initiative. In December 2015, after talks in Beijing, Prime Minister Dmitry Medvedev announced initial agreement to "search for points of common interest". Working groups are putting a road-map together, but it is hard to imagine substantive joint initiatives at this stage. It is more likely that the EAEU and China's SREB will work largely in parallel, with China focusing on bilateral investments and infrastructure and the EAEU on cooperation among its Member States. Central Asian Member States will probably have to assess compatibility of their respective commitments with Russia under the TEAEU and those derived from future agreements with China.¹⁰⁸

2. Relations with the EU

a) Obstacles to a rapprochement between both integration systems

The EEC's new agenda on international affairs aimed at establishing ties of cooperation and facilitating trade with third States has not been fruitful as regards relations with the EU. Viktor Khristenko, then head of the EEC, formally requested negotiations with the European Commission in October 2015. European Commission

President Jean-Claude Juncker responded with a letter to President Putin in November 2015 that held out the possibility of cooperation with the EAEU under certain conditions.¹⁰⁹ Juncker's initiative was sharply criticized by several Eastern European Member States, in particular Poland and Lithuania. Ever since, the EU has avoided entering into official talks with the EAEU, which is ironic considering its traditional keen interest in promoting regional integration worldwide¹¹⁰ and its preference for inter-regional bloc-to-bloc negotiations, as is the case for the relations with the Latin American integration systems *Mercosur and the Andean Community (CAN)*.¹¹¹

In order to understand the reluctance on the EU's part to establish formal relations and negotiate any kind of cooperation agreement with the EAEU, it must be borne in mind that while Khristenko's proposal might well have been in line with the spirit of President Putin's idea postulated back in November 2010 about "*creating a harmonious economic community stretching from Lisbon to Vladivostok*", which would have envisaged some kind of legal connection between the two integration systems (a phenomenon referred to occasionally as "integration of integration"), circumstances have radically changed since the outbreak of hostilities over Ukraine. There are currently several important obstacles to closer links between the EU and the EAEU:

- the dispute over Crimea's status and the armed conflict in eastern Ukraine;¹¹²
- Russia's opposition to decisions by Ukraine, Moldova and Georgia to pursue political association and economic integration with the EU;
- the desire of non-Russian EAEU Member States to maintain or enhance bilateral relations with the EU, rather than negotiate through the EAEU;¹¹³
- the difficulty of harmonizing EAEU and EU rules relevant to international trade (technical standards and customs rules);¹¹⁴
- some Russian analysts see the proposed EU-USA *Transatlantic Trade and Investment Partnership* ("TTIP") as making any pan-European (EU- EAEU) deal much more difficult.¹¹⁵

These obstacles, and especially the political disagreement over Ukraine, led many EU Member States to oppose any form of EU-EAEU dialogue. In an effort to resolve the conflict in Ukraine, some EU Member States (Germany and France) involved in diplomatic

negotiations with Russia were even willing to go as far as to agree to recognize the EAEU, as endeavored by President Putin.¹¹⁶ However, Russia's failure to implement the Minsk Peace Agreements and the respective recourse to trade sanctions that ensued have made this goal impossible to achieve to this date. Given the lack of progress in the peace process, it is highly unlikely that this situation might change in the short term.

b) The association agreement concluded by the EU and Ukraine

Meanwhile, the EU and Ukraine have signed an association agreement establishing a DCFTA on 27 June 2014. The agreement was simultaneously ratified by the *Verkhovna Rada* (the Ukrainian parliament) and the European Parliament on 16 September 2014. In an attempt to ease Russia's concerns – Russia was worried about the risk that EU goods might enter its market free of tariffs through Ukraine, with a possible damage for the domestic economy – the EU and Ukraine agreed to postpone the provisional application of the trade-related part of the agreement until 31 December 2015.¹¹⁷ From a legal perspective, the association agreement qualifies as a so-called “*mixed agreement*”, with most areas covered falling within the competence of the EU, with the consequence that a provisional application thereof is possible as far as the said areas are concerned. The approval of the EU Member States as regards those areas falling within their competence is still pending, after the process suffered a major setback with the negative outcome of a (non-binding) referendum on the agreement conducted in the Netherlands on 6 April 2016.

At this moment, the Dutch Government and the EU are discussing possible amendments to the association agreement liable to dispel the concerns of the Dutch electorate. Possible solutions to the impasse might include amendments ranging from merely political declarations stating that the agreement shall not lead to Ukraine's accession to the EU to the incorporation of legally binding provisions ruling out any commitment by the Netherlands to support Ukraine in military matters.¹¹⁸ Since approval by each of the 28 EU Member States as well as a unanimous EU Council Decision are required before the association agreement can be officially concluded, the matter is considered urgent in EU circles. The latest seriously discussed option, which has recently obtained the approval

of the European Council's Legal Counsel,¹¹⁹ envisages the adoption of a "Decision of the Heads of States or Government meeting within the European Council" on the association agreement, specifically discarding the conferral on Ukraine of the status of a candidate country as well as any collective security guarantees. In addition, it emphasizes the unrestricted right of EU Member States to limit migration of Ukrainian jobseekers and at the same time it clarifies the absence of any obligation to provide further financial support to Ukraine. The advantage of this solution, which knows a few precedents in EU legal practice,¹²⁰ lies in the fact that, as an intergovernmental agreement of public international law forming part of the EU *acquis*, it provides useful clarifications that are binding on the EU Member States on how to apply the provisions of the association agreement. Certainly, in order to become an interpretative instrument binding on Ukraine by virtue of Art. 31(2)(b) of the Vienna Convention on the Law of Treaties, this Decision would have to be accepted by Ukraine. The said Decision was already adopted within the framework of the European Council of 15 December 2016.¹²¹

It should not be forgotten in this context that conclusion of the association agreement in question almost failed, as former Ukrainian President Viktor Yanukovich, under immense pressure by the Kremlin and facing possible economic disadvantages for his country resulting from a deterioration of trade relations with Russia, repeatedly delayed the signature of the agreement.¹²² Yanukovich was eventually removed from power through the so-called "Euromaidan" revolution and replaced by a new pro-European government. In recognition of the difficulties Ukraine had to overcome, the former President of the European Council Herman Van Rompuy paid homage to the victims of the said revolution at the signing ceremony with the following words: "*In Kiev and elsewhere, people gave their lives for this closer link to the EU. We will not forget this.*"¹²³ Against this background, whatever solution the EU might come up with for the impasse caused by the Dutch referendum, due account must be taken of the will of the Ukrainian nation to embark on an integration process with the EU.

In line with the requirements laid down by the association agreements concluded within the framework of the EaP, Ukraine is obliged to a gradual and dynamic approximation of its national legislation to EU norms and standards, subject to a mechanism to monitor the application and implementation of the agreement, its

objectives and commitments. The duration of the EU-Ukraine association agreement is unlimited. At the same time, the parties will undertake a comprehensive review of the achievement of objectives under the agreement within five years. Ukraine has entered the EU's orbit of influence at the same time as it faces uncertainty as regards its territorial integrity. In retrospect, it appears ironic that Russia's attempts to force Ukraine into joining the EAEU have achieved nothing but to alienate this country and encourage it to see its future in a partnership with the EU.

Although the current standoff over Ukraine makes any rapprochement between both integration systems impossible at this stage, this does not necessarily mean that international relations cannot make any progress, more concretely at bilateral level and in technical areas.¹²⁴

c) Bilateral relations between the EU and EAEU Member States

Bilateral cooperation between the EAEU Member States and the EU is unbroken. This fact is due to various reasons: For the EU, the strengthening of these relations has the advantage of making it possible to reiterate the EU's commitment to the harmonious cooperation with the individual nations, without having to assume the possible legal and political consequences of providing the EAEU – an integration system displaying at times an antagonistic attitude – with diplomatic legitimacy. Indeed, some observers fear that legitimizing the EAEU as an autonomous political actor might be construed by Russia as a confirmation of its alleged rightful dominance in the post-Soviet space, with adverse effects for the EaP and the EU's future engagement in the region.¹²⁵ For the EAEU Member States, keeping bilateral relations intact has the benefit of maintaining close ties with the EU as a trade partner, in addition to asserting their own sovereignty towards Moscow. Examples of fruitful cooperation are the EU's support to Belarus in joining the WTO and to Kazakhstan in fostering the rule of law. Moreover, the EU has continued to forge deeper economic relations: Negotiations with Armenia on a new overarching framework for the deepening of their bilateral relations began in 2015, after a re-assessment of their mutual interests; an Enhanced Partnership and a Cooperation Agreement was signed with Kazakhstan in December 2015,¹²⁶ and Kyrgyzstan was granted GSP+ status in February 2016.¹²⁷ As the

Ukraine crisis and the ensuing sanctions have shown, the EAEU Member States neither endorse Russia's geopolitical plans nor do they wish hostilities with the EU.

From a long term perspective, upholding bilateral cooperation in a variety of fields might prove to be the ideal strategic approach for the EU as long as it remains unclear what the future holds for the EAEU. In the event that the EAEU should fail to live up to its promises and cease to exist one day, the EU could still rely on continued bilateral relations. A cautious approach appears also justified from a legal perspective, as it is questionable what the EU's interest in establishing direct trade relations with the EAEU could be where both its compatibility as a customs union with WTO law and its ability to establish a common trade policy remain problematic. In other terms, a number of important legal obstacles must still be overcome on the EAEU side before the establishment of a contractual relation between trade-blocs can be regarded as feasible. Recognition for political reasons would be merely symbolic. On the other hand, should the EAEU stand the test of time and be conferred more competences, with the consequence of becoming the EU's sole partner in trade matters, there is still the chance that Member States might exert a positive influence on this new relation between integration systems through the EAEU's decision-making bodies. This will depend on how Russia's influence is calibrated within the integration system.

Bilateral cooperation in technical matters might be an area worthwhile exploring in the meantime. As previously mentioned, the current clash between the EU and the EAEU appears to be rooted in the belief of an alleged normative incompatibility between the legal orders of these two integration systems. The possible realization by political leaders that this understanding of exclusivity of membership in an integration process is based on a misconception might help defuse tensions. Consequently, a possible approach to follow would be to scrutinize means of achieving compatibility of rules and technical standards (the EU CEN-CENELAC with the Soviet GOST) with the aim of enabling Ukraine and other States taking part in the EaP to define their legal relations with the EAEU freely and without fear of retaliation from any side. Viable solutions could be found through effective customs cooperation, controls on rules of origins and arrangements on regulatory convergence and/or the principle of mutual recognition.

The current negotiations between the EU and Armenia for a cooperation agreement have the potential to serve as a test case for the EAEU Member States' ability to pursue a multi-vector integration strategy. It is worth bearing in mind that Armenia had already successfully negotiated an association agreement establishing a DCF-TA with the EU, being very close to concluding it. However, under pressure from Russia, which had made security guarantees conditional upon membership in the EAEU, Armenia decided to abandon its original plan and ultimately joined the latter integration system.¹²⁸ Despite this abrupt change of mind, in March 2015, Armenia and EU resumed talks on a framework for a possible new bilateral agreement to replace the Partnership and Cooperation Agreement (PCA). The first stage of the talks consisted in a "scoping exercise" aimed at identifying the policy areas, in which cooperation would still be possible despite Armenia's membership in the EAEU. The text of the previously negotiated draft association agreement served as a basis of discussion. It can be expected that the chapters on political dialogue, common foreign and security policy as well as justice, freedom and security, including a significant number of sectoral chapters will remain for the most part unaltered. The real challenge is likely to be the part concerning the DCFTA, more concretely, the chapters on customs, services, sanitary and phytosanitary measures (SPS) and intellectual property rights, essential for granting access to the EU's internal market.¹²⁹ An agreement on these difficult areas would send a positive signal for the EU's future negotiations with EAEU Member States.

Indeed, in the best possible scenario, some States would be enabled to obtain simultaneous membership in the EaP and the EAEU or any sort of association with the latter integration system. By so doing, relations between the EU and Russia could improve, ultimately paving the way for a possible recognition of the EAEU by the EU as a trustworthy partner in areas falling within its competence. In the long term, both integration systems might envisage the creation of a single economic space stretching from Lisbon to Vladivostok.¹³⁰ The recently concluded "*Comprehensive Economic and Trade Agreement*" (CETA) between the EU and Canada shows that inter-regional regulatory cooperation is feasible. A successful outcome of the current negotiations between the EU and Mercosur might also send out a positive signal.

For the time being, this vision is admittedly a very optimistic one, as contacts in technical matters have taken place only on few occasions, being limited to support provided by experts on a non-official basis.

VII. Risks and chances of a bipolar Europe

In recent years, Europe has seen the emergence of two integration systems, keen on expanding their respective areas of influence. The instrument used is that of assimilation, achieved by legislative and regulatory approximation. The presumed normative incompatibility between both legal orders has led to a race, in which one side has not shied away from using military force. The risks derived therefrom have become palpable for an important number of people living in the eastern parts of the continent. The conflict in eastern Ukraine has the potential to flare up at any time, increasing the risk of a new Cold War. Moreover, eastern European States appear to be constraint in the conduct of their international relations, feeling compelled to join either one or the other integration system in the interest of their own survival. For the sake of lasting peace, dialogue between both integration systems must take place in order to identify areas of conflict and seek viable solutions.

The rise of the EAEU has questioned the approach taken so far by the EU's EaP, consisting in inviting countries in the periphery to adopt the EU's *acquis* with a view to enable them to access the EU's internal market. This unilateral approach, based on the concept of a unipolar Europe composed of "concentric circles", characterized by different levels of normative approximation to the EU's legal order (EEA, EU-Switzerland bilateral agreements, EU-Turkey customs union, associations with third States in Europe offering a perspective of accession, EaP, Union for the Mediterranean), must be reviewed, as it has become obvious that it cannot be expected from partner countries to align their domestic legislation solely to the EU's requirements without taking into account other contractual relations these countries have entered into, including a membership in a different integration system. Instead, the EU should embark on a comprehensive dialogue with the EAEU with a view to render their legal orders mutually compatible. This would be the consequence of the realization of the existence of a bipolar Europe in the 21st century.

While a unipolar Europe does not appear to be a realistic option anymore, a bipolar Europe would offer multiple chances for cooperation in the interest of peace and stability. Furthermore, as the most advanced integration system in the world, the EU could contribute to the development of the EAEU, also with the aim of helping it embrace Western values, such as democracy, the respect for human rights and the rule of law. If this approach proves successful, the EAEU might gradually assimilate to the EU's model, thus increasing the mutual compatibility of their legal orders. A possible rapprochement in the spirit of the EU's traditional strategy aimed at encouraging regional economic integration would facilitate the transmission of values and integration experience and, as a result, increase the EU's importance for the States in the post-Soviet space. A bipolar Europe – with the EU and an allied EAEU as building blocks – could also have as an effect to strengthen Europe's role in the world. In an era, in which China appears to intend to play a more assertive role, cooperation between both integration systems in Eurasia based on common values and objectives might prove crucial. This view is perfectly in line with the general goals pursued by the EU and the EAEU, as described above. In the end, both integration systems can only benefit from a rapprochement. Political sensitivities left aside, such a rapprochement would merely constitute a technical challenge. In any case, the European Commission does not appear to rule out this option once the political conditions are met.

Nonetheless, the EU would be well-advised to maintain multi-level relations, including the EAEU Member States with a view to facilitate the dialogue and to demonstrate its commitment to harmonious cooperation with the individual nations, thus avoiding a too strong Russian influence in the post-Soviet space. Furthermore, it should be borne in mind that the EAEU still shows several structural deficiencies at its current stage of evolution (e.g. coherence in foreign trade relations, compatibility of the customs union with WTO law), including its heavy dependence on the political agenda of predominantly autocratic governments in the EAEU Member States.¹³¹ As changes in the regimes – which will certainly take place anytime in the future – are likely to pose problems to the functioning of the EAEU, the EU should keep ties with the various levels of government and society in the Member States, in order to guarantee the continuity of bilateral cooperation.

VIII. Conclusions

The present article was intended to offer an insight into the geopolitical background of the conflict in Ukraine, focusing on the clash between the EU and the emerging EAEU over spheres of influence. The article has explained the EU's "Eastern Partnership" strategy as part of its wider "Neighbourhood Policy", aimed at integrating States in the eastern and southern periphery into its internal market on the basis of a process foreseeing political dialogue, cooperation in various areas and normative approximation in the field of trade rules and technical standards.

An overview of the main characteristics of the legal order of the EAEU has also been offered, highlighting some differences to the EU, whose model it seemingly intends to emulate. The differences identified concern the values and principles of integration, the integration method, the institutional framework and decision-making procedure. The overview has focused on a number of deficiencies in the institutional setup, likely to undermine the attainment of the objectives pursued. The account has been broadened so as to encompass some issues of economic and political nature, which the EAEU must overcome. The author's objective has been to shed light on the integration efforts in an area of the world, which has largely been ignored by Western scholars.

While it is still too early to assess the success of this new integration system, there are a few indications that the EAEU might not yet deliver the envisaged economic prosperity. Instead, it appears that the Eurasian integration process might be a predominantly political project pursued by Russia, partly for ideological reasons, supported by the other Member States, eager to benefit from its clout in order to connect better to the global economy and balance out China's growing influence. What can be said for sure is that the post-Soviet space has already for years been a fertile ground for diverse integration initiatives, comparable to a certain extent to Latin America. However, for the first time in history, a sufficiently stable and coherent integration process has emerged, based on the EU's integration experience and demanding international recognition. This represents an important turning point in the history of Eurasia, in particular, since the order established by the EU is being challenged. Against this backdrop, the present article elaborates on the possible strategy to be pursued by the EU in terms of

dialogue and the establishment of contractual relations with the EAEU and its Member States.

The author's ultimate objective is, however, to stimulate interest in this fascinating new integration system among the readers and thus prepare them for possible developments in the future, in connection with the EAEU's more visible presence in the international arena.

Notas

- 1 Council of the European Union, Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009, 8435/09 (presse 78).
- 2 Council of the European Union, Joint declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011, 14983/11 (presse 341), p. 3; Petrov, R./Kalinichenko, P., "On similarities and differences of the European Union and Eurasian Economic Union legal orders: Is there the 'Eurasian Economic Union' *acquis*", *Legal Issues of Economic Integration*, 43, No. 3 (2016), p. 297.
- 3 See for example the EU-Ukraine association agreement, which in its Art. 124(1) stipulates that "the Parties recognise the importance of the approximation of Ukraine's existing legislation to that of the EU. Ukraine shall ensure that its existing laws and future legislation will be gradually made compatible with the EU *acquis*." Moreover, Art. 56(1) states that "Ukraine shall take the necessary measures in order to gradually achieve conformity with EU technical regulations and EU standardization, metrology, accreditation, conformity assessment procedures and the market surveillance, and undertakes to follow the principles and practices laid down in relevant EU Decisions and Regulations." Art. 56(5) prescribes that "Ukraine shall refrain from amending its horizontal and sectoral legislation [...], except in order to align such legislation progressively with the corresponding EU *acquis*, and to maintain such alignment." For more detailed information about standard approximation, see European Parliament, "When choosing means losing – The Eastern partners, the EU and the Eurasian Economic Union" (De Micco, P., Policy Department, Directorate-General for External Policies), p. 33.
- 4 Pertusot, V., "La politique européennes de voisinage : un phénix bureaucratique ?", *Notes de l'Institut français des relations internationales*, November 2016, p. 12.
- 5 Itzkowitz Shifrinson, J., "Deal or no deal? The end of the cold war and the U.S. offer to limit NATO expansion", *International Security*, Volume 40, Issue 4, p. 7-44.
- 6 Agreement on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part, OJEU L 327, 28 November 1997, p. 3–69.
- 7 European Commission, "EU/Russia: The four 'common spaces'", press release of 23 November 2004 (memo/04/268). The four areas of cooperation are economy & the environment; freedom, security & justice; external security; research & education, including cultural aspects.
- 8 Council of the European Union, Joint statement of the EURussia summit of on the launch of negotiations for a new EU-Russia agreement, Khanty-Mansiysk, 27 June 2008, 11214/08 (presse 192).
- 9 European Commission, "EU and Russia launch new partnership for modernization", press release of 1 June 2010 (IP/10/649).
- 10 The Kievan Rus as a federation of Slavic tribes under the reign of the Varangian Rurik dynasty (882-1240 AD) is regarded by the modern peoples of Belarus, Ukraine and Russia as their cultural ancestor. Furthermore, Ukraine occupies a central place in Russia's political psyche. The debate on whether Ukraine is a separate country or simply "kraina" ("borderlands") of Greater Russia is so intense that it can sour friendships and family relations in Russia.
- 11 See "The Eurasian Union – An integration project under the microscope", KAS International Reports, 2/2014, p. 15.
- 12 Zagorski, A., "Eastern Partnership from the Russian perspective", *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3/2011, p. 41.
- 13 See Vilpišauskas, P./Ališauskas, R./Kasčiūnas, L./Dambrauskaitė, Ž./Vytautas, S./Levchenko, I./Chirila, V., "Eurasian Union: a challenge for the European Union and Eastern Partnership countries", *Eastern Europe Studies Centre*, Vilnius, 19.12.2012, p. 11.

- 14 See Adomeit, H., "Putin's 'Eurasian Union': Russia's integration project and policies on post-Soviet space", Center for International and European Studies, Neighbourhood Policy Paper, Issue 4, July 2012, p. 2.
- 15 See the speech "Who stands to win?" of Sergey Glazyev, advisor to the Russian President and member of the Russian Academy of Sciences, of 27 December 2013, available at: <<http://eng.globalaffairs.ru/print/number/Who-Stands-to-Win-16288>>, in which he suggests that the EAEU should invite Greece, Cyprus and Turkey to apply for membership in this integration system.
- 16 See Eurasian Economic Commission, "Eurasian Economic Integration: facts and figures, 2015 - first 6 months", p. 6.
- 17 Cornell, S., "The European Union: Eastern Partnership vs. Eurasian Union", in: Putin's Grand Strategy: The Eurasian Union and Its Discontents, September 2014, p. 180; Delcour, L./Kostanyan, H./Vandecasteele, B./Van Elsuwege, P., "The implications of Eurasian integration for EU's relations with the countries of the post-Soviet space", *Studia Diplomatica*, No. 48, 2015, p. 12.
- 18 See Art. 4 of the Charter establishing the CIS, adopted on 22 January 1993 in Minsk.
- 19 See Art. 19 CIS Charter.
- 20 Dragneva, R./Wolczuk, K., *Ukraine between the EU and Russia – The integration challenge*, New York 2015, p. 14-19.
- 21 Paragraph 13 of the Declaration of Almaty of 21 December 1991.
- 22 Art. 7 CIS Charter.
- 23 Paragraph 10 Declaration of Almaty.
- 24 Art. 1 CIS Charter.
- 25 Dragneva, R./Wolczuk, K., *Ukraine between the EU and Russia – The integration challenge*, supra, p. 17-19.
- 26 Art. 32 CIS Charter.
- 27 Sisu Vicari, M., "The Eurasian Economic Union – Approaching the economic integration in the post-Soviet space by EU-emulated elements", *Revue Interventions Économiques*, Issue 55, 2016, p. 4; Van der Togt, T./Montesano, F./Kozak, I., „From competition to compatibility – Striking a Eurasian balance in EU-Russia relations”, *Clingendael Report*, Netherlands Institute of International Relations, The Hague 2015, p. 13.
- 28 The foreign policy concept of the Russian Federation approved by the President of the Russian Federation Vladimir Putin, 28 June 2000, available at: <<http://www.bits.de/EURA/russia052800.pdf>>
- 29 Galiakverov, A./Abdullin, A., Theory and practice of regional integration based on the EurAsEC model (Russian point of view), *Journal of Eurasian Studies*, No. 5, 2014, p. 118-120.
- 30 Kirkham, K., "The formation of the Eurasian Economic Union: How successful is the Russian regional hegemony?", *Journal of Eurasian Studies*, 7/2016, p. 117.
- 31 Wolfgang, H.-M., Brovka, G./Belozherov, I., „The Eurasian Customs Union in transition”, *World Customs Journal*, Vol. 7, No. 2, 2013, p. 96.
- 32 Davydenko, D./Kalimanov, A., "Court of Eurasian Economic Community renders its first judgment", available at the website of CIS Arbitration Forum: <<http://www.cisarbitration.com/2012/11/19/court-of-eurasian-economic-community-renders-its-first-judgment/>>
- 33 Treaty on the Eurasian Economic Union, English version available at: <http://www.un.org/en/ga/sixth/70/docs/treaty_on_eeu.pdf>
- 34 The Agreement on the dissolution of the EAEC was signed at a meeting of the EAEC Intergovernmental Council in Minsk on October 10 2014, entering into force on 1 January 2015.
- 35 Popescu, N., "Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely", *Chaillot Paper*, No. 132, September 2014, p. 21.
- 36 According to the theory of regional economic integration, a political union is understood to be the final stage after the creation of a free trade zone, a customs union, a common market, a monetary and an economic union between the participating States.
- 37 European Parliament, "The signature of the Eurasian Union Treaty: A difficult birth, an uncertain future" (In-depth analysis, Directorate-General for external policies, Policy department, Author: Fernando Garcés de los Fayos), p. 6; Popescu, supra, p. 21.
- 38 The Eurasian Economic Union: Power, politics and trade", *International Crisis Group, Europe and Central Asia Report No. 240*, 20 July 2016, p. 13.
- 39 Petrov, R./Kalinichenko, P., supra, p. 302.
- 40 See Art. 4(1), Art. 5(1) and (2) TEU.
- 41 Sisu Vicari, M., supra, p. 8.
- 42 Regarding the EU's gradual evolution into an entity showing an institutional structure similar to the ones existing in federal States around the globe, Kühn, W.M., "The principle of mutual recognition of judicial decisions in EU law in the light of the 'Full Faith and Credit' clause of the U.S. Constitution", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2014, No. 47, p. 449-484.

The Eurasian Economic Union - Risks and opportunities of an emerging bipolar

- 43 However, the EAEU-CJ has referred to the "right of judicial protection" in its judgment of 21 June 2016 in Cases Nos CE-1-2/2-16-KC and CE-1-2/2-16-A (ZAO "General Freight").
- 44 See Ispolinov, A., "First judgments of the Court of Eurasian Economic Community: Reviewing private rights in the new regional agreements", *Legal issues of economic integration*, Vol. 40 (2013), Issue 3, p. 244.
- 45 Papava, V., "Georgia's choice: The European Union or the Eurasian Economic Union", *Georgian Foundation for Strategic and International Studies*, Tbilisi 2016, p. 10.
- 46 See Robers, P./Moshes, A., "The Eurasian Economic Union: a case of reproductive integration?", *Post-Soviet Affairs*, December 2015, p. 10; Mukhamediyev, B., "Eurasian Economic Union: present and future perspectives", *Economic Change and Restructuring Empirical and Policy Research on the Transitional and Emerging Economies*, New York 2016, p. 3.
- 47 See the website of the EEC, describing composition and functions of this EAEU institution: <http://www.eurasiancommission.org/en/Pages/about.aspx>
- 48 Criteria (1), (2) and (5) appear to be fulfilled in the EEC's case, whereas criteria (3) and (4) are not or in any case not unrestrictedly, as explained in further detail in the analysis. Criterion (6) is not fulfilled, as the EAEU as such does not have a system of own resources but rather depends on financial contributions from the Member States.
- 49 As presidential adviser Sergey Glazyev has recently explained, "[w]e are building the EAEU as functionally limited. Unlike the EU, we do not plan to create a common parliament", speech "Imperative of Eurasian integration", available at: <http://realnoevremya.com/articles/711>. A significant change of mind must have taken place in the meantime, given that the EAEC as predecessor had an Interparliamentary Assembly consisting of deputies delegated by the parliaments of the Member States. However, the lack of balance in the number of deputies in favour of Russia was considerable (more than twice or five times higher than the other Member States).
- 50 Website of the EAEU-CJ: <http://courteurasian.org/en/>
- 51 For a more detailed account of the competences of the EAEU-CJ, see the author's study of comparative supranational procedural law: Kühn, W., "The Draft Protocol on the Creation of the Court of Justice of Mercosur: A New Milestone in Judicialisation of Regional Integration Law", *European Law Reporter*, No. 3, 2016, p. 104.
- 52 Paragraphs 70 and 79 of the Statute.
- 53 Paragraphs 43-44 Statute.
- 54 Decision of the Supreme Eurasian Economic Council No. 85 of 10 October 2014 concerning the identification of the amount, currency and procedures for the payment, use and refund of the duty paid by business entities applying to the EAEU-CJ.
- 55 Art. 37(1) Rules of Procedure in conjunction with Paragraph 96 of the Statute.
- 56 Art. 21(1) Rules of Procedure.
- 57 Van der Togt, T./Montesano, F./Kozak, I., *supra*, p. 24.
- 58 Art. 13(2) Statute of the EAEC-CJ. See Blockmans, S./Kostanyan, H./Vorobiov, I., "Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity", *CEPS Special Report No 75*, December 2012, p. 17.
- 59 For a comparative study of the procedural law applied by supranational courts in Europe and Latin America, see Kühn, W. M., "The Draft Protocol on the Creation of the Court of Justice of Mercosur: A New Milestone in the Judicialisation of Regional Integration Law", *European Law Reporter*, 3/2016, p. 104.
- 60 Art. 13(4) Statute of the EAEC-CJ.
- 61 Yeliseyev, A., "EEU Court: Limited jurisdiction, harsh on applicants, marginally popular", *Eurasian Review*, Belarusian Institute of Strategic Studies, July 2015, p. 2.
- 62 This is the first interstate infringement case in the EAEU-CJ's history. Press release available at: <http://courteurasian.org/doc-16453>
- 63 Karliuk, M., "The Eurasian Economic Union: An EU-like legal order in the post-soviet space?", *National Research University Higher School of Economics, Basic Research Program, WP BRP 53/LAW/2015*, p. 18.
- 64 Art. 79 of the Rules of Procedure.
- 65 See Karliuk, M., "The limits of judiciary within the Eurasian integration process", *National Research University Higher School of Economics, Basic Research Program, WP BRP 69/LAW/2016*, p. 7.
- 66 "The Eurasian Economic Union: Power, politics and trade", *International Crisis Group, Europe and Central Asia Report No. 240*, 20 July 2016, p. 4.
- 67 The functionalist approach as originally conceived by Jean Monnet, precursor of European integration, foresees the identification of common economic interests by the States participating in the integration process, followed by cooperation in the relevant areas. Cooperation for the purpose of achieving the economic objectives is expected to have a "spill-over effect" on other related areas, hereby increasing the interdependence between the States. Governance of the economically integrated geographical space requires the development of an advanced form of cooperation at political level, ultimately leading to a political union. The underlying objective of guaranteeing

- peace among the States is therefore attained by political means serving immediate economic interests (see Ilievski, N., "The concept of political integration: The perspectives of neofunctionalist theory", *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 1, No. 1, 2015, p. 42).
- 68 See Paragraph 6 of the Statute of the EAEC-CJ, which stated the following: "Every member state of the EAEC is bound by the decision of the EAEC-CJ in a case in which the said state is a concerned party. The decision of the EAEC-CJ is implemented by relevant organs of the concerned parties in accordance with national legislation within the period defined by respective governments as three months from the date of the decision." Supremacy of EAEC legal acts over national legislation was also recognised in the case-law of the EAEC-CJ (see judgment of 11 February 2014 in Case Nos. 2-4/2-2014 and 1-7/5-2013, "Jackpot") and the Russian Constitutional Court (see judgment of 2 July 2013 in Case No. 1050-O, Team Niinivirta AY v. Vyborg Customs).
- 69 Karliuk, M., "The Eurasian Economic Union: An EU-like legal order in the post-soviet space?", *supra*, p. 12.
- 70 Russian Constitutional Court, judgment of 3 March 2015 in Case No. 417-O, available at <<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision190708.pdf>>.
- 71 Russian Constitutional Court, judgment of 14 July 2015 in Case No. 21-P, available at <<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision201896.pdf>>.
- 72 See, for an analysis of this judgment, the "Final opinion on the amendments to the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court of the Russian Federation", adopted by the Venice Commission at its 107th Plenary Session (Venice, 10-11 June 2016). The Venice Commission has arrived at the conclusion that this judicial practice is incompatible with the obligations of the Russian Federation under international law, as a State is bound under Art. 26 of the Vienna Convention on the Law on Treaties (the Vienna Convention) to respect ratified international agreements and pursuant to Art. 27 of the Vienna Convention it cannot invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty, including the ECHR. The execution of international obligations stemming from a treaty in force for a certain State is incumbent upon the State as a whole, i.e. all State bodies, including the Constitutional Court; thus, it is the duty of all State bodies to find appropriate solutions for reconciling those provisions of the treaty with the Constitution (for instance through interpretation or even the modification of the Constitution).
- 73 Mukhamediyev, B., *supra*, p. 9.
- 74 See Astapenia, R., "Belarus and the Declining Eurasian Economic Union", *Belarus Digest*, article of 3 December 2015, available at: <<http://belarusdigest.com/story/belarus-and-declining-eurasian-economic-union-23846>>
- 75 European Parliament. "The signature of the Eurasian Union Treaty: A difficult birth, an uncertain future" (In-depth analysis, Directorate-General for external policies, Policy department, Author: Fernando Garcés de los Fayos), p. 9.
- 76 International agreements concluded by the EU constitute an integral part of the EU legal system, ranking between primary and secondary EU law. This conclusion follows from, on the one hand, the requirement of compatibility with the EU Treaties (Art. 218(11) TFEU) and, on the other hand, the fact that these agreements are binding upon the institutions of the EU and on its Member States (Art. 216(2) TFEU).
- 77 Kirkham, K., *supra*, p. 117.
- 78 The EU distinguishes between exclusive, shared and supporting competences (Art. 2 TFEU) in areas covered by the scope *ratione materiae* of the EU Treaties. The acts adopted by EU bodies in the exercise of these competences (Art. 288 TFEU) may have binding effect, such as to create uniform legislation, to harmonize national legislation entirely or partially, or be merely non-binding, which is the case of recommendations or acts of "soft law". The CAN also acts in areas of its competence, having the choice to regulate a specific aspect exhaustively or only partially by means of acts having binding effect.
- 79 In comparison, the EU single market accounts for 500 million consumers.
- 80 Eurasian Economic Commission, "Eurasian Economic Integration: Facts and figures, 2016 – first 6 months", p. 71.
- 81 European Parliament, "When choosing means losing – The Eastern partners, the EU and the Eurasian Economic Union" (De Micco, P., Policy Department, Directorate-General for External Policies), p. 52.
- 82 Peyrouse, S., „Die Mitgliedschaft Kirgistans in der Eurasischen Wirtschaftsunion: Eine Vernunftfrage?“, *Zentralasien-Analysen*, No.88, 27.04.2015, p. 2.
- 83 The consequences have been a slowdown of GDP growth, an acceleration of inflation and an increase in capital outflow. Hence, economic growth in Russia is hardly possible in medium-term and is totally dependent on external factors (see Mukhamediyev, B., *supra*, p. 13).
- 84 Keršanskas, V., "Privatisation in Belarus: Far from Western standards", *BelarusInfo Letter*, Eastern Europe Studies Centre, Issue 10 (40), 2013, p. 1.
- 85 De Jong, S., "Why countries are not rushing to join Putin's union", article of 27 May 2016, available at: <<https://euobserver.com/opinion/133574>>; Papava, V., *supra*, p. 10.

The Eurasian Economic Union - Risks and opportunities of an emerging bipolar

- 86 Van der Togt, T./Montesano, F./Kozak, I., *supra*, p. 26.
- 87 Chiarello, A., "Paper tiger or game-changer? Challenges and opportunities of EU engagement with the Eurasian Economic Union, College of Europe, Master Thesis 2014-2015, p. 22.
- 88 Woffgang, H.-M., Brovka, G./Belozerov, I., *supra*, p. 99; Dragneva, R./Wolczuk, K., "Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, stagnation or rivalry?", Chatam House Briefing Paper, August 2012, p. 8.
- 89 Popescu, N., *supra*, p. 12; Kirkham, K., *supra*, p. 119.
- 90 Popescu, N., *supra*, p. 23.
- 91 See "World Trade Organization's Regulation Harmonization with Other Organization: Eurasian Economic Union", link available at: <<http://eurasian-research.org/en/research/comments/economy/world-trade-organization-s-regulation-harmonization-other-organization>>
- 92 Dabrowski, M., "Belarus at a crossroads", Bruegel Policy Contribution, issue 2016/02, January 2016, p. 8.
- 93 "The Eurasian Economic Union: Power, politics and trade", International Crisis Group, Europe and Central Asia Report No. 240, 20 July 2016, p. 12.
- 94 Free Trade Agreement between the Eurasian Economic Union and Vietnam, text in English available at: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/sog_l_torg/Documents/EAEU-VN_FTA.pdf>
- 95 Sisu Vicari, M., *supra*, p. 8.
- 96 Weitz, R., "The Customs Union and Eurasian Union: a primer", Putin's Grand Strategy: The Eurasian Union and its Discontents, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program (2014), p. 36.
- 97 The association agreement between the EU and Georgia was formally signed on 27 June 2014. It was provisionally applied since September 2014 and entered into force on 1 July 2016 (see Papava, V., *supra*, p. 9).
- 98 See statement of President Vladimir Putin "Eurasian integration to allow its members not to be on periphery of Europe and Asia", article of 19 September 2013, available at: <https://sputniknews.com/voicofrussia/news/2013_09_19/Eurasian-integration-to-allow-its-members-not-to-be-on-periphery-of-Europe-and-Asia-Putin-7856/>
- 99 Delcour, L./Wolczuk, K., "Spoiler or facilitator of democratization? Russia's role in Georgia and Ukraine, Democratization 22.3 (2015), p. 467.
- 100 See Clover, C., "The unlikely origins of Russia's Manifest Destiny", Foreign Policy, article of 27 July 2016, available at: <<http://foreignpolicy.com/2016/07/27/geopolitics-russia-mackinder-eurasia-heartland-dugin-ukraine-eurasianism-manifest-destiny-putin/>>
- 101 Similar memoranda of understanding have been signed with Mongolia (17 June 2015), Chile (19 June 2015) and Singapore (18 May 2016).
- 102 On 7 November 2014, Viktor Khristenko, former Chairman of the Board of the EEC, had a meeting in Moscow with a delegation from Peru headed by the country's former President Ollanta Humala. At the meeting, it was decided to start preparing a Memorandum of Cooperation between the EEC and the Peruvian Government to establish a dialogue on the issues the parties are interested in. During the meeting, the intent of Peru to receive a status of a EAEU observer was also discussed (news available at: <<http://www.eurasiancommission.org/en/nae/news/Pages/07-11-2014-3.aspx>>).
- 103 See statement of the Russian Prime Minister Dimitri Medvedev of 17 October 2015 "Eurasian Economic Union holds free trade zone talks with about 40 States", available at: <<http://tass.com/economy/906882> <http://tass.com/economy/906882>>
- 104 See "Putin proposes formation of a 'great Eurasian partnership'", news of 17 June 2016, available at: http://rbth.com/news/2016/06/17/putin-proposes-formation-of-a-great-eurasian-partnership_603985; Speech of presidential adviser Sergey Glazyev "Imperative of Eurasian integration", available at: <<http://realnoevremya.com/articles/711>>; Presidential address to the Russian Federal Assembly of 1 December 2016, available at: <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/53379>>
- 105 See Knobel, A./Pereboyev, V., "Eurasian Partnership: Potential instruments for external relations of the Eurasian Economic Union", EDB Eurasian Integration Yearbook, Almaty 2013, p. 43.
- 106 See the speech of President Nazarbayev of 31 May 2016 on the occasion of the Supreme Eurasian Economic Council meeting in expanded format, available at: <<http://en.special.kremlin.ru/catalog/keywords/82/events/52049>>
- 107 De Jong, S., *supra*.
- 108 Cheng-Hin Lim, A., "China and the Eurasian Economic Union: Prospects for the Silk Road Economic Belt", Eurasia Review, 14 May 2015, available at: <<http://ippreview.com/index.php/Home/Blog/single/id/18.html>>
- 109 See "Letter on cooperation between EU, Eurasian Economic Union sent by EC chief to Putin", news of 19 November 2015, available at: <<http://tass.com/economy/837900>>
- 110 Laruelle, M., "The European Union in a reconnecting Eurasia – Foreign economic and security interest", Report of the Center for Strategic and International Studies, Washington DC 2016, p. 10.
- 111 See Kühn, W.M., "Die Andengemeinschaft – Juristische Aspekte der internationalen Beziehungen zwischen der

- Europäischen Union und lateinamerikanischen Integrationssystemen im Zeitalter des Neuen Regionalismus“, Aachen 2003.
- 112 Ivachenko, V., “Debunking myths about the Eurasian Economic Union”, news of 19 August 2016, available at: <<http://www.russia-direct.org/opinion/debunking-myths-about-eurasian-economic-union>>
- 113 Weitz, R., *supra*, p. 35.
- 114 Zagorski, A., *supra*, p. 42-44.
- 115 Vinokurov, E., “Mega deal between the European Union and the Eurasian Economic Union”, *Russia in Global Politics*, November-December 2014.
- 116 See “Merkel says free trade zone with Russia possible”, news of 18 April 2015, available at: <<https://www.rt.com/business/250909-merkel-russia-trade-zone/>>
- 117 Even though the concerns raised by Russia were not convincing. First, the association agreement was due to be implemented over a period of 10 years, giving Russia enough time to adapt to possible changes in the trade flows. Second, the alleged incompatibility of technical standards could have been solved thanks to Russia’s positive experience with the EU on standardization (see Dragneva, R./Wolczuk, K., *Ukraine between the EU and Russia – The integration challenge*, *supra*, p. 115).
- 118 See Van der Loo, G., “The Dutch Referendum on the EU-Ukraine Association Agreement – Legal options for navigating a tricky and awkward situation”, *CEPS Commentary*, 8 April 2016.
- 119 See European Council, “Draft Decision of the Heads of State or Government, meeting within the European Council, on the association agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part – Form, legal nature, effects and conformity with the association agreement (Opinion of the Legal Counsel)”, document of 12 December 2016 (EUCO 37/16; JUR 602).
- 120 See, for instance, decisions of the Heads of State or Government, meeting within the European Council, taken in December 1992 and in June 2009 to address certain problems raised by the Government of a Member State following a referendum in that State or decisions taken by common agreement of the representatives of the Member States, including at the level of Heads of State or Government, in December 1992, October 1993 and December 2003 on the location of the seats of a number of EU institutions and bodies, in the context of Article 341 TFEU. See, more recently, the Decision of the Heads of State or Government, meeting within the European Council, concerning a new settlement for the United Kingdom within the European Union (OJ C 691, 23 February 2016, p. 1–16).
- 121 European Council Conclusions on Ukraine of 15 December 2016, document available at <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-ukraine>>
- 122 Dragneva, R./Wolczuk, K., *Ukraine between the EU and Russia – The integration challenge*, *supra*, p. 84-90.
- 123 Van Rompuy, “Statement at the signing ceremony of the Association Agreements with Georgia, Moldova and Ukraine”, Brussels, 27 June 2014, EUCO 137/14.
- 124 Under the current circumstances, the European Commission only has a mandate to maintain contacts at technical level with the EAEU and only hesitantly analyses the possibility of more far-reaching interactions in the future (see Delcour, L./Kostanyan, H./Vandecasteele, B./Van Elsuwege, P., *supra*, p. 14).
- 125 Eberhard, A., “Dialogue with the Eurasian Union on Ukraine – an opportunity or a trap?”, *OSW Commentary*, No. 154, December 2014, p. 3.
- 126 European External Action Service, “EU and Kazakhstan sign Enhanced Partnership and Cooperation Agreement”, press release of 21 December 2015 (unique ID: 151221_02).
- 127 See “Kyrgyz Republic and the EU” on the website of the European Union External Action Service, available at: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1397/kyrgyz-republic-and-eu_en>
- 128 See “The Eurasian Union – An integration project under the microscope”, KAS International Reports, 2/2014, p. 41; „The Eurasian Economic Union: Power, politics and trade”, International Crisis Group, *Europe and Central Asia Report No. 240*, 20 July 2016, p. 4.
- 129 Delcour, L./Kostanyan, H./Vandecasteele, B./Van Elsuwege, P., *supra*, p. 19.
- 130 See, in this context, the author’s work on regional convergence between the Andean Community and Mercosur, Kühn, W., “Reflexiones sobre una posible convergencia regional con la participación de la Comunidad Andina y del Mercosur. Lecciones de la experiencia integracionista europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, No. 36, May 2015.
- 131 Dragneva, R./Wolczuk, K., “Eurasian Economic Integration: Institutions, promises and faultlines”, *The Geopolitics of Eurasian Economic Integration*, LSE Special Report June 2014, p. 13.

Alianza del Pacífico: integración latinoamericana

Martín López de Castilla Köster

Primer Secretario en el Servicio Diplomático. Abogado de la Universidad de Lima y miembro del Colegio de Abogados de Lima (CAL). Magister en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú. Maestría en Integración y Comercio Internacional por la Universidad de Montevideo. Actualmente presta funciones en la Embajada del Perú en Uruguay.

1. El fenómeno de la integración

La integración, desde su concepto general, *“es la acción y el efecto de constituir con partes un todo, es decir, a partir de partes existentes conformar un sistema uniforme y coherente.”*¹

A mediados del siglo XX, el fenómeno de la integración comenzó a retomar vigencia como respuesta a los cambios producidos como consecuencia de la globalización². Este fenómeno tiene como objetivo impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad a los países que la conforman, aumentando con ello su poder de negociación frente a otros Estados y organismos internacionales.

La integración, específicamente la económica y comercial, se puede definir como la manera en que actúan los Estados, de forma voluntaria y de común acuerdo, para realizar determinadas actividades que los vinculan, teniendo diversos grados de profundidad en cuanto a sus objetivos y finalidades. Para alcanzar estos objetivos, cada Estado deberá adaptar los principales instrumentos a su normativa interna.

Esta modalidad de integración establece diversos grados de profundización, que si bien pueden responder a una secuencia establecida en el Tratado Constitutivo o Acuerdo Marco, no quiere decir que deban recorrer todas las etapas de integración económica y comercial. Estas etapas se clasifican de la siguiente manera: a) Áreas de Preferencias Arancelarias; b) Zona o Área de Libre Comercio o Zona de Libre Tránsito; c) Unión Aduanera; d) Mercado Común; y e) Unión Económica.

La Unión Política merece una consideración aparte, ya que si bien no es una modalidad de integración económica, es lo que se denomina una integración plena; dada que equivale a lo que es un Estado Federal. Es un tipo de Estado que se compone o se crea entre estados (individuales), que comparten un gobierno común, y a la Unión Política se la reconoce internacionalmente como una sola entidad política, Algunos ejemplos son: Estados Unidos, México o Brasil.

Entre los procesos de integración existentes en la actualidad, está la Alianza del Pacífico (AP), la cual será objeto de análisis en el presente trabajo. La AP es un mecanismo de integración económica regional conformado por cuatro países latinoamericanos (Chile, Colombia, México y Perú) que busca conseguir la libre circulación de las “cuatro libertades” (bienes, servicios, capitales y personas). Este bloque, como analizaremos más adelante, califica como una Zona de Libre Comercio; sin embargo, de lograrse la supresión de barreras a los intercambios de las “cuatro libertades”, pasaría a tener rasgos característicos propios de un Mercado Común.

La Zona de Libre Comercio consiste en la creación de un espacio común formado por los territorios de dos o más países integrantes de la misma área, dentro de la cual se suprimen los obstáculos de cualquier naturaleza (tarifas arancelarias y restricciones no arancelarias) que se opongan, impidan u obstaculicen el comercio de los bienes que se acuerden por los Estados, en lo sustancial del comercio recíproco, pero manteniendo su política comercial y aduanera ante terceros países.³

Estas características hacen necesario el establecimiento de normas de origen⁴ (régimen de origen), ya que el libre comercio entre las partes integrantes de la zona requiere que los productos sean de origen regional o que tengan una proporción de materias primas y valor agregado de la zona integrada, porque al mantener sus aran-

celes externos con la importación de productos provenientes de terceros países, podrían desvirtuar la finalidad del régimen de integración creado.

2. Crisis del multilateralismo: la proliferación de los acuerdos comerciales preferenciales

Desde el punto de vista económico y comercial, la visualización externa e institucional de un nuevo orden internacional se encuentra en la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el 1 de enero de 1995, la cual fue producto de los Acuerdos de la “Ronda Uruguay” del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros, Tarifas y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) que se desarrollaron entre los años 1986 y 1994. La OMC complementa y sustituye en forma parcial al mecanismo de negociación del GATT, modalidad operativa que se mantuvo en vigencia, desde el 1 de enero de 1948 hasta la creación de la OMC, en virtud del Protocolo de Aplicación Provisional.

La OMC cumple importantes funciones como reguladora de las relaciones comerciales internacionales bajo un sistema multilateral de comercio, entre las que se encuentran: i) administrar y aplicar acuerdos comerciales multilaterales y plurilaterales; ii) servir de foro para la celebración de negociaciones comerciales multilaterales; iii) administrar el Órgano de Solución de Diferencias; iv) administrar el mecanismo de Exámenes de Políticas Comerciales; v) cooperar con las demás instituciones internacionales que participan en las políticas económicas a nivel mundial; y, vi) brindar asistencia técnica y formación a los Países en Desarrollo.

En la actualidad, el sistema multilateral de comercio se encuentra en crisis debido a varios factores, entre ellos el estancamiento de la “Ronda Doha” de negociaciones comerciales multilaterales, iniciada en el año 2001.

El estancamiento de estas negociaciones se debe a la falta de acuerdos entre los Países Desarrollados y los Países en Desarrollo sobre diversos aspectos de las áreas de negociación previstas en el Acuerdo Marco de la OMC; la ampliación de los temas tratados en las negociaciones; así como el elevado número de países que conforman dicha organización (161 miembros), incluyendo las adhesiones de

China (2001) y Rusia (2012), que son dos de las principales potencias emergentes en el comercio mundial.

Otro de los factores que contribuyen al estancamiento de dicha ronda de negociación, es el llamado principio del “todo único” (single undertaking), el cual requiere un acuerdo de todos los aspectos de la negociación para poder cerrarla. Sin embargo, la ambiciosa agenda de trabajo inicial supera ampliamente los temas tratados en rondas anteriores y explica la dificultad para cerrar el acuerdo.

También tienen gran influencia en esta situación de estancamiento, la recesión en los Estados Unidos (EE.UU), la crisis de Europa, la crisis financiera y económica a nivel mundial, que se inició en 2008.

Es en este contexto de estancamiento de la “Ronda Doha” que se comienza a dar la proliferación de los acuerdos comerciales preferenciales. La reorientación de las negociaciones comerciales del ámbito multilateral al bilateral o regional, y la falta de respuesta por parte de la OMC han conducido a una crisis de identidad y pérdida de credibilidad del sistema multilateral de comercio.⁵

La proliferación de estos acuerdos comerciales con el perfil que adquieren en la actualidad, ha creado un nuevo patrón de negociaciones internacionales a nivel global. Estos acuerdos van más allá de la reducción arancelaria, abarcan temas como propiedad intelectual, competencia, inversiones, servicios, medio ambiente, normas laborales, cambio climático, solución de diferencias; y se procesan entre los principales socios del comercio internacional, quedando al margen de esos acuerdos los pequeños países en desarrollo.

El marco jurídico para la creación de los procesos de integración de contenido comercial y económico (acuerdos preferenciales de comercio) ha sido la excepción a uno de los principios básicos y fundamentales que regulan las relaciones comerciales a nivel internacional en el GATT/OMC. Estamos haciendo referencia al “Principio de No Discriminación”, que se representa a través de la aplicación de la “Cláusula de Nación Más Favorecida” (los miembros de la OMC están comprometidos a otorgar a los productos y servicios de otros miembros un trato no menos favorable que aquel acordado a los productos procedentes de cualquier otro país miembro); y la “Cláusula sobre el Trato Nacional” (se requiere que a los productos, servicios y ciudadanos que ingresen al mercado de un país miembro se les con-

ceda un trato no menos favorable que el otorgado a los productos, servicios y ciudadanos de origen nacional).⁶

La aplicación de la “Cláusula de Nación Más Favorecida” reconoce y admite excepciones expresamente contempladas en los Acuerdos GATT/OMC: Artículo XXIV del GATT 94, que permite el establecimiento de “Acuerdos de Libre Comercio” bajo las modalidades de un Área de Preferencias Arancelarias, una Zona de Libre Comercio o una Unión Aduanera; también permitiendo exceptuarse a las otras modalidades como lo son un Mercado Común o una Unión Económica y Monetaria. La OMC también reconoce a los procesos de integración mediante la “Cláusula de Habilitación” que concede preferencias entre Países en Desarrollo.

Es de esta forma que desde el GATT/OMC se viabiliza la existencia, sin reconocimiento formal del punto de vista institucional (acto de reconocimiento expreso), y se reconocen normativamente las modalidades de integración económica y comercial, que de acuerdo a esta organización internacional los acuerdos preferenciales de comercio deben “crear comercio, no desviarlo”.

3. Proceso de integración: Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico, como señaláramos anteriormente, es un mecanismo de integración regional conformado por Chile, Colombia, México y Perú, establecido el 28 abril del año 2011 y constituido formal y jurídicamente el 6 de junio de 2012 con la suscripción del Acuerdo Marco, cuya entrada en vigor se logró el 20 de julio de 2015.

Este mecanismo es considerado como el proyecto de integración económica, articulación política y cooperación entre países latinoamericanos más profundo y significativo en la historia reciente de América Latina. Este proceso de integración va más allá de la profundización de los vínculos económicos recíprocos entre sus países miembros, buscando fortalecer la presencia de este nuevo y competitivo bloque comercial en los mercados mundiales, y específicamente en los de la región Asia Pacífico, logrando así una mayor competitividad a nivel internacional.

3.1. Antecedentes⁷

Los antecedentes de la AP se remontan a la década de los sesenta, cuando los países latinoamericanos comenzaron a desarrollar procesos de integración regional, siendo el Pacto Andino (1969) el mecanismo que dio nacimiento a la proliferación de las siguientes iniciativas formales de integración, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Sin embargo la tendencia integracionista y de regionalismo abierto se vio afectada con la llegada al poder de gobiernos de izquierda a finales de la década de los noventa y principios del siglo XXI, provocando el surgimiento de esquemas de integración regional afines (como el Área de Libre Comercio de las Américas - ALCA), críticos (como el MERCOSUR) y opuestos (como la Alianza Bolivariana de las Américas - ALBA) al libre comercio.

La progresiva politización de los procesos de integración en América Latina, movimiento liderado por los gobiernos de corte populista, provocó el desmembramiento de la CAN. En ese momento se presentaban grandes diferencias en las estrategias de inserción entre los miembros, especialmente las sostenidas por Colombia y Perú, respecto a Venezuela, Bolivia y Ecuador a partir de las negociaciones con Estados Unidos y la Unión Europea.

El antecedente inmediato de la AP data de 2006, cuando el Perú propuso un mecanismo de cooperación e integración entre los países ribereños del Océano Pacífico. Esta iniciativa adquirió formalidad a partir de la Declaración de Cali, Colombia el 2007, creando el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, y se definió como *“un espacio informal de coordinación y concertación de alto nivel para la identificación e implementación de acciones conjuntas dirigidas a generar sinergias entre los países participantes en materia económica y comercial, teniendo en cuenta su interés común de fortalecer sus relaciones con las economías del Pacífico Asiático.”*⁸

El Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano no prosperó, debido a la dependencia de las economías de los países centroamericanos miembros respecto a Estados Unidos (EEUU) y el no mostrar gran interés por incluir al Pacífico Asiático como destino comercial. Además, es de destacar como un segundo motivo las considerables

asimetrías económicas, siendo las economías de Chile, Colombia, México y Perú muy superiores a la de los otros miembros.

Ante este fracaso los países ribereños del Pacífico con mayores convergencias a nivel político y económico (Chile, Colombia, México y Perú) decidieron continuar e incluso acelerar el proceso de integración, emprendiendo así una nueva iniciativa de integración que desembocaría en la Alianza del Pacífico.

Estos cuatro países comparten afinidades políticas, económicas y comerciales muy importantes. A nivel político comparten rasgos esenciales como *“la vigencia de un Estado de Derecho y de sus respectivos órdenes constitucionales, la separación de los Poderes del Estado, y la promoción, protección, respecto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales.”*⁹ Estos rasgos son requisitos esenciales para participar en el proceso de integración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º del Acuerdo Marco de la AP, referido a la “Cláusula Democrática.”

En lo referente a sus características económicas y comerciales comunes, se pueden destacar su alta estabilidad macroeconómica, su infraestructura orientada hacia el sector exportador, su interés en diversificar la cartera de exportaciones hacia Asia Pacífico y su preferencia por el regionalismo abierto.

Los cuatro Estados Parte de la AP, están *“convencidos que la integración económica regional constituye uno de los instrumentos esenciales para que los Estados de América Latina avancen en su desarrollo económico y social sostenible (...)”*.¹⁰ Un ejemplo de ello son los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos entre ellos mismos, el tener el promedio de aranceles aplicados de “Nación más Favorecida” más bajo de la región, el número de acuerdos comerciales con el resto del mundo más alto de América Latina, y un alto índice promedio de apertura comercial.

Otro factor que influye en la formación de la AP es el interés de los socios fundadores de ser parte de este bloque comercial. Para México representa la reinserción en América Latina después de dos décadas de estrecha asociación con EEUU y Canadá a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés). Para Colombia ofrece la oportunidad de participar a nivel regional y beneficiarse de este proceso dadas las caracterís-

ticas destacables del mismo. Respecto al Perú, adquiere legitimidad por formar parte de este proceso. Para Chile, un país sofisticado pero pequeño, permite una proyección de influencia y la oportunidad de surgir como líder de América Latina.

3.2. Principales características

- La AP busca consolidar una integración profunda, siendo los pilares de esta integración la libre movilidad de bienes, servicios, capitales y personas.
- Si bien se trata de un Área de Libre Comercio que pretende liberalizar todos los factores de producción, no aspira a convertirse en Unión Aduanera como otros mecanismos de integración de la región (MERCOSUR y CAN en su momento), ya que la AP se caracteriza por ser un proceso abierto, con metas pragmáticas y flexibles. Sus miembros pueden negociar individualmente acuerdos de integración con otros bloques, demostrando así que juntos los cuatro países pueden lograr mucho más pero siempre respetando las agendas, intereses y proyectos individuales.
- Es una iniciativa que traspasa los aspectos económicos y comerciales, buscando convertirse en un mecanismo de diálogo, de cooperación y convergencia política, así como de proyección política y económica hacia la región de Asia Pacífico.
- Es un proceso de integración abierto e incluyente, despertando un enorme interés por parte de múltiples países del mundo. Lo que se puede observar claramente en la cantidad de Países Observadores (42) y aquellos que han demostrado interés en convertirse en miembros de pleno derecho, entre ellos Costa Rica y Panamá. Dentro de los países observadores se encuentran Japón, China, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, lo que demuestra el interés que ha despertado la iniciativa entre las principales economías de la región Asia Pacífico, y convierte a la AP en canal de interacción política con esta región identificada como objetivo prioritario de inserción global por los países miembros.
- Es una iniciativa dinámica con alto potencial y proyección para atraer negocios e inversiones. Teniendo ventajas competitivas en minería, energía, agricultura, automotriz, pesca, recursos forestales y manufactura.
- Los Estados Parte tienen un gran potencial económico y comparten la política de promover el intercambio comercial, las inver-

siones, la innovación y tecnología con las regiones más competitivas del mundo.

- Se orienta hacia la modernidad, el pragmatismo y la voluntad política para enfrentar los retos del contexto económico internacional.
- No es un bloque ideológico ni confrontaciones, sino que complementa otros esfuerzos e iniciativas de integración regional. Lo cual se puede observar claramente en el Preámbulo del Acuerdo Marco cuando señala “(...) *fortalecer los diferentes esquemas de integración en América Latina, como espacios de concertación y convergencia, orientados a fomentar el regionalismo abierto, que inserte a las Partes eficientemente en el mundo globalizado y las vincule a otras iniciativas de regionalización.*”

3.3. Marco normativo

Los Presidentes de Chile, Colombia, México y Perú se reunieron por primera vez en Lima, el 28 de abril de 2011, para impulsar la iniciativa y conformar un área de integración regional profunda en América Latina, denominada “Alianza del Pacífico”, lo cual se concreta con la Declaración de Lima de ese mismo año.

El trabajo desarrollado en el marco de las Cumbres Presidenciales continuó arduamente luego de creado este mecanismo de integración. En la IV Cumbre, celebrada en Antofagasta, Chile, el 6 de junio de 2012, bajo la Declaración de Paranal los Presidentes de los países Parte de la AP suscriben el Acuerdo Marco, siendo el instrumento jurídico constitutivo de este proceso de integración. El mismo entró en vigor el 20 de julio de 2015.

Una vez suscrito y ratificado el Acuerdo Marco, los Estados Parte se avocaron a la negociación de un Protocolo Adicional al Acuerdo Macro en materia comercial, el cual fue firmado el 10 de febrero de 2014 (Declaración de Cartagena), resultado de la VIII Cumbre Presidencial. Dicho Protocolo entró en vigor el pasado 1 de mayo de 2016.

Mediante este instrumento los socios acordaron establecer la Zona de Libre Comercio de la AP a través de un programa de desgravación arancelaria.

La X Cumbre Presidencial tuvo como resultado la Declaración de Paracas, en la cual se establecieron los nuevos Estados Observadores (Austria, Dinamarca, Georgia, Grecia, Haití, Hungría, Indonesia, Polonia, Suecia y Tailandia) pasando así de 32 a 42. Esto demuestra la voluntad de los Estado Parte de continuar estrechando vínculos de cooperación y generar nuevos espacios con otros mecanismos de integración. En esta Declaración los países plasmaron los lineamientos a seguir en el futuro.

Acuerdo Marco

– *Objetivos y compromisos esenciales:*

Los objetivos establecidos en el Acuerdo Marco parten de la base de los acuerdos de libre comercio vigentes entre las Partes, impulsando la creación de una integración comercial profunda. El artículo 3 numeral 1 del Acuerdo Marco establece los siguientes objetivos para este proceso de integración: “a) construir un área de integración profunda para avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; b) impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes; y c) convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis en Asia Pacífico.”

Para alcanzar dichos objetivos, las Partes diseñaron los siguientes lineamientos de acción, establecidos en el artículo 3 numeral 2 del Acuerdo Marco: “a) liberalizar el intercambio comercial de bienes y servicios para consolidar una zona de libre comercio entre las Partes; b) avanzar hacia la libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones entre las Partes; c) desarrollar acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros; d) promover la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las Partes; e) coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de las Partes; y f) contribuir a la integración de las Partes mediante el desarrollo de mecanismos de cooperación e impulsar la Plataforma de Cooperación del Pacífico, suscrita en diciembre de 2011, en las áreas ahí definidas.”

Otro de los compromisos fundamentales que se encuentra plasmado en el Acuerdo Marco es hacer de la AP un esquema abierto a la participación de otros países, los cuales deben compartir la voluntad de alcanzar las metas fijadas y cumplir con los requisitos esenciales que establece la “Cláusula Democrática” (mencionados anteriormente) para participar en calidad de Estado Observador o adherirse como Estado Parte. En este último caso, debe además tener vigente un acuerdo de libre comercio con cada uno de los Estados Parte.

La agenda de este esquema de integración busca trascender el ámbito comercial mediante el impulso de temas prioritarios como innovación, ciencia y tecnología; micro, pequeñas y medianas empresas; desarrollo social; medio ambiente y cambio climático. Para llevarlo a cabo en diciembre de 2011 en la II Cumbre Presidencial en Mérida, Yucatán, se suscribió el Memorándum de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico, estableciendo así el marco jurídico para la cooperación entre las cuatro partes.

– *Análisis jurídico:*

La AP se caracteriza por tener una estructura jurídica enmarcada dentro el paradigma intergubernamental regulado por el Derecho de Integración Intergubernamental, si tomamos en cuenta su estructura orgánica, normativa y solución de controversias.

Su estructura orgánica está integrada por representantes de los Gobiernos de los Estados Partes, con competencias y potestades limitadas en cuanto a la creación de disposiciones que luego se transforman en obligatorias para los Estados involucrados mediante su incorporación al orden jurídico del Estado (al orden jurídico interno), de conformidad con la finalidad que definieron los Estados Partes al inicio del proceso o en sus sucesivas etapas. De esta forma se puede apreciar claramente que la estructura orgánica y las normas que derivan de esos órganos son de carácter intergubernamental.¹¹

En las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, y en las Reuniones Ministeriales, en las que se suscriben actas y tratados, con el fin de establecer una red de intercambios y cooperación que no se proponga crear instituciones comunes, con jurisdicción y autoridad por encima de la de los gobiernos nacionales, ni tampoco ceder soberanía para sustituir las políticas y autoridades nacionales por políticas y autoridades comunitarias/supranacionales.

En la estructura de trabajo del bloque se contempla las Cumbres Presidenciales (la instancia más alta de decisión), el Consejo de Ministros (órgano principal que define la constitución, conformación y atribuciones de la Presidencia Pro Témpore), la Presidencia Pro Témpore (órgano que se encarga de organizar las Cumbres Presidenciales), las Reuniones del Grupo de Alto Nivel y los Grupos Técnicos.

En lo que respecta al sistema de solución de diferencias, no hay Tribunal Permanente o Ad Hoc pero el artículo 12 del Acuerdo Marco establece: “1) Las Partes realizarán todos los esfuerzos, mediante consultas u otros medios, para alcanzar una solución satisfactoria, ante cualquier diferencia sobre la interpretación o aplicación de las disposiciones de este Acuerdo Marco. 2) (...) las Partes iniciarán negociaciones de un régimen de solución de diferencias aplicable a las decisiones del Consejo de Ministros y otros acuerdos adoptados en el ámbito de la Alianza del Pacífico.”

Las negociaciones del sistema de solución de diferencias se llevaron a cabo en el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, estableciendo la posibilidad, de conformidad con la decisión de la parte reclamante de solicitar el establecimiento de un Tribunal Arbitral o invocar el establecimiento de un grupo especial según los mecanismos de resolución de controversias de la OMC. Además en todos los casos, las Partes en una situación de diferencias pueden acudir en cualquier momento a la utilización de un medio alternativo como los buenos oficios, la conciliación o la mediación.

La AP posee personalidad jurídica objetiva, que si bien no se encuentra expresamente establecida en el Tratado Constitutivo o Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, se puede observar mediante otros elementos, como: a) el contar con un órgano como el Consejo de Ministros con tareas específicas; b) la existencia de obligaciones de los miembros con respecto al desarrollo de los objetivos de la organización; c) las discusiones sobre aportes económicos para el Fondo de Cooperación; y d) la posesión de capacidad jurídica, privilegios e inmunidades que tienen sus agentes en el territorio de los miembros.

Protocolo Adicional al Acuerdo Marco (en materia comercial)

El Protocolo Adicional al Acuerdo Marco es una herramienta importante para conformar un mercado integrado con normas ho-

mologadas para el comercio, así como también altos niveles de encadenamientos productivos y tecnológicos, y el bloque económico latinoamericano más abierto a la economía mundial.

Mediante este instrumento los Estados Parte acordaron eliminar sus aranceles, de modo tal que inmediatamente después de su eventual aprobación por el orden jurídico interno de cada Estado Parte, el 92% de los productos sean de libre circulación. El restante 8% se desgravará de manera gradual, mediante un calendario, en la lista de productos de cada país. El porcentaje de arancel que se irá reduciendo en períodos va de 2 a 17 años. Ese 8% está conformado fundamentalmente por productos del sector agrícola con alta sensibilidad (especialmente el maíz, trigo, café, plátano, frijol y papás). Para ir progresando a la desgravación arancelaria se creó, en el marco del Protocolo Adicional, el Comité de Acceso a Mercados. El objetivo es que en el año 2030 todos los productos circulen libremente entre los Estados Parte.

A la entrada en vigor del Acuerdo Marco, el 20 de julio de 2015, se desgravó el 92% del comercio recíproco (bienes, servicios e inversiones) con arancel 0%, formando así una zona de libre comercio con metas a la liberación del 100% de sus productos, servicios e inversiones.

4. Perfil económico y comercial del bloque y los Estados parte

La situación económica actual (al 2014) de los países de la Alianza del Pacífico es:¹³

- Es un mercado de 216 millones de personas (36% de la población de la región).
- Vista como bloque, es la segunda economía de América Latina, concentrando el 38% del PIB regional, y la octava economía a nivel mundial, con un PBI acumulado de USD 2,164 mil millones (concentrando el 2.8% del PIB).
- El PBI Nominal de los Estados Parte es: Chile (USD 258.160 millones), Colombia (USD 377.947 millones), México (USD 1.282.725 millones) y Perú (USD 201.818 millones).
- Las exportaciones de bienes alcanzaron USD 570 mil millones y las importaciones USD 554 mil millones.

- Las exportaciones de servicios alcanzaron USD 46.166,6 millones y las importaciones USD 71.777,5 millones.
- Representa el 50% del comercio total de América Latina.
- La tasa de crecimiento fue de 3.8% (superior al promedio mundial)
- El PIB Nominal per cápita es de USD 10.021. El PIB (PPA) per cápita promedio es de USD 16.506; siendo el de Chile (USD 23.556), Colombia (USD 13.851), México (USD 18.370), y Perú (USD 12.187).
- Representan el 45% de los flujos de IED (Inversión Extranjera Directa) de la región (USD 70 mil millones). La IED de los países miembros es: Chile (USD 22.002 millones), Colombia (USD 16.054 millones), México (USD 22.795 millones) y Perú (USD 7.607 millones).
- La tasa de inflación se mantuvo en 3.8%, así como una tasa de desempleo del 6.6%, mientras que su crecimiento promedio fue de 2.8%.
- La cifra de visitas por turismo fue de 39 millones de personas.
- El reporte Doing Business 2015 (elaborado por el Banco Mundial), de los 32 países de América Latina y el Caribe, los países de la AP ocuparon el primer puesto (Colombia), el segundo (Perú), el tercero (México) y el cuarto (Chile) en el ranking de facilidad de hacer negocios.

El valor del comercio exterior total de los cuatro países integrantes de la AP ha crecido rápidamente. Las relaciones comerciales de estos países se han ido diversificando desde el inicio del siglo XXI, lo cual se puede observar mediante una pérdida de importancia de la relación de interdependencia que las cuatro economías mantienen con Estados Unidos (EEUU); y en contraste una mayor vinculación comercial con los países de Asia Pacífico, en general, y en particular, con los de Asia del Este. De esta manera, uno de los objetivos de este esquema de integración se va concretando en la realidad, la integración económica y comercial con especial énfasis en la región Asia Pacífico.

Detrás de este proceso de transformación comercial se encuentra el factor China, siendo esta economía una de las principales importadoras de materias primas. El peso de China ha sido muy importante principalmente en Chile y Perú donde esta economía superó a EEUU como socio comercial. En el caso de Colombia y México, la interdependencia con China ha crecido, pero EEUU continúa lide-

rando en el mercado de ambos países como principal socio comercial, ocupando China el segundo lugar.

En lo que refiere al comercio intrarregional (intrazona) se observa una tendencia opuesta al comercio exterior de la AP con el mundo, a pesar que el flujo comercial entre los socios ha ido incrementándose, éste no sobrepasa del 4% como promedio anual en el período 2004-2014. Esto pone en evidencia la ausencia de una integración comercial real entre las economías del bloque, aunque en los últimos años (desde que se inició la AP) se observa un crecimiento sostenible del mismo.¹⁴

Referente a las exportaciones destinadas al bloque, México representa el crecimiento más importante; lo cual tiene su fundamento en la diversificación de los mercados de exportación mexicanos, como consecuencia del agotamiento relativo del NAFTA desde inicios del siglo XXI. Respecto a las importaciones intrazona, Colombia, Chile y Perú, en orden decreciente de importancia, han desempeñado un papel fundamental. México, por su parte, ha reducido en términos relativos sus importaciones provenientes de la región.

Los esquemas de exportación e importación denotan, aunque aun lentamente, una complementariedad entre las economías de México, por un lado, y las de Colombia, Chile y Perú, por el otro. Esta división se basa en que México presenta una concentración geográfica de las exportaciones, una diversificación regional de las importaciones y un mayor componente de exportaciones manufactureras. En cambio, Colombia, Chile y Perú poseen estructuras de exportación e importación regionalmente equilibradas, y basadas en la exportación de materias primas.

Analizando las relaciones comerciales de cada uno de los Estados Parte, en el caso de Chile su comercio exterior de bienes en el año 2014 alcanzó un nivel de exportaciones de USD 75.675 millones y las importaciones de USD 72.159 millones, lo que se traduce en un intercambio comercial de USD 147.834 millones.

Entre los países del bloque, las exportaciones chilenas son las menos dependientes del mercado estadounidense y las más diversificadas. Respecto al primer aspecto, la economía china ha ganado terreno en las exportaciones chilenas convirtiéndose en el principal socio comercial (representando el 25% en el 2014), mientras que EEUU

pasó a un segundo lugar representando el 12% de sus exportaciones. Ello se explica por la creciente demanda china de productos primarios de origen chileno. En lo que refiere a la diversificación de sus exportaciones, el gobierno chileno promueve las materias primas minerales (el cobre es el producto más exportado) y agropecuarias, así como los alimentos y bebidas de origen chileno.

Una de las virtudes de Chile es haber logrado una amplia penetración comercial en el mercado de Asia del Este, estando dada su ventaja en que el crecimiento de sus exportaciones dependerá del dinamismo de las economías asiáticas.

En términos de importaciones chilenas, los mercados de Asia han venido creciendo en los últimos años. Los principales orígenes de importaciones chilenas son China y EEUU, representando ambos en el año 2014 un 20% del total importado; situación contraria es el de las importaciones provenientes de Europa que quedó estancada. Los principales productos importados por Chile son: combustibles fósiles (aceite de petróleo en primer lugar y petróleo crudo en segundo lugar), automóviles, celulares y demás aparatos de emisión, transmisión y recepción de datos.

Analizando el caso de Colombia, su comercio exterior de bienes en el 2014 en lo referente a las exportaciones alcanzó los USD 54.795 millones y las importaciones USD 61.088 millones, siendo su intercambio comercial de USD 115.883 millones.

Para las exportaciones colombianas el mercado de América del Norte ha venido perdiendo posición, aunque de todas formas EEUU sigue ocupando el primer destino de estas exportaciones (en el año 2014 representó un 26,4%). Otro aspecto relevante es que el mercado de la AP, hasta 2009, era el tercer mercado regional para los bienes de origen colombiano, pero a partir del 2012 la región de Asia del Este se ubicó delante de este mercado, ocupando China el segundo destino de las exportaciones (representando 10,5% del total en el año 2014). Los principales productos exportados son: petróleo crudo y el carbón, siguiendo en importancia oro y café.

En el caso de las importaciones de Colombia, se presenta la misma tendencia que en sus exportaciones: los bienes originarios de América del Norte siguen ocupando el primer lugar (representando un 28,5% del total importado en 2014), y en segundo lugar, los de Chi-

na (representando un 18,4%); las importaciones provenientes del mercado asiático y de los socios de la AP relegaron al cuarto lugar a las importaciones provenientes de Europa. Otro factor interesante a destacar es que las importaciones de origen asiático han crecido más rápidamente que las exportaciones destinadas a las economías de Asia, lo que se traduce en una transferencia de excedente comercial hacia estas economías. Esta tendencia se da también en el caso del Perú. Los principales productos importados por Colombia son: los productos derivados del petróleo, le siguen los automóviles para el turismo, los celulares, aeronaves, computadoras y medicamentos.

Por su parte el comercio exterior de bienes del Perú, en el 2014, alcanzó en las exportaciones USD 39.326 millones y las importaciones USD 40.807 millones, lo que se traduce en un intercambio comercial de USD 80.133 millones.

En el caso de las exportaciones e importaciones se ha dado la misma tendencia que en Chile y Colombia, la tasa de participación del mercado estadounidense ha disminuido, ganando posicionamiento el mercado asiático. Los principales destinos de las exportaciones peruanas en el 2014 son China (18% del total) y EEUU (16% del total), viendo así que la diferencia entre un mercado y el otro es nada más que de un 2%. El producto peruano con mayor demanda a nivel mundial y en los mercados mencionados son los minerales (el cobre y el oro son los principales minerales exportados); también tienen importante participación los aceites y gas de petróleo.

En un caso opuesto al de Chile, la virtud del Perú es la de haber alcanzado una diversificación más equilibrada, que le permitirá, en caso de dificultades económicas, sustituir unos mercados de exportación por otros. Pero este mayor equilibrio no significa evitar los efectos negativos del comercio internacional, sino limitarlos en intensidad y en el tiempo.

Del lado de las importaciones también se han privilegiado los bienes provenientes de Asia del Este, superando por primera vez el mercado chino al norteamericano en el año 2014. Los principales socios comerciales son China en primer lugar (21% del total importado en el 2014) y después, con un porcentaje muy similar, EEUU (20,8% del total importado en 2014). Al igual que Chile y Colombia los principales productos demandados por el Perú son: aceites de petróleo, vehículos, teléfonos y celulares, computadoras.

México es el país de la AP con mayor comercio exterior de bienes. En el 2014 las exportaciones fueron por un total de USD 397.505 millones y las importaciones USD 399.976 millones, siendo el intercambio comercial de USD 797.481 millones.

Las exportaciones e importaciones mexicanas se encuentran altamente concentradas en el mercado estadounidense, representando un 80% en el total exportado (año 2014) y un 49% en el total importado el mismo año. A pesar de esta característica, las exportaciones destinadas a China y los países de la AP se han incrementado pero en proporciones cuasi marginales. Los principales productos exportados son los aceites crudos de petróleo, pero a raíz de la caída del precio del petróleo, se ha incrementado la demanda del sector automotriz mexicano. Dentro de los principales bienes importados se ubica también en primer lugar el petróleo y luego las autopartes.

Hasta ahora se ha analizado el comercio de bienes de los países de la AP, sin embargo es importante analizar el comportamiento del sector servicios, que sin duda como sucede en la economía mundial, en la AP ha venido incrementando su posicionamiento frente al comercio de mercaderías. Los cuatro países del bloque han dinamizado su comercio internacional de servicios, teniendo como objetivo facilitar este comercio mediante la convergencia de las regulaciones y emprendiendo la promoción comercial conjunta, favoreciendo así la ventaja competitiva en este sector de las empresas del bloque.

El principal país de la AP en el comercio exterior de servicios es México, con un total exportado en el 2014 de USD 21.036,6 millones e importado de USD 34.987,8 millones; y en segundo lugar le sigue Chile con USD 12.455,6 y USD 14.731,9 respectivamente. En tercer y cuarto lugar se ubican: Colombia con un total exportado de USD 5.849,6 millones e importado de USD 11.103,6 millones, y por su parte, Perú con USD 5.813,8 millones y USD 7.619,1 millones respectivamente.

Algunas características que comparten los cuatro países en el comercio de servicios son: i) un aumento constante del sector servicios; ii) la proporción de productos importados es mayor que la de los exportados, presentándose así un saldo de balanza comercial de servicios negativo; y, iii) los principales servicios comercializados son transporte, viajes y servicios financieros, mientras que los servicios profesionales siguen participando en menor proporción.

Las oportunidades de inserción en las diferentes cadenas de valor global de bienes a través de los encadenamientos productivos, y de servicios mediante la red de acuerdos de libre comercio de cada país de la AP pueden ser aprovechadas con las capacidades instaladas dentro de los países del bloque para tener una mayor interacción comercial y competitividad a nivel internacional.

Otro elemento fundamental en materia comercial es la inversión, siendo la atracción de inversiones una de las esferas medulares de la AP al buscar consolidar su posición como los principales receptores de Inversión Extranjera Directa (IED), además de estimular aún más la inversión intra-Alianza. Para lograrlo el bloque fomenta la cooperación empresarial y las acciones conjuntas para atraer inversiones, y establece el denominado Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP) integrado por empresarios de alto nivel de los cuatro países.

Mientras que la IED atraviesa épocas de estancamiento a nivel mundial, los países de la AP están entre los más atractivos para la IED. Estos países son no sólo los principales receptores de IED en América Latina sino que sus empresas son inversionistas activas.

Entre los sectores que los Estados Parte del bloque han caracterizado como estratégicos, se encuentran los sectores: minero-energético, infraestructura y agro-negocios. La minería es un sector especialmente atractivo para estos países, principalmente para los sudamericanos. En el caso de México, se identifica como principales sectores estratégicos el aeroespacial, automotriz, equipos eléctricos, software, tecnología de la información y energías renovables.

5. Relacionamiento externo

La AP se ha convertido en un proceso de integración que despierta enorme interés por parte de múltiples países del mundo, y además uno de los objetivos del bloque es precisamente convertirse en una plataforma estratégica, desde el punto de vista político, económico y comercial, abierto e incluyente, y de proyección al mundo.

Al respecto, Chile posee 19 Tratados de Libre Comercio (TLC), 5 Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y 1 Acuerdo de Alcance Parcial (AAP). La red de acuerdos comerciales de Colombia

se compone de 11 TLC, 2 ACE y 3 AAP. Por su parte México tiene 14 TLC, 6 ACE, 2 AAP y 5 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones. El Perú ha establecido 15 TLC, 2 ACE y 1 AAP.

Dentro de esa red de acuerdos comerciales podemos destacar algunos acuerdos de vital importancia para los mercados y economías de los Estados Parte. Dada la cercanía económica con EEUU, los cuatro países han puesto en marcha TLC's con este país, México en 1994, Chile en 2004, Perú en 2009 y Colombia en 2012.

En el marco de América Latina han firmado acuerdos preferenciales con el MERCOSUR; en el caso de Chile, Colombia y Perú son parte de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR); y por su parte, Colombia y Perú son miembros de la CAN (junto con Bolivia y Ecuador).

En el marco de los procesos de integración de América Latina, la formación de la AP contribuye a enfatizar la fragmentación de los procesos regionales en tres ejes con modelos económicos marcadamente distintos: 1) Eje de carácter ortodoxo y liberal, que promueve la integración abierta mediante la conformación de zonas de libre comercio y concibe a la preferencia regional como un paso previo hacia una mayor apertura global, sin afectar con ello el sistema multilateral de comercio y sin comprometer a la política comercial de cada participante (ejemplos de ello son NAFTA y AP); 2) Eje revisionista basado en el modelo del MERCOSUR que nació con elementos típicos del regionalismo abierto, enfatizando la apertura y desgravación comerciales, pero desarrollando una agenda redistributiva, típica del Estado de Bienestar y una noción de integración política; y 3) Eje Anti-sistémico basado en la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) que se caracteriza por ser un modelo de integración anti-capitalista y anti-imperialista, promoviendo un modelo de integración basado en la solidaridad, la complementariedad y la cooperación.¹⁵

En este contexto los bloques comerciales MERCOSUR y AP ilustran las nuevas líneas de integración en América Latina, que lejos de dirigirse a crear lo que Simón Bolívar llamaba "patria grande", se perfilan a crear una división vertical de la región. De esta manera se crearían dos Américas Latinas: la del Atlántico que instrumenta una integración restrictiva y otorga un papel importante al Estado

en la economía (MERCOSUR, ALBA); y la del Pacífico que se fundamenta en el libre mercado y comercio, como lo es la AP.

Las relaciones comerciales de la AP se han extendido más allá del continente americano, participando en numerosos acuerdos comerciales intercontinentales, y estableciendo acuerdos de libre comercio o de asociación con países de Asia Pacífico. México, Perú y Chile son miembros del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés).

Este proceso de integración ha despertado un enorme interés en las principales economías de la región Asia-Pacífico que participan como Países Observadores, siendo el caso de Australia, Nueva Zelanda, Japón, República de Corea, República Popular China, India y Singapur; y es de destacar el posible ingreso de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEN por sus siglas en inglés) como Observador. Notando así el claro interés de esta región de expandir su presencia comercial y política en América Latina.

En el continente europeo también se encuentran presentes, ya que los cuatro países han negociado TLC's con la Unión Europea (UE).

Esta red de relaciones comerciales les ha dado la oportunidad de estar vinculados con las mayores potencias económicas a nivel mundial, y de formar parte de los acuerdos de nueva generación como son los denominados "mega acuerdos". El objetivo de estos nuevos acuerdos es renovar las normas internacionales de comercio y crear una nueva plataforma para el comercio, tratando temas que aún el sistema multilateral de comercio no ha abarcado en forma sustancial. La característica más importante de esta clase de acuerdos es su profundidad y no tanto su amplitud, donde las principales economías mundiales se reúnen para emprender negociaciones plurilaterales al estilo de OMC Plus, teniendo efectos determinantes en el ámbito multilateral.

Asimismo, Chile, México y Perú son miembros del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP por sus siglas en inglés) liderado por EEUU, y los cuatro miembros de la AP forman parte de las conversaciones negociadoras del Acuerdo Plurilateral sobre Comercio de Servicios (TISA por sus siglas en inglés). Ambos acuerdos son de una importancia considerable para la AP, ya que en ellos se encuentran varios socios comerciales responsables de una

gran parte de su intercambio comercial; así como también la posibilidad de ingresar a nuevos mercados relevantes.

Otro de los mega-acuerdos que se está negociando es la Asociación Regional Económica Integral (RCEP por sus siglas en inglés). Es una iniciativa comercial regional que surge en el seno de la ASEAN+6 y es liderada por China. Si bien los países miembros de la alianza no son parte de estos acuerdos comerciales regionales, si lo son algunos países como Australia, Brunei, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam, que se caracterizan por ser miembros además del APEC y del TPP, de los que sí son miembros y participan Chile, México y Perú. De esta forma y considerando un posible ingreso de la ASEAN como Observador, podrían los Estados Parte de la AP acercarse a este mega acuerdo, y así estar relacionado con los acuerdos comerciales que posiblemente determinen los lineamientos del comercio internacional.

Dadas las relaciones de los cuatro países de la AP con EEUU y la UE, con los cuales poseen TLC's, una relación transatlántica más fluida podría beneficiar a todas las partes. Para EEUU los cuatro países podrían ser aliados confiables del liderazgo hemisférico; mientras que para la UE los miembros de la AP representan una política estable, con crecimiento económico y estrechos vínculos con el continente europeo. Para Chile, Colombia, México y Perú los lazos con la UE y EE.UU ofrecen influencia y capital. En este contexto se puede ver la posibilidad de que en un futuro la AP pueda alinear-se al mega acuerdo "Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión" (ATCI) lanzado por EEUU y la UE; participando del liderazgo transatlántico del siglo XXI.

6. Análisis F.O.D.A. de la Alianza del Pacífico

6.1 F: Fortalezas:

- Mecanismo de articulación política, económica y de cooperación e integración profunda.
- Similar política económica, basada en un sistema de economía de mercado.
- Tasas de inflación relativamente bajas.
- Considera al sector privado como el motor de crecimiento, se presenta una activa participación del sector empresarial.

- Abierta al libre comercio.
- Red de TLC's entre sí y con las economías más desarrolladas y dinámicas del mundo.
- Promueve el intercambio comercial, de inversiones, de innovación y tecnología con las regiones más competitivas.
- Tiene un mercado de 216 millones de personas con un ingreso per cápita de USD 14,226.
- Eliminación de visas entre sus miembros
- Establecimiento de representaciones consulares y diplomáticas compartidas.
- Integración de las bolsas de valores (MILA) la convierte en la más importante de América Latina.
- Espacio de cooperación efectivo que impulsa iniciativas innovadoras.
- Comprometidos con la promoción de regímenes democráticos y la vigencia del Estado de Derecho.
- La población es en su mayoría joven y constituye una fuerza de trabajo calificado, así como un mercado atractivo con poder adquisitivo en constante crecimiento.
- OCDE: Chile y México son miembros. Las adhesiones de Colombia y el Perú están en proceso.
- APEC: Chile, México y Perú son miembros.
- TPP: Chile, México y Perú también forman parte de los 12 Estados miembros.
- TISA: Los cuatro socios forman parte de las conversaciones negociadoras.

6.2 O: Oportunidades:

- Potencial de crecimiento.
- Mantener el alto atractivo para la Inversión Extranjera Directa.
- Intensificar y profundizar su relacionamiento comercial con el Asia Pacífico.
- Incorporar sus economías a las cadenas productivas globales (se debe aprobar la acumulación de origen).
- Consolidación de la movilidad laboral plena, otras modalidades de movilidad de personas y la libre circulación de capital y servicios.
- Acelerar las negociaciones del TPP
- Suscribir acuerdos con ASEAN, siendo posible su ingreso como Observador

- Iniciar una estrategia agresiva de internacionalización conjunta para proyectar su visión hacia terceros.
- Definir posiciones comunes en foros internacionales.
- Suscripción de acuerdos para fortalecer la cooperación en materia de combate al crimen organizado y terrorismo

6.3 D: Debilidades:

- Mejorar el ambiente de negocios (institucionales y costos) para incrementar la inversión (incluyendo la IED), innovación y cooperación.
- Elevar los niveles de productividad y competitividad, con énfasis en i) infraestructura, (carreteras, puertos, aeropuertos, líneas férreas) ii) capital humano (educación y salud), e iii) innovación, ciencia y tecnología.
- Disminuir la informalidad de sus respectivas economías, ejemplo México y Perú no pagan impuestos.
- Reducir los sobrecostos laborales y aumentar la fuerza laboral con educación terciaria.
- Atenuar la excesiva burocratización y el incremento de la estructura organizativa.
- Bajar los niveles de pobreza e inequidad en la distribución de ingresos (entre los socios).
- Fortalecer las instituciones públicas (administrativas, legislativas y judiciales) cuya fragilidad y la falta de reglas transparentes no permite atraer el volumen de inversiones necesario.
- Incrementar el intercambio comercial intra regional que es sumamente bajo (representa sólo el 4% del comercio). Es preciso trabajar en proyectos que fomenten el encadenamiento productivo en la región.
- Perfeccionar la compatibilidad comercial (excesiva dependencia a la exportación de recursos naturales) y la asimetría en ciertos sectores productivos. Lograr una integración profunda a nivel regional y con los centros económicos mundiales del Atlántico y el Pacífico para establecer nichos en las redes comerciales y cadenas de suministro que vayan más allá de las materias primas serían soluciones para disminuir la dependencia en las exportaciones de materias primas.

6.4 A: Amenazas:

- El proteccionismo imperante y en crecimiento en América Latina y el Caribe que afecta el comercio exterior con señales contrarias a la economía de mercado y la libertad económica.
- Posibles tensiones políticas con potencias regionales como Brasil y Venezuela.
- El impacto negativo que tiene la desaceleración de la economía china, ya que es uno de los principales mercados demandantes de las materias primas de Chile, Colombia y Perú.
- La alta dependencia de las exportaciones de materias primas de los socios (salvo México).
- Los elevados niveles de corrupción e inseguridad (delincuencia) que afectan las inversiones, los costos de transacción y de operación de los agentes económicos.
- La fuerte penetración de las redes del narcotráfico y terrorismo en la política y todas las esferas de la administración pública y de la misma sociedad.

7. Proyección futura de la Alianza del Pacífico

En la X Cumbre Presidencial de la AP, celebrada en Paracas, Perú, los Jefes de Estado decidieron desarrollar e implementar nuevas herramientas para continuar fortaleciendo el proceso de integración, las que se encuentran establecidas en la Declaración de Paracas (3 de julio de 2015):

- Plataforma de Interoperabilidad de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE)
- Incorporar el Certificado de Origen a las VUCE's
- Agenda Digital Común
- Memorándum de Entendimiento entre las Agencias de Protección al Consumidor.
- Estudio para la Identificación de Buenas Prácticas para la Atracción de Inversiones.
- Plataforma de Intercambio de Información Inmediata para la Seguridad Migratoria.
- Institucionalización permanente de la Plataforma de la Movilidad Estudiantil y Académica.
- Proyecto de Cooperación Científica en Materia de Cambio Climático.

- Estudio comparado de los Sistemas de Educación Técnica y Proyecto de Pasantías.
- Acuerdo Interinstitucional de Cooperación de las Autoridades Nacionales Sanitarias.
- Formación de un Ecosistema de Innovación y Emprendimiento.
- Red de Centros de Desarrollo Empresarial (PYMES).
- Promoción Conjunta del Turismo a nivel intrarregional e internacional.
- Diseño de Políticas Públicas asociadas a la Minería.
- Estrategias para potenciar el Comercio Agrícola intrazona.
- Compromiso de incluir a la Perspectiva de Género como un elemento transversal.
- Grupo Técnico de Cultura.
Plataforma Tecnológica de Difusión de Información y Transferencia de Tecnología.
- Relacionamiento Externo: Impulsar proyectos de cooperación con los Estados Observadores.

Notas

- 1 FERNANDEZ Reyes, J. "Curso de Derecho de la Integración", Tomo I, Universidad de Montevideo, Uruguay, 2013, p. 39.
- 2 La globalización es un proceso de interacción e integración entre la gente, las empresas y los gobiernos de diferentes naciones. Es un proceso en función del comercio y la inversión en el ámbito internacional, el cual cuenta con el respaldo de las tecnologías de información. Este proceso produce efectos en el medio ambiente, la cultura, los sistemas políticos, el desarrollo y la prosperidad económica, al igual que en el bienestar físico de los seres humanos que conforman las sociedades de todo el mundo. Recuperado el 14 de mayo de 2016, de <http://www.globalization101.org/es/que-es-la-globalizacion/>
- 3 FERNÁNDEZ, Jorge. Idem, p. 78.
- 4 La Organización Mundial del Comercio señala que las Normas de Origen son los criterios necesarios para determinar la procedencia nacional de un producto. Su importancia se explica porque los derechos y las restricciones aplicados a la importación pueden variar según el origen de los productos importados. Las prácticas de los gobiernos en esta materia pueden variar considerablemente. Si bien se reconoce universalmente el criterio de la transformación sustancial, los gobiernos pueden aplicar otros criterios como el de la clasificación arancelaria; la del porcentaje ad valorem; y, de la operación de fabricación o elaboración. En un mundo en proceso de globalización es más importante aún lograr un cierto grado de armonización entre las prácticas adoptadas por los Miembros para aplicar tal prescripción. Recuperado el 14 de Mayo de 2016, de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/roi_s/roi_info_s.htm
- 5 El número de Acuerdos Comerciales, desde principios de los noventa a la fecha se ha incrementado notablemente, como lo demuestran las notificaciones presentadas a la OMC. Al 1 de enero de 2016 se habían notificado al GATT/OMC alrededor de 625 acuerdos comerciales regionales (si se cuentan por separado bienes y servicios), de los cuales 419 están en vigor.
- 6 FERNÁNDEZ, Jorge. Idem.
- 7 Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. "La Alianza del Pacífico ¿El futuro de la integración latinoamericana?". México, 2014.
- 8 Secretaría de Relaciones Exteriores de México. "Declaración del I Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano". México, 2007.
- 9 Preámbulo del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Antofagasta, Chile (2012, 6 de junio).
- 10 Preámbulo del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Antofagasta, Chile (2012, 6 de junio).
- 11 FERNÁNDEZ, Jorge. Idem.

- 12 Instituto Uruguay XXI: "Chile: Perfil País" (Mayo, 2014), "Colombia: Perfil País" (Julio, 2014), "México: Perfil País" (Setiembre, 2015), "Perú: Perfil País" (Agosto, 2014). También datos extraídos de la página web de Trade Map. León Manríquez, José Luis. y Ramírez Bonilla, Juan José. (setiembre, 2014). La Alianza del Pacífico. Alcances, competitividad e implicaciones para América Latina. Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), México.
- 13 Abecé Alianza del Pacífico, disponible en: https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2015/06/abc_AP.pdf. Ver también Guía de Negocios e Inversión de la Alianza del Pacífico, disponible en: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-guia-de-negocios-de-la-alianza-del-pacifico/\\$FILE/EY-guia-de-negocios-de-la-alianza-del-pacifico.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-guia-de-negocios-de-la-alianza-del-pacifico/$FILE/EY-guia-de-negocios-de-la-alianza-del-pacifico.pdf)
- 14 Hernández, José Armando y Muñoz, Luis Guillermo. "Comercio y Evolución de la Alianza del Pacífico". Equidad & Desarrollo No. 24, julio-diciembre 2015. Universidad Autónoma de Colombia, p. 97-118. Recuperado el 14 de Mayo de 2016 en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5262307.pdf>
- 15 Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. Idem

Bibliografía

- Abecé: Alianza del Pacífico. Disponible en: www.alianzapacifico.net
- Bartesaghi, I. (2015). Efectos del TPP en Asia-Pacífico y Latinoamérica. *Foreign Affairs Latinoamérica* 15(3), pp.45-53. Disponible en: www.fal.itam.mx
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (2014). La Alianza del Pacífico: ¿El futuro de la integración latinoamericana? México.
- Fernández Reyes, J. (2013). Curso de Derecho de la Integración, Tomo I. Universidad de Montevideo. Montevideo, Uruguay.
- George, S. (2015). Los Pumas del Pacífico, Un Modelo Emergente para Mercados Emergentes. Bertelsmann Foundation. Nueva York, EEUU.
- Guía de Negocios e Inversión de la Alianza del Pacífico.
- Hernández, José Armando y Muñoz, Luis Guillermo. Comercio y Evolución de la Alianza del Pacífico. Equidad & Desarrollo No. 24, julio-diciembre 2015. Universidad Autónoma de Colombia.
- Instituto Uruguay XXI (2014). Chile: Perfil País. Montevideo, Uruguay. Disponible en: www.uruguayxxi.gub.uy
- Instituto Uruguay XXI (2014). Colombia: Perfil País. Montevideo, Uruguay. Disponible en: www.uruguayxxi.gub.uy
- Instituto Uruguay XXI (2015). México: Perfil País. Montevideo, Uruguay. Disponible en: www.uruguayxxi.gub.uy
- Instituto Uruguay XXI (2014). Perú: Perfil País. Montevideo, Uruguay. Disponible en: www.uruguayxxi.gub.uy
- Manríquez León, J.L. y Ramírez Bonilla, J.J. (2014). La Alianza del Pacífico. Alcances, competitividad e implicancias para América Latina. Fundación Friedrich Ebert en México. México.
- Observatorio América Latina-Asia Pacífico (2014). Las relaciones comerciales entre América Latina y Asia Pacífico: desafíos y oportunidades. Montevideo, Uruguay.
- Observatorio América Latina-Asia Pacífico (2014). Los Mega Acuerdos de Asia Pacífico. Informe N° 1, Debates Académicos. Montevideo, Uruguay.
- Organización Mundial de Comercio (2015). Informe sobre el Comercio Mundial 2015. Ginebra, Suiza.
- Organización Mundial de Comercio (2015). Informe Anual 2015. Ginebra, Suiza.
- Peñaranda, César. Alianza del Pacífico: Potencial y retos. *Períódico Gestión*, 13 de mayo de 2015. Disponible en: <http://gestion.pe/noticias-de-cesar-penaranda-3189>
- PROEXPORT Colombia, Promoción de Turismo, Inversión y Exportaciones (2013). Evolución de la Justificación Económica y Política de la Alianza del Pacífico. Bogotá, Colombia.
- PWC, México (2014). La Alianza del Pacífico: Una nueva era para América Latina. México.
- Tremolada, E. (2014). La Alianza del Pacífico: ¿Un instrumento idóneo para la inserción de Colombia en la región Asia-Pacífico? Observatorio América Latina-Asia Pacífico. Montevideo, Uruguay.
- Vanero, Gustavo. ¿Está el mundo dividido en bloques comerciales? Análisis del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales. CURI 2/11, julio 2011.

Normativa consultada:

- Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. (2012, 6 de junio).
- Protocolo Adicional al Acuerdo Marco. (2014, 10 de febrero).
- Declaración de Paracas. (2015, 3 de julio).

Derechos políticos de la mujer en el Perú: más allá de la cuota de género

María Elena Tillit Roig

Socióloga, Magíster en Historia, candidata al Doctorado en Educación. Especialista en Organización de procesos electorales con énfasis en ámbitos en conflicto. Funcionaria de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Observadora Electoral Internacional.

I. Introducción

En setiembre de 1955 se oficializó el voto de la mujer en el Perú. Fue el resultado de una conquista como producto de una larga lucha que se gestó desde el siglo XIX. Coincidió con el ejercicio de la dictadura del Gral. EP Manuel Atanacio Odría. No obstante se divulgó con un gesto generoso de largueza política del Gral. Odría. Nada más lejano a la verdad de los hechos. Hubo que aprobarse. El reclamo a favor del voto a la mujer se ventiló no solo en las calles y en cenáculos intelectuales sino orgánicamente con representantes políticos que dejaron escuchar sus voces en el Congreso de la República.

Es este artículo un magnífico pretexto también para recordar, a algunas de aquellas mujeres que tuvieron participación activa como precursoras de los derechos políticos de la mujer en el Perú, sobre todo en lo que respecta al voto femenino. Así, el periodo que va desde 1931 a 1956, será una etapa preñada de propuestas y concreciones, de actividad constante (Miloslavich, 2015). A partir de 1931 se debate la Constitución del 33, desde ese momento se abre la polémica por el sufragio femenino con ciertas restricciones, vale decir el voto a la mujer sí, pero no irrestrictamente.

Se reconocía el derecho al sufragio pero únicamente a las mujeres que trabajaban y en comicios municipales, aun cuando las elecciones municipales se aprobaron en 1963. Un contrasentido político y social, ciertamente.

Alcanzar el derecho al sufragio era solamente un aspecto de la conquista por los derechos políticos de la mujer. Aparejada a ello necesariamente implicaba no solo el elegir sino ser elegida. Este Derecho no se ha ejercido en la misma proporcionalidad que el primero y en relación a los hombres. Cuando nos referimos al concepto de igualdad de género, nos referimos a las mismas oportunidades, a ser reconocidas y tratadas como iguales (Bustillo, 2010).

Se conceptúa la cuota de género como una medida de acción afirmativa, la misma que es definida por Dieter Nohlen como: “la designación de las medidas jurídicas y de hecho para dar un tratamiento privilegiado a ciertos grupos de la población, con el objetivo de superar la desigualdades existentes, a pesar de la igualdad formal (ante la ley) (Nohlen, 2006). En esta lógica es un mecanismo temporal y transitorio de equidad, el mismo que debe culminar cuando se alcanza el objetivo de igualdad de oportunidades y de trato igualitario.

En el Perú se aplica la cuota electoral de género a partir de 1997. Cabría preguntarnos si la cuota de género es suficiente para garantizar el libre ejercicio al derecho de participación política de la mujer. Responderemos en el discurrir de este trabajo.

II. Breve recorrido histórico: ser mujer; ser ciudadana

Es de recalcar que para el caso peruano la conquista por el voto universal de la mujer ofreció serias resistencias para lo cual se recurría a conceptos de aplicación restrictiva como la propiedad, la edad, el sexo y el analfabetismo. Recalquemos la participación de intelectuales como la primera feminista peruana Maria Jesús Alvarado, nuestra emblemática Zoila Aurora Cáceres o la primera mujer en participar activa y decididamente en un partido político (APRA), Magda Portal, entre otras.

María de Jesús Alvarado (1878/1971), natural de Chincha, hacia 1911 sostuvo la corriente feminista como el medio para favorecer los

cambios sociales que permitieran el otorgamiento de los derechos políticos y civiles a las mujeres, asociando la supuesta inferioridad de la mujer a factores históricos y no a su naturaleza femenina. Para 1913 presenta un proyecto de Ley ante el Congreso en el que reclama la participación de las mujeres en cargos públicos, tales los casos de las Sociedades de Beneficencia Pública. Durante el oncenio de Leguia fue encarcelada y deportada a Argentina. Dentro de las reformas que plantea detallamos las siguientes (Alvarado, 1912): “Acceso (a la mujer) a los mismos derechos civiles que el varón liberando a la mujer casada de la dependencia del esposo, a que la Ley la somete, privándola de los derechos que goza de soltera; otorgar mayor amplitud y facilidades a la educación de la mujer, desarrollando el intelecto y actitudes en igualdad que el hombre; otorgarle los derechos políticos para intervenir directamente en los destinos nacionales como miembro inteligente y apto que es del Estado.

Otra intelectual de importante participación en el tema que nos ocupa es la hija de Andrés Avelino Caceres y Antonia Moreno, Zoila Aurora Caceres (1877/1958), quien estudió en la Universidad de La Sorbona en París, viviendo varios años en Europa. Su participación como conferencista por el territorio nacional contribuyó sustancialmente a poner en el debate público el voto femenino a partir de 1930 en adelante, coyuntura caracterizada por la “polarización social – en el campo oligárquico terrateniente y en el campo obrero sindical – que se plasmó en fuerzas político partidarias opuestas” (Villavicencio, 1992). En este contexto la Unión Revolucionaria se destacó particularmente a favor del voto femenino dadas las pugnas entre el movimiento socialista y el aprista por el mismo tema. La propuesta de Zoila Aurora Caceres en relación al sufragio femenino se centró en la relación entre el sufragio femenino y la lucha popular vinculada esta última al medio sindical (Villanueva, 2010).

El considerar a Magda Portal (1900/1989), es recoger, para evidenciar, el ejemplo más diáfano de la conquista del derecho político de la mujer no solo a elegir sino también a ser elegida. Es un temprano avistamiento de cuota de género pues representa la participación de la mujer en un partido político de masas cual es el APRA. Personifica el “proceso de liberación de la mujer y la adquisición de sus derechos civiles debía sobrepasar la triple alianza: conservadurismo religioso, autoritarismo e ideologías políticas conservadoras”. Perteneció al Grupo Amauta, siendo deportada por Leguia a Cuba,

desde allí llega a México ciudad en la que se relaciona con Victor Raúl Haya De La Torre.

Magda Portal, era una intelectual activa políticamente exponiendo su visión de la mujer y el voto femenino a partir de 1931 a través de diversas publicaciones como por ejemplo “El Voto Femenino”, “El Rol de la Mujer Revolucionaria”, Las Mujeres y el APRA”, “Las Mujeres Peruanas ante el proceso electoral”, “El voto Femenino calificado”, etc, (Miloslavich 2015). Así, cuando se aprueba el voto femenino únicamente en comicios municipales dirá que se votó a favor del sufragio femenino para no cumplir la norma, sin embargo el voto calificado demostraría al país los alcances y conquistas de la mujer peruana en relación a la evolución de sociedades políticas y su rol.

La incursión de estas tres mujeres, sin ser excluyentes de otras protagonistas, que por razones de espacio no desarrollaremos, marchan en paralelo y secuencialmente Zoila Aurora Caceres (Civilista) cubre el espacio dejado por Maria Jesús Alvarado en el exilio, quien desde Argentina sostiene la defensa del derecho al voto femenino tanto para el Perú como para esa hermana República, es en este interregno que Zoila Aurora Caceres regresa de Europa y continúa el reclamo por ese derecho de participación política de la mujer. Simultáneamente Magda Portal como integrante activa del partido APRISTA propugna y desarrolla la base social política de las mujeres en ese partido a favor del voto femenino.

III. La cuota de género en el Perú

La perspectiva del análisis de género constituye una herramienta para evitar la discriminación de género, “identificar la discriminación, la desigualdad y la exclusión en las políticas, la legislación, el ejercicio de los derechos, las prácticas sociales” (Bustillo, 2010) y las repercusiones en el ámbito social.

Dado que el acceso a cargos políticos como resultado de una elección por voto popular es restringido para las mujeres, es que surgen las cuotas electorales de género. Constituyéndose (las cuotas de género) como “la reserva que hace normalmente la ley electoral y excepcionalmente la Constitución para que ningún género pueda tener

más de un determinado porcentaje de representantes en los órganos legislativos” (Bustillo, 2010).

En nuestra Constitución el derecho a la participación política se encuentra amparado en el art. 31, fundamentándose en el principio de soberanía popular, artículo que a la letra dice:

“Todos los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho a ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por la ley orgánica (...)”.

En nuestra realidad política, los partidos políticos son el espacio privilegiado.

La cuota de género en el Perú se incorpora a la legislación electoral en 1997, en la Ley Orgánica de Elecciones 26859 para el desarrollo de procesos electorales de ámbito nacional y subnacional. A propósito de la Elecciones Municipales de 1998, se aplicó la cuota de género estableciéndose el 25% de hombres o mujeres en las listas de candidaturas. Posteriormente este porcentaje se incrementa al 30% ampliándose a elecciones de gobiernos regionales, regidurías y alcaldías.

Como resultado de la aplicación de esta herramienta de igualdad, las mujeres alcanzaron el 24% de los escaños ante el 8% logrado en las elecciones inmediatas anteriores a aquella. Según este resultado, cabe preguntarnos si este incremento se ha mantenido en el tiempo, ha sido largamente superado o a involucionado.

A efectos que las oportunidades de ser elegidos entre hombres y mujeres tengan la misma posibilidad guarda directa relación con el lugar que ocupen en las listas de candidatos (as), no constituyendo la ubicación un aspecto que haya sido legislado y que no obstante debe serlo, si nos atenemos a la Asociación Civil Transparencia, la misma que ha señalado que en las Elecciones Municipales y Regionales del 2014, la ubicación de candidaturas de mujeres se produjeron en puestos no elegibles de tal manera que para el caso de Lima el promedio de candidatas fue de 16 y sólo en tres casos se ubicaron a estas en el primer tercio de la lista, en tanto que en siete casos la

ubicación estuvo en la primera mitad de la lista. Concluyentemente no es suficiente el considerar la cuota de género si es que ella no viene aparejada con la alternancia de cuota de género, toda vez que la participación política de las mujeres estuvo siempre marcada por la exclusión.

Un balance hasta las Elecciones Regionales y Municipales 2014 (Uchuypoma, 2014) identifica los inconvenientes de la representación femenina política, las mismas que se evidenciaban en instituciones como Partidos Políticos y el Congreso, denotando que en las Elecciones Regionales y Municipales de los años comprendidos en el 2002, 2006 y 2010 las mujeres son elegidas con mayor frecuencia en los cargos de Consejería Regional y Regidurías provincial y distrital. Menciona el autor, la comprobación que las Regidoras estudiadas (11 casos en distritos de Lima Metropolitana), no desarrollan una agenda de género y sus propuestas y demandas no guardan necesariamente relación con la problemática que sufren las mujeres. Por lo tanto una mayor participación femenina en términos cuantitativos no necesariamente ha llevado a una mejor representación política de la mujer peruana.

Tal como muestra el cuadro que reproducimos a continuación, el mismo que refleja las postulaciones de candidatas en los últimos cuatro procesos electorales Municipales y Regionales: 2002, 2006, 2010 y 2014, el autor del estudio concluye que las candidaturas se siguen concentrando en los niveles inferiores de gobierno, incrementándose en un 39.50% las Consejerías Regionales 42.50% la regidurías provinciales y 43.90% distritales. Estos resultados reafirman que la representación política femenina aún se concentra en niveles de gobierno locales con énfasis en el ámbito distrital.

PORCENTAJE DE CANDIDATAS SEGÚN CARGO EN ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES (2002 - 2014)

	ERM 2002	ERM 2006	ERM 2010	ERM 2014
Presidencia Regional	6.00%	8.30%	3.80%	7.60%
Vicepresidencia Regional	15.30%	13.80%	18.10%	21.40%
Consejería Regional	37.70%	39.30%	38.80%	39.50%
Alcaldía provincial	6.70%	7.70%	6.30%	8.10%
Regiduría provincial	38.70%	40.90%	42.10%	42.50%
Alcaldía distrital	6.20%	5.70%	6.70%	7.50%
Regiduría distrital	41.00%	42.50%	43.20%	43.90%

Elaboración de Diego Uchuypoma Soria.

Concluyentemente, un mayor incremento en la participación política de la mujer no ha representado elevar la calidad de la representación de la misma, aún. Esta afirmación implica entonces que el tema del género continúa representando un aspecto importante en el sistema político peruano pues los partidos quienes constituyen las instituciones que deben propiciar estos cambios sustantivos sólo ofrecen un limitado acceso de la mujer al poder pues en muchos casos ubican a sus candidatas en lugares en los que tienen escasa oportunidad de ser elegidas y sólo para cumplir con la norma puesto que en algunas organizaciones políticas ésta no se cumplía, es decir la cuota de género no constituye, solo esta, la panacea electoral en la búsqueda de la igualdad del trato justo entre hombres y mujeres a nivel de la representación política. Por sí sola, la cuota de género es insuficiente en la medida que garantice el pleno ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres.

No obstante la cuota de género aplicada conjuntamente con la alternancia (principio que asegura que ningún género quede sin el derecho de participación política de forma sucesiva o intercalada), la paridad (principio que asegura la participación igualitaria entre hombres y mujeres) y la equidad (mecanismo práctico para la consecución de la igualdad), son mecanismos de democracia interna que las organizaciones políticas deben aplicar para promover el involucramiento de las mujeres no sólo en sus listas sino también ser asumidas por la ciudadanía para supervisar el cumplimiento de éstas.

Referencias bibliográficas

1. Bustillo María, Roselia. Equidad de Género y Justicia Electoral. Tribunal Electoral. 2009. México.
2. Defensoría del Pueblo, Blog. Cuota electoral de género en el Perú: Participación de las mujeres en el espacio político. Marzo, 2010.
3. Miloslavich Túpac, Diana y otros. Historia electoral, política y social en Rev. ELECCIONES, Vol. 14, No. 15, enero-diciembre 2015, ONPE.
4. MIMP. Participación política de las mujeres: Problemática, avances y desafíos de una nueva agenda (Sesión 2). Curso de Especialización: Igualdad de género, ciudadanía y participación política.
5. Mannarelli, María Emma. Las mujeres y sus propuestas educativas, 1870-1930. Colección Pensamiento Educativo Peruano. Derrama Magisterial. Lima, 2013..
6. Uchuypoma Soria, Diego. Reflexiones sobre la agenda de género a partir de los resultados de las elecciones regionales y municipales 2014. Artículo. Memoria
7. Villanueva Chávez, Victoria. El poder en el mundo formal. Entre el voto y la cuota. Mov. Manuela Ramos, Lima, agosto. 2010.

La transferencia tecnológica como instrumento de la política exterior y de la innovación: el caso de la cooperación surcoreana en el sector defensa del Perú

Joaquín Zapata Huamán

Magíster en Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología – Pontificia Universidad Católica del Perú. Ingeniero en Industrias Alimentarias – Universidad Nacional Agraria La Molina.

Sergio Zapata Huamán

Primer Secretario en el Servicio Diplomático. Actualmente ejerce en el Consulado General del Perú en Caracas. Magíster en Gestión Pública, Universidad ESAN. Magíster en Relaciones Internacionales y Diplomacia, Academia Diplomática del Perú. Ingeniero en Gestión Empresarial, Universidad Nacional Agraria La Molina.

1. Introducción

El objetivo de la investigación es presentar los casos de transferencia tecnológica (TT) surcoreana en los Servicios Industriales de la Marina de Guerra del Perú (SIMA) y en el Servicio de Mantenimiento de la Fuerza Aérea Peruana (SEMAN), como oportunidades de cooperación en el campo de la ciencia, tecnología e innovación (CTI) a favor del aumento del poder naval y aéreo del país.

Para comenzar, se repasó el contexto histórico y actual de las relaciones bilaterales de la República del Perú con la República de Corea, luego se destacó el vínculo existente entre la disciplina de las relaciones internacionales y la ciencia y tecnología, y se prosiguió con los conceptos de TT y los acuerdos estratégicos de tecnología (STP, por sus siglas en inglés). Seguidamente, se vinculó la TT como importante instrumento para la política exterior peruana y la inno-

vación, sobre todo en los aspectos relativos al desarrollo y a la seguridad. Posteriormente, se presentaron los casos de los proyectos de modernización que emprendieron respectivamente la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea con apoyo de la cooperación surcoreana, como marco indispensable para comprender el valor estratégico que tiene la TT en el sector Defensa. Por último, se presentaron una discusión de resultados, las conclusiones y recomendaciones.

2. El Perú y la República de Corea, socios estratégicos integrales en la región del Pacífico

La inserción del Perú en el Pacífico se inscribe plenamente en el eje estratégico de la “Apertura del Perú al Mundo”, aprobado en el Plan Estratégico Sectorial de Largo Plazo (PSLP) 2012-2021 del sector Relaciones Exteriores, en un contexto global de interdependencia compleja y creciente multipolaridad (Herd, 2012).

En el actual estadio de “poder difuso” del sistema internacional del siglo XXI, caracterizado por la revolución de las tecnologías de la información, las innumerables redes económicas y de comunicación, así como la pluralidad de los actores con poder e influencia en el ámbito internacional (supranacional, nacional, subnacional, público, privado y organización no gubernamental) (Nye, 2007), nuestro país tiene interés en insertarse estratégicamente en el Asia-Pacífico, nuevo centro de gravedad mundial, por ser la zona de mayor relevancia económica y política. Para tal efecto, la política exterior peruana se convierte en un instrumento que coadyuva a los esfuerzos nacionales de las políticas públicas en materia de desarrollo, crecimiento económico e inclusión social.

Si bien las relaciones entre el Perú y la República de Corea se oficializaron con el “Comunicado Conjunto de Establecimiento de Relaciones Diplomáticas”, firmado el 1 de abril de 1963, recién los vínculos entre Lima y Seúl se fortalecieron desde finales de la década de los noventa del siglo pasado. El punto de inflexión se debió a “la membresía común en el marco del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)”¹ y por el apoyo que el Perú recibió de los programas de cooperación técnica de la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA), donde nuestro país figuró “como el principal receptor de [dicha] cooperación dentro del área latinoamericana” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2012).

En los últimos años, el Perú profundizó sus relaciones bilaterales con la República de Corea. En el año 2011, ambos países establecieron un Acuerdo de Libre Comercio. Luego, en el año 2012, alcanzaron un hito en la relación bilateral. Tras la visita oficial a Seúl en mayo del 2012 del Presidente de la República del Perú a su homólogo coreano Lee Myung-Bak, ambos líderes suscribieron una declaración conjunta de “Asociación Estratégica Integral” que determinó un “mayor impulso a los lazos políticos y de cooperación bilateral en economía, comercio, tecnología”. Acorde con la Cancillería peruana, dicha asociación estratégica permitió “intensificar la cooperación para el desarrollo, basándose en la transferencia de tecnología y la innovación científica” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2012).

De la citada declaración conjunta, se acordaron los siguientes puntos de relevancia en el plano de la cooperación tecnológica (Contexto, 2012; Andina, 2012):

- 1) “Promocionar la cooperación entre las organizaciones más relevantes en el campo de la ciencia y la tecnología, para compartir experiencias en políticas públicas, el fortalecimiento de capacidades en el sector y la transferencia tecnológica”.
- 2) “Considerar áreas en las cuales sea factible emprender la cooperación [bilateral], desde sus etapas iniciales tales como ciencias biológicas, ciencias marítimas, ciencias de materiales, energía y petroquímica, ciencias básicas y desarrollo de recursos humanos”;
- 3) El Perú manifestó su interés a la República de Corea “sobre la posibilidad de promocionar el establecimiento de una fábrica de ensamblaje de automóviles o la producción de autopartes” en nuestro país;
- 4) “Establecer un Fondo Común de Cooperación para el Desarrollo (FCCD)”, con aportes de 200 millones de dólares americanos, con el propósito de “financiar proyectos sociales y de desarrollo”.

Adicionalmente, a raíz que ambos Estados elevaron su relación bilateral al grado de socios estratégicos integrales, surgieron conversaciones de alto nivel que dieron vialidad política a la ampliación de las áreas de cooperación en el ámbito militar. En ese sentido, se “discutieron formas de fortalecer la cooperación militar y de seguridad para promover futuros intercambios entre las instituciones correspondientes” (Contexto, 2012).

En el año 2015, en el marco de la visita de Estado del mandatario peruano a Seúl, el Perú y la República de Corea suscribieron “varios acuerdos sobre gobierno electrónico, salud, industria eléctrica, ciencia y tecnología, innovación y economía creativa”, entre otros.

Respecto al acuerdo sobre ciencia, tecnología, innovación y economía creativa, la Cancillería peruana indicó que ello “facilitará la investigación conjunta y la cooperación entre instituciones de ambos Estados, además de promover la comercialización tecnológica e intercambio de buenas prácticas” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, citado por Andina, 2015).

Actualmente, el Perú tiene interés en consolidar la relación de socios estratégicos con el país asiático en el ámbito político, así como afianzar los vínculos económicos y de cooperación con la captación de inversiones extranjeras y la absorción de tecnología correspondiente, a favor del crecimiento y del desarrollo sostenible de nuestro país.

Por su parte, la República de Corea, en tanto nueva economía industrializada y una potencia intermedia que ejerce crecientemente su “poder blando” (soft power) en la región asiática, tiene un interés geoeconómico para proyectarse en Latinoamérica, bajo la perspectiva de asociación y complementación económica, para así abastecerse de materias primas de forma segura (suministro continuo), contar con mercados favorables para introducir “sus productos de exportación (...) competitivos” y poder también colocar “la inversión de sus grandes empresas” (Chaebol) en entornos estables y prometedores en el exterior.

3. Marco teórico

3.1. La ciencia y la tecnología en las relaciones internacionales

Según Weiss (2005), “la capacidad para gestionar la tecnología y desarrollar la innovación tecnológica” es “un factor importante que determina el poder económico y político” de una nación en el ámbito internacional, siendo a su vez este elemento producto de las características económica, política, social y cultural de un país, así como de la calidad de sus instituciones y de las políticas públicas aplica-

das en el ámbito científico y tecnológico. Acorde con este mismo autor, la tecnología y las relaciones internacionales son mutuamente influyentes por lo siguiente:

- 1) Los objetivos de política exterior podrían afectar directamente “las prioridades nacionales, las agendas y los presupuestos públicos en los ámbitos de investigación científica y tecnológica, el desarrollo, la educación y la capacitación en diversos campos”.
- 2) Las innovaciones tecnológicas tendrían efectos en las relaciones internacionales ya que posibilitarían a los Estados y a las personas: 1) cambiar la naturaleza de la guerra y la geopolítica; 2) deslocalizar los centros de producción y los servicios industriales hacia otros países emergentes, gracias a la difusión tecnológica; 3) competir en el ámbito global; y 4) desarrollar capacidades para gestionar la innovación en empresas, regiones o países.

Además, Weiss (2005) destaca que el desarrollo científico, tecnológico y la innovación de los países han producido cambios en las relaciones internacionales, a través de: 1) el reordenamiento de la jerarquía del poder militar de los Estados a escala mundial; 2) el reacondicionamiento del poder económico de las naciones; 3) la redefinición de las relaciones económicas internacionales; 4) la utilización de nuevos recursos; 5) el surgimiento de nuevas alianzas y coaliciones diplomáticas; 6) el uso de nuevas herramientas de colaboración y cooperación; 7) el surgimiento de nuevas áreas de competencia (carrera armamentista, carrera espacial, ciberespacio).

Es así que varios Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los países emergentes se centran en sus deficiencias tecnológicas y buscan una mayor innovación endógena (*indigenous innovation*) mientras que, al mismo tiempo, tratan de atraer empresas multinacionales en redes de producción altamente flexibles, evitando la posible deslocalización de la industria de alta tecnología con la pérdida de empleo que ello ocasionaría. En dichos países, los ministerios, las agencias gubernamentales y las alianzas público-privadas tratan de fomentar la producción del conocimiento, las habilidades y las invenciones. Adicionalmente, el surgimiento de economías en desarrollo con avances científicos y tecnológicos expectantes está a punto de reconfigurar las alianzas, las interdependencias asimétricas, la transferencia tecnológica y los derechos de propiedad intelectual (Drahos y

Braithwaite 2002; Haunss y Shadlen 2009; Yu 2012 citado por Mayer, Carpes, Knoblich, 2014).

Retomando a Weiss (2015), generalmente la cooperación en ciencia y tecnología entre las naciones opera en un contexto económico, político y cultural de interés. Esta cooperación transnacional, bilateral o multilateral de carácter pública, privada y/o no gubernamental se materializa con programas y fondos de investigación, asistencia técnica para el desarrollo, transferencia tecnológica, intercambio de información o la gestión de centros internacionales de investigación, abarcando diversas áreas de interés común, tales como los asuntos medioambientales, la seguridad alimentaria, las tecnologías de información y comunicación, la investigación espacial y en mares profundos, las epidemias y enfermedades tropicales, la energía renovable, las industrias de alta tecnología y la competitividad económica, entre otros.

Desde el prisma de la escuela liberal de las relaciones internacionales, los procesos de cooperación científica y técnica entre Estados si son posibles y corresponden a una etapa de estrechamiento de las relaciones bilaterales sobre la base de intereses compartidos, convirtiendo esta colaboración en un importante instrumento para el establecimiento de vínculos diplomáticos (Weiss, 2005).

Bajo la perspectiva realista de las relaciones internacionales sería “improbable una real cooperación” entre Estados; sin embargo, de existir tal cooperación, ésta se circunscribiría como una estrategia para ganar poder por parte de un país hegemónico o de una potencia regional, que podría hacer uso de tales mecanismos de ayuda para controlar a los Estados más débiles y de ese modo aumentar su influencia en el ámbito internacional (Jules et al., 2008).

En cualquiera de los casos, la ciencia y la tecnología como elemento de la “diplomacia científica” puede convertirse en “un instrumento de la política exterior cuando es utilizado con claridad para alcanzar un objetivo en el ámbito de la relación bilateral o para aplicarse en un régimen internacional ya establecido” (Weiss, 2015). Efectivamente, la cooperación científica y tecnológica puede usarse como “una herramienta que mejore las relaciones bilaterales” o multilaterales, con el objeto de resolver importantes problemas técnicos que son comunes a dos o más Estados (Dolan, 2012; Miller, 2006; citado por Weiss, 2015).

Uno de los instrumentos de cooperación técnica que más usaron los Nuevos Países Industrializados (NICs, por sus siglas en inglés) y las economías emergentes para potenciar sus políticas de desarrollo tecnológico fue la absorción tecnológica de las empresas líderes de los países desarrollados, principalmente de Estados Unidos y de Europa Occidental. Al respecto, Weiss (2015) afirma:

El desarrollo de nuevas capacidades vía la transferencia tecnológica y la absorción afecta la competitividad internacional de los países y por lo tanto su posición relativa en el ámbito geopolítico y en el orden económico. La habilidad de absorber y manejar tecnología ha sido uno de los factores más importantes del crecimiento de la India y de China, así como el resurgimiento de Japón luego de la Segunda Guerra Mundial al igual que la República de Corea, Taiwán, Singapur y las demás economías de Asia Oriental (...).

3.2. La transferencia tecnológica (TT)

Según Audretsch et al. (2012) la TT es “el proceso de compartir y diseminar conocimientos, habilidades, descubrimientos científicos, métodos de producción y otras innovaciones entre las universidades, agencias gubernamentales, empresas privadas y otras instituciones”. Por su parte, Battistella et al. (2015) define a la TT como “una interacción direccionada y orientada por procesos entre dos o más entidades con el objetivo de incrementar [o estabilizar] la tecnología y/o conocimiento transferido” (Argote e Ingram, 2000 citado por Battistella *et al.*, 2015). De las definiciones expuestas anteriormente, cabe resaltar la importancia que resulta la motivación y la direccionalidad, así como las dos dimensiones presentes en toda TT, ya sea desde la perspectiva de: 1) Procesos, que consta de objeto transferido, canales, mecanismos y contexto de referencia; o 2) Actores, que consta de emisor, receptor, intermediarios y relaciones. Respecto de las diversas clasificaciones de la TT, Kiper (2012) señala que existe una tipología acorde con las relaciones y el tamaño de las organizaciones:

- 1) Internacional: cuando la tecnología de una empresa de un país es transferida hacia una organización de otro país;
- 2) Norte-Sur: En caso las actividades de difusión tecnológica procedentes de los países desarrollados se dirigen a los países en vías de desarrollo para acelerar su crecimiento económico y poder así colocar sus inversiones extranjeras.
- 3) Privada: Cuando los acuerdos de TT se realizan sólo entre empresas privadas;

- 4) Público-privada: Cuando una entidad gubernamental o universidad pública se orienta a difundir conocimientos aplicados/prácticos al sector empresarial.

Otra forma relevante de clasificar la TT es mediante el concepto de verticalidad y horizontalidad de la TT. La TT vertical es un sistema de transferencia donde no se ha tenido acceso ni se ha explotado el conocimiento tácito², mientras que la TT horizontal es un sistema de transferencia donde existe un mayor nivel de manejo tecnológico al ser las entidades colaboradoras más activas en las redes de investigación, desarrollo tecnológico e innovación (I+D+i). A continuación, se muestra en el siguiente cuadro los principales mecanismos de TT vertical y horizontal.

Cuadro N° 1: Principales mecanismos de TT vertical y horizontal

TT vertical	TT horizontal
Compra de maquinaria, equipos	Intercambio de personal científico y técnico
Concesión de licencias y franquicias	Investigación cooperativa
Inversión Directa Extranjera	Clústeres y redes para la I+D+i
Sistema “llave en mano”	Capacitación técnica
Compras públicas	Proyectos de I+D+i
Consultorías	Cooperación universidad-industria
Visitas empresariales	Programas de cooperación estatal para proyectos de I+D+i

Fuente: Kiper (2012)

Además de los tipos de clasificación de la TT indicados anteriormente, desde una perspectiva más amplia, los investigadores Ford (1988), Velásquez y Medellín (2005) proponen los siguientes factores que influyen en los métodos de adquisición de tecnología por parte de las empresas:

- 1) La posición relativa de la TT en el área estratégica del negocio;
- 2) La urgencia de la adquisición;
- 3) El compromiso de los inversores;
- 4) El ciclo de vida de la tecnología en el mercado;
- 5) El tipo de tecnología por su importancia estratégica;
- 6) La incertidumbre tecnológica; y,
- 7) La disponibilidad tecnológica.

Cuadro N° 2: Factores que afectan el método de adquisición de tecnología

Método de adquisición	Posición relativa en el área estratégica	Urgencia de adquisición	Compromiso de inversión	Ciclo de vida de la tecnología en el mercado	Tipo de tecnología por su importancia estratégica	Incertidumbre tecnológica	Disponibilidad de tecnología
Desarrollo interno de I+D	Fuerte	Muy baja	Muy alto	Inicio	Emergente (incipiente)	Muy alta	Dominada por pocos
Joint venture (asociación de riesgo compartido)	Fuerte	Muy baja	Alto	Crecimiento	Clave	Alta	Dominada por pocos
Proyectos de I+D contratados	Media	Baja	Medio	Crecimiento	Clave	Media	Dominada por unos cuantos
Transferencia de tecnología	Media	Alta	Bajo	Madurez	Básica	Media-baja	Dominada por unos cuantos
Franquicia	Débil	Alta	Muy bajo	Madurez	Básica	Baja	Conocida por muchos (comercializada abiertamente)
Compra de tecnología	Débil	Muy alta	Inexistente	En cualquier etapa del ciclo	De cualquier tipo. Externa	Muy baja	Conocida por muchos (comercializada abiertamente)

Fuente: Ford (1988) y Velásquez y Medellín (2005)

Del cuadro anterior, se desprende que el método de adquisición denominado como “transferencia de tecnología” se encontraría en una posición relativa media en el área estratégica y con posibilidad de adquirir tecnología clave, además de disponer de una tecnología que solamente sea dominada por unos pocos actores.

Ciertamente, existe la posibilidad que una empresa combine diferentes métodos de adquisición tecnológica (desarrollo interno, *joint ventures*, proyectos de I+D externos y/o transferencia de tecnología), a través de los acuerdos estratégicos de tecnología, los cuales como

se verán más adelante han venido jugando un papel cada vez más preponderante en el escenario internacional.

3.3. Los acuerdos estratégicos de tecnología

En la denominada “era del capitalismo de las alianzas” donde los acuerdos económicos flexibles son cada vez más frecuentes (Dunning 1995,1997 citado por Narula y Martínez-Noya, 2015), las empresas recurren con mayor frecuencia a la colaboración para innovar y, en consecuencia, los acuerdos de cooperación han probado ser muchas veces complementario a los esfuerzos del desarrollo tecnológico endógeno al interior de un empresa integrada horizontalmente o verticalmente en su sector (Dicken, 2011 citado por Narula y Martínez-Noya, 2015). Si bien el fenómeno anterior no es nuevo para las empresas que siempre necesitaron colaboradores externos (proveedores, clientes, universidades, institutos y centros de investigación tecnológica), lo que sí constituye una novedad en el siglo XXI es el grado o extensión para explotar sistemáticamente las redes y acuerdos de cooperación (Narula y Martínez-Noya, 2015).

Por ende, una forma de fomentar la TT en el ámbito de la política exterior es a través de los acuerdos de cooperación tecnológica. Al respecto, Hagedoorn (1990) indica que los citados acuerdos difieren en términos de sus efectos organizacionales y económicos. Así, el autor clasifica los distintos tipos de acuerdos en función de su interdependencia organizacional, destacándose:

- 1) Los acuerdos con alta interdependencia organizacional: por ejemplo, el mecanismo de *joint venture* y los proyectos conjuntos de investigación y desarrollo (I+D) entre dos o más entidades que cooperan.
- 2) Los acuerdos con mediana interdependencia organizacional: es el caso de las licencias cruzadas y los acuerdos de intercambio de tecnología
- 3) Los acuerdos con menor grado de interdependencia organizacional: por ejemplo, las inversiones directas extranjeras, los flujos de tecnología unidireccionales y los acuerdos de cliente-proveedor (por ejemplo: contrato de coproducción). En el caso del contrato de coproducción, la empresa líder tiende a proveer la tecnología y los componentes críticos, mientras que otras fabrican partes menos cruciales y llevan a cabo el ensamblaje final (Hagedoorn, 1990).

En un trabajo más reciente, Narula y Martínez-Noya (2015) señalan que los “acuerdos estratégicos de tecnología” o *strategic technology partnering* (STP) forman un subconjunto específico de los acuerdos de cooperación entre empresas. En dichos acuerdos, “la I+D constituye una parte considerable del esfuerzo colaborativo” con el propósito de “producir efectos en el posicionamiento a largo plazo de las combinaciones de producto y/o mercado de al menos una de las partes interesadas” (Hagedoorn, 1993 citado por Narula y Martínez-Noya, 2015).

El STP se caracteriza por ser un acuerdo de tipo horizontal que permite una estrecha colaboración y una intención “estratégica”; es decir el acuerdo tiene como objetivo de largo plazo la mejora del valor de los activos de las entidades involucradas. Lo anterior se diferencia de los acuerdos verticales y cuasi-externos, caracterizados por requerir menores niveles de actividad conjunta entre el cliente y el proveedor tecnológico.

Al respecto, Duysters y Hagedoorn (2000) señalan que los mecanismos horizontales de cooperación tecnológica están más asociados a una motivación estratégica, mientras que los acuerdos verticales se encuentran más vinculados a una reducción de costos. Cabe precisar que ambos componentes (horizontal o vertical) se encuentran presentes en los STP, siendo el componente horizontal el de mayor contribución entre los socios.

A manera de ejemplo, se presenta en el cuadro N° 3 la variedad de acuerdos STP en función de la extensión de la colaboración entre empresas:

Los autores resaltan que la forma y la extensión de la colaboración entre las actividades de aprendizaje dependen de la forma organizacional de la cooperación y ello varía considerablemente según el tipo de industrias y la importancia relativa que tengan las tecnologías específicas dentro del portafolio de competencias de una empresa. Asimismo, las formas organizacionales conocidas como los acuerdos cliente-proveedor (por ejemplo, los contratos de coproducción) involucran intercambios de conocimiento que pueden ser precursores de colaboraciones más complejas e intensas con un mejor potencial estratégico.

Cuadro N° 3: Formas organizacionales de STP y el grado de colaboración entre empresas

Formas organizacionales	Características	Grado de colaboración
<p>Joint ventures con beneficios económicos compartidos (equity) o sin participación accionaria (non equity)</p> <p>Acuerdos conjuntos de I+D (acuerdos de investigación conjunta, acuerdos de desarrollo conjunto)</p>	<p>Acuerdos que involucran el mayor grado de flujos de conocimiento bidireccionales y colaboración activa. Unas instalaciones dedicadas, pero todavía separadas están a menudo involucradas.</p>	<p>Mayor</p>
<p>Acuerdos cliente-proveedor (contrato de coproducción, contrato de ensamblaje conjunto, contrato de I+D)</p> <p>Flujo de tecnología bilateral (licencias cruzadas, acuerdos de intercambio de tecnología, concesión mutua de licencias)</p>	<p>Acuerdos que involucran flujos de conocimientos bidireccionales, pero con una colaboración más pasiva. Las actividades de las entidades permanecen en diferentes ubicaciones.</p>	
<p>Flujo de tecnología unilateral (licencias sin acuerdos de participación y acuerdos bajo licencia o second source agreement)</p> <p>Participación minoritaria y participación cruzada</p> <p>Transacción pura en el mercado</p>	<p>Acuerdos que presentan generalmente flujos de conocimientos unidireccionales y prácticamente nula interacción cotidiana</p>	<p>Menor</p>

Fuente: Narula y Martínez-Noya (2015)

3.4. La transferencia tecnológica como instrumento de la política exterior peruana y de la innovación

Al inicio de la década de los noventa del siglo pasado, el Perú entró en una era de liberalismo económico en sintonía con los postulados del Consenso de Washington lo que le permitió atraer inversiones extranjeras, impulsar el comercio exterior y fomentar las dinámicas de la economía de mercado. Sin embargo, luego de más de dos

décadas, los resultados han sido mixtos. Por un lado, se logró el crecimiento económico y las mejoras de los indicadores sociales y, por otro lado, se produjeron pocos avances en el ámbito de la ciencia, tecnología e innovación (CTI). Acorde con Roca (2014), el Perú emprendió una “decidida promoción del comercio y la inversión extranjera” pero “sin exigir aprendizaje tecnológico, formación de recursos humanos y servicios de soporte tecnológico local, ni [promover] encadenamientos, formación de conglomerados y transferencia de conocimientos y tecnología a la economía local”.

En ese sentido, Roca (2014) recomendó que el Perú “debe tomar determinaciones fundamentales para su desarrollo”. Al respecto, señalaba:

De los países tecnológicamente más desarrollados, [el Perú] tiene que absorber conocimientos en las áreas donde pueda sustituir servicios y productos tecnológicos del exterior, y crear a la vez nuevas tecnologías en las áreas donde tenemos algunas ventajas competitivas. La absorción y transferencia de tecnologías se transforma en verdad en el pilar más importante del upgrading tecnológico doméstico de la estructura productiva, quizás más relevante aún, que la creación y generación de nuevas tecnologías y la inversión en investigación y desarrollo. Si se logra masivamente absorber conocimientos y tecnologías del exterior, se va a poder aumentar en forma progresiva el contenido tecnológico nacional y el valor doméstico de los productos y servicios que se producen.

En sintonía con el reto a nivel del país de promover la absorción de tecnología desde la esfera internacional, en el año 2011 el Ministerio de Relaciones Exteriores creó la Dirección de Ciencia y Tecnología, como oficina encargada de la “gestión externa en materia de ciencia, tecnología, innovación, sociedad de la información y energía”.

Esta decisión fue oportuna y adecuada, si se toma en cuenta que hoy el Perú es considerado un país de renta media alta, con un nivel de recursos propios suficientes para asumir sus desafíos internos de desarrollo (Zapata, 2014; Bustamante, 2015). Además, al ser el Perú un país dual de la cooperación internacional, que recibe cooperación internacional y ofrece ayuda a terceros países en la región y en el mundo, es claro el interés que tiene nuestra nación por jugar un papel más activo y destacado en la Cooperación Sur-Sur y Triangular en el ámbito internacional (Zapata, Herrera, Chávez, 2013), donde la transferencia de conocimientos, experiencias y de políticas

públicas cobra mayor notoriedad como componentes de las relaciones externas con nuevos socios estratégicos y países emergentes.

La misión que hoy guía la Dirección de Ciencia y Tecnología de la Cancillería peruana es la captación y la obtención de la “tecnología de punta disponible en otros países para ser transferida al Perú, así como impulsar el acceso al conocimiento internacional y su pronta difusión en todo el territorio, coadyuvando a la formación de políticas públicas de desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en el país, en beneficio de los peruanos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016).

Para lograr tal propósito, también sería importante considerar el aporte de Lall (1992), quien afirma que el mejor uso de la TT requiere primordialmente del aprendizaje al interior de la organización receptora, ya que las tecnologías son tácitas y sus principios subyacentes no son siempre bien comprendidos. De esta manera, el dominio de una tecnología dependerá del esfuerzo, experiencia, habilidades e inversión por parte de la entidad receptora pública, privada o mixta, así como del nivel del control de la TT que variará necesariamente entre las empresas (Lall, 1992).

Los temas prioritarios que direccionan los esfuerzos de la Cancillería en materia de cooperación en CTI con los países de la región y del resto del mundo son: la biotecnología y las ciencias de la vida, la nanotecnología, las tecnologías de la información y comunicaciones, la energía y la petroquímica, las ciencias básicas, las ciencias de la tierra, las ciencias del ambiente y la formación de capital humano avanzado (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016).

4. La transferencia tecnológica surcoreana en el sector Defensa del Perú

La Marina de Guerra y la Fuerza Aérea del Perú, como parte de las Fuerzas Armadas y del sector de Defensa, son instituciones garantes del estado de derecho, el orden democrático, la seguridad nacional, la soberanía, la independencia y la integridad territorial del Perú, además de constituirse en una herramienta de la política exterior y de contribuir al desarrollo nacional.

Acorde con Mearsheimer (2004), existen similitudes en la forma como los Estados emplean sus fuerzas navales y aéreas en tiempos de guerra. En primer lugar, ambas fuerzas no actúan independientemente, sino que operan e interactúan siempre en apoyo al ejército, principal fuerza militar de ocupación y control terrestre. Segundo, mientras el poder naval busca el dominio relativo de las líneas de comunicación en los ámbitos marítimos (océanos, mares, ríos, lagunas y zonas costeras) para el uso libre del movimiento comercial y militar para sí mismo en desmedro del rival, los aviones de guerra buscan la superioridad aérea, negando dicho espacio a la contraparte. Tercero, el poder naval cuenta con cuatro modalidades para proyectar su fuerza en apoyo al ejército: la operación anfibia, el transporte de tropas, el bombardeo y el bloqueo naval. De forma similar, la fuerza aérea brinda respaldo a la fuerza terrestre, ejerciendo tres misiones: soporte al ejército (transporte de soldados y suministro), interdicción del despliegue de la logística y de las tropas de las fuerzas rivales en el frente de batalla, así como el bombardeo aéreo (táctico y estratégico).

Además de las funciones tradicionales que cumple el poder naval y aéreo en tiempos de conflicto, una modernización activa de las capacidades operativas en periodos de paz coadyuva no solo a prepararlas y mantenerlas equipadas, sino que impulsa la innovación tecnológica en los procesos internos y de aprendizaje a favor del sistema nacional de defensa, la competitividad y el desarrollo del país. A continuación, se describe cómo la TT surcoreana es asimilada a favor del potenciamiento de la armada nacional y del aumento de las capacidades de la fuerza aérea.

4.1. El caso de la construcción de buques multipropósitos en los Servicios Industriales de la Marina de Guerra del Perú

La cooperación en defensa naval entre el Perú y la República de Corea se inscribe en el marco general de la modernización de la Marina de Guerra y el fortalecimiento de sus capacidades operativas, en particular los Servicios Industriales de la Marina S.A. (SIMA), empresa estatal de derecho privado y principal arsenal de la Armada peruana.

Con una visión de largo plazo, el SIMA planteó convertirse en el mejor astillero naval en Latinoamérica. Para tal efecto, la Marina se propuso mejorar sus procesos internos y de aprendizaje, y en cum-

plimiento del plan institucional (2013-2017) se trazó los siguientes objetivos estratégicos: modernizar la infraestructura e incrementar la eficiencia operacional; efectuar investigación, diseño y desarrollo con innovación; mejorar los procesos de gestión; y fortalecer el talento humano con competitividad e integridad, acorde a las exigencias de las industrias naval y metal-mecánica.

El plan institucional del SIMA está en concordancia con el plan estratégico de largo plazo de la Marina, al señalar que uno de sus vectores de acción buscará “potenciar nuestras capacidades, principalmente en las áreas operacionales, a través de la construcción y modernización de nuestras unidades navales, así como el impulso de la capacitación, instrucción y entrenamiento de nuestro personal” (Tejada, 2013).

En ese orden de ideas, el entonces Comandante General de la Marina de Guerra del Perú, Almirante Tejada, expresó lo siguiente:

Potenciar nuestra industria naval y reducir la dependencia tecnológica de otros países traerá consigo no sólo mayores capacidades para nuestras fuerzas navales, sino generará el desarrollo de una creciente industria en el país. La industria naval impulsará la construcción de medios navales que reemplazará en el futuro a nuestras unidades actuales. El mayor desafío en alcanzar este objetivo será mantener la alta preparación de nuestro personal e impulsar el desarrollo tecnológico, que tendrá que obtenerse a través de alianzas estratégicas con otros países más desarrollados. (Defensa, 2014).

Para potenciar el intercambio y alcanzar el upgrading tecnológico en la industria naval, la Marina de Guerra del Perú ha mostrado su “disposición de cooperación y colaboración”, así como su voluntad de “construir alianzas” con las armadas de otras naciones (Australia, Singapur, Indonesia, Francia, España, Francia, Italia y República de Corea).

En ese sentido, en el marco de la Asociación Estratégica Integral entre Lima y Seúl, el entonces Almirante Tejada, quien se encontraba de visita en la República de Corea, en mayo del 2012, suscribió junto con su homólogo, el Almirante Choi Yun-hee, un memorándum de entendimiento en la academia naval surcoreana, ubicada en la ciudad costera de Jinhae (La República, 2012).

En dicha oportunidad el almirante surcoreano destacó el apoyo histórico que Lima brindó a Seúl con fondos de ayuda de emergencia durante la Guerra de Corea (1950-53), así como la enérgica condena que nuestro país expresó por el ataque perpetrado por fuerzas militares de la República Popular Democrática de Corea a la isla surcoreana de Yeonpyeong, en noviembre de 2010 (La República, 2012; Andina, 2010).

El citado acuerdo, que contempla la ampliación de los intercambios y la cooperación entre las fuerzas navales de ambos países, comprometió a la armada surcoreana a brindar los servicios de capacitación a la Marina de Guerra del Perú para operar los buques que el Perú construye en el astillero SIMA con tecnología procedente de ese país asiático (infodefensa, 2012).

El proyecto emblemático con asistencia técnica surcoreana comprende la construcción a bajo costo de dos buques multipropósitos, clasificados como *Landing Platform Dock* (LPD), equivalente al tipo Makassar de Indonesia, con capacidad para transportar 11 mil toneladas a plena carga. Estos barcos de alto bordo se están fabricando y ensamblando en el astillero SIMA Calla, haciendo uso del sistema modular de construcción naval y del acero de alta resistencia A y AH-32. Para tal efecto, la Marina contactó a la Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio de la República de Corea (KOTRA) y a Daewoo International Corporation (infodefensa, 2015b).

El contrato de construcción de los buques multipropósitos ha sido firmado por SIMA y Daewoo Internacional. Esta empresa coreana fue la que proporcionó el diseño y los equipos de las naves. Por otra parte, “el servicio de clasificación de planos, supervisión de la construcción y clasificación final del navío está a cargo de *Lloyd’s Register Central and South America* sucursal del Perú (infodefensa, 2015a).

Los buques multipropósitos pueden cumplir diversas funciones (Global Security, 2013; Correo, 2014; Alva, 2016, infodefensa, 2016):

- 1) Realizar acciones de embarque y desembarco anfibio, con capacidad para transportar tropas y vehículos;
- 2) Llevar a cabo operaciones de guerra naval, pues posee un cañón de proa y dos laterales³, así como defensas antiaéreas y dos

- helicópteros del porte del *Sea King* (uno en el hangar y otra en cubierta);
- 3) Desarrollar labores de interdicción en la lucha contra el contrabando y el narcotráfico;
 - 4) Brindar reaprovisionamiento a la fuerza de superficie de la Marina, aumentando así el tiempo de permanencia de la escuadra en el teatro de operaciones;
 - 5) Proporcionar apoyo logístico a la población civil en caso de desastres naturales o ayuda humanitaria, con capacidad de carga para combustible, agua, víveres y medicinas, entre otros.

Si la República de Corea destaca prominentemente en algún sector, de manera tal que resulta ventajoso que el Perú se asocie estratégicamente, es precisamente el rubro de la construcción de barcos de alto bordo. A modo de referencia, del total de buques de transporte fabricados a nivel mundial (portacontenedores, graneleros de carga seca o líquida, petroleros, entre otros), el 39% del arqueo bruto entregado en el año 2011 fue construido por los astilleros chinos, seguidos por los astilleros de la República de Corea (35%), Japón (19%) y Filipinas (1,6%), siendo los países de Asia Oriental los que más se han beneficiado de la economía de escala y del know-how adquirido en la construcción de barcos (Revista del sector marítimo: ingeniería naval, 2012)⁴.

4.2. El caso de la coproducción de aviones ligeros de instrucción en el Servicio de Mantenimiento de la Fuerza Aérea Peruana

Los lineamientos de política en materia de seguridad y de defensa nacional, contenidos en el Plan Bicentenario del Perú (2011-2021), orientaron el lustro pasado al desarrollo de los programas, proyectos y acciones que emprendió la Fuerza Aérea para incrementar su capacidad operativa y para liderar el reingreso del Perú en la industria aeronáutica.

En efecto, la participación de la Fuerza Aérea en los programas del núcleo básico de defensa, la reestructuración de las Fuerzas Armadas, así como la vigilancia y la protección de la Amazonía desde el ámbito aeroespacial apuntaron a “optimizar el funcionamiento del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional”, así como “garantizar la presencia efectiva del Estado en las zonas susceptibles a la violencia terrorista y al tráfico ilícito de drogas”, entre otros.

En ese contexto, dentro de los principales objetivos de modernización del equipamiento militar, el 6 de noviembre del 2012, el Ministerio de Defensa suscribió junto con la Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio de la República de Corea (KOTRA) el contrato para la adquisición de 4 aviones de instrucción de pilotos tipo KT1-P y la coproducción de 16 aeronaves adicionales en el Perú. El diseño y la fabricación de los citados aviones recayeron en manos de la empresa *Korea Aerospace Industries* (KAI)⁵ (El Comercio, 2012; El Comercio 2015; Orchard, 2016).

Dichas aeronaves no sólo contribuirán a mejorar la instrucción de los pilotos para vuelos de combate, sino que también estarán equipadas para realizar misiones de reconocimiento y vigilancia contra las nuevas amenazas (terrorismo, narcotráfico, entre otros) o, para utilizarse “en situaciones reales de conflicto” (El Comercio 2015).

Según el Coronel FAP Lizardo Orchard (2016), integrante del comité del Servicio de Mantenimiento de la Fuerza Aérea (SEMAN), el Estado peruano obtuvo cuatro convenios de compensaciones industriales (*off set*), a partir de los acuerdos alcanzados con su contraparte surcoreana a raíz de la compra de los aviones KT1-P:

- El equipamiento y capacitación para la coproducción de los aviones ligeros de instrucción;
- La transferencia tecnológica para el diseño y fabricación de simuladores de aeronaves;
- La rehabilitación e implementación de una planta de ensamblaje en la Base Las Palmas;
- La transferencia tecnológica para el diseño y fabricación de vehículos aéreos no tripulados (UAV).

El citado proyecto, que el Gobierno del Perú invirtió cerca de 208 millones de dólares, reúne las siguientes ventajas y beneficios (El Comercio, 2012; El Comercio, 2014; El Comercio, 2015; TV Perú Noticias, 2012; Máquina-de-combate.com, 2015; FAPTV, 2015; Orchard, 2016):

- 1) La coproducción y el ensamblaje de los 16 aviones KT1-P es un proyecto viable que permitirá que el personal calificado (oficiales, ingenieros y técnicos) del SEMAN no sólo aumente su experiencia y su perfeccionamiento, sino que la institución castrense en su conjunto absorberá la nueva tecnología (conocimiento

- aplicado), la cual contribuirá en el proceso de superar la dependencia tecnológica en la adquisición de aeronaves de instrucción básica que requiere nuestro país;
- 2) El Perú fabricará 306 componentes de cada avión para la línea de producción gracias a los equipos y materiales que los surcoreanos transfirieron a nuestro país; hecho que posibilitará el desarrollo de una naciente industria aeronáutica, “la proyección de ir sumando más capacidades con el transcurrir del tiempo hasta cerrar la fabricación total”, además de considerar la posibilidad de establecer encademientos productivos con el sector metalmeccánico.
 - 3) La construcción de cuatro hangares nuevos en la Base Aérea de “Las Palmas” y uno en la Base Aérea de Pisco, además de la inversión de un simulador de vuelos para entrenamiento de los pilotos peruanos, coadyuvarán al incremento de la capacidad operativa de la Fuerza Aérea;
 - 4) Los 18 ingenieros aeronáuticos coreanos que vienen brindando asistencia permanente a sus pares peruanos, en los plazos que dure el proyecto, contribuirán a la mejora de los procesos de aprendizaje y de desarrollo de capital humano. La asistencia técnica se centra en capacitar al personal peruano en los procesos de fabricación de partes detalladas, sub-ensambles y ensamble final.
 - 5) Los aviones KT1-P, aviones tecnológicamente superiores a las aeronaves KT que anteriormente la República de Corea suministró y transfirió a Indonesia y Turquía, sustituirán a los antiguos aviones “Tucanos” T-27 de la Fuerza Aérea, modernizándose los sistemas de instrucción de los pilotos;
 - 6) A solicitud del Perú, la compañía KAI “modificó las alas del KT-1 para añadirle la capacidad de llevar armamento como ametralladoras, bombas y cohetas”, convirtiendo al KT1-P en una aeronave de ataque ligero. Además, dichas aeronaves poseen sistema de pantallas digitales multifuncionales que les permite intercambiar información útil entre sí.
 - 7) Los KT1-P son efectivos para las labores de “interdicción contra el narcotráfico en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).
 - 8) La fabricación de aviones de instrucción, con control de la tecnología de avanzada recientemente transferida y con licencia de KAI, abre la posibilidad de una exportación peruana de bienes con alto valor agregado a los países de la región, coadyuvando así al proceso de desarrollo e incremento de la competitividad

nacional. SEMAN y KAI cuentan con una hoja de ruta para promover futuros proyectos en la industria aeronáutica.

- 9) Es motivo de orgullo nacional volver a producir aeronaves, luego de más de ocho décadas que no se ensamblaban aviones, desde la fabricación de los bombarderos medianos, con el diseño de la *Società Aeroplan Caprioni* (Italia), a mediados de la década de los treinta del siglo pasado.
- 10) SEMAN viene trabajando para que el Perú cuente con la certificación AS-9100 y se convierta en un proveedor internacional de partes aeronáuticas no sólo para KAI, sino para importantes compañías como BOEING y AIRBUS.

Luego de dos años y medio de celebrado el contrato, con motivo del primer vuelo del avión KT1-P fabricado en el Perú, el 21 de abril del 2015, el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) firmó un memorándum de entendimiento con la empresa KAI y la Universidad Nacional Gyeongsang a fin de “crear y fortalecer el capital humano en ingeniería aeroespacial” en el Perú, mediante la formación científica y tecnológica de estudiantes peruanos en la República de Corea (CONCYTEC, 2015).

En la actualidad, la decisión de aplicar la TT surcoreana en la industria aérea militar empieza a rendir sus frutos, pues constituye una herramienta de cooperación efectiva que contribuye a la modernización del poder aéreo peruano y al incremento de sus capacidades operativas, además de fomentar la recuperación de la industria aeronáutica nacional con grandes posibilidades para la exportación de aviones ligeros a países vecinos.

A futuro, el potencial de la TT en el SEMAN se amplía aún más, considerando que en mayo del 2016 esa entidad pasó a convertirse en una empresa pública de derecho privado (Orchard, 2016), lo cual le permitirá dirigir sus operaciones de forma autosostenible y competitiva de cara a los intereses del Perú y la dinámica del mercado internacional.

Por su parte, el gobierno surcoreano, además de considerar al Perú como un socio estratégico en el Pacífico Sur, lo ha priorizado como país-puente o plataforma logística para colocar sus inversiones en la subregión, desde donde pretende incursionar al resto del mercado militar latinoamericano.

5. Discusión de los resultados

En el presente trabajo, se revisó la trayectoria de las relaciones bilaterales del Perú con la República de Corea, el marco teórico de la interrelación entre la ciencia, tecnología e innovación y las relaciones internacionales, los conceptos y las diversas tipologías existentes sobre transferencia tecnológica, así como las categorías de los acuerdos estratégicos de tecnología o *strategic technology partnering* (STP). Dichas herramientas teóricas y conceptuales claves sirvieron para una mejor comprensión del valor de la transferencia tecnológica como fuente de innovación y como instrumento de la política exterior.

Se analizaron dos casos de la cooperación surcoreana en el sector de Defensa del Perú: 1) la construcción de buques multipropósitos “LPD-Clase Makassar” en los Servicios Industriales de la Marina de Guerra del Perú, y 2) la coproducción de aviones ligeros de instrucción “KT1-P” en el Servicio de Mantenimiento de la Fuerza Aérea Peruana.

De los casos investigados, se observó que las experiencias de transferencia tecnológica surcoreana en las Fuerzas Armadas del Perú representan proyectos exitosos de acuerdo de cooperación tecnológica vertical con énfasis en la reducción de costos, mediante la suscripción de contratos de coproducción, los cuales presentan un flujo de conocimiento bidireccional limitado desde el proveedor hasta el cliente y un relativo bajo nivel de interdependencia organizacional, es decir un nivel de colaboración menos intensa entre las partes.

Ambos casos coinciden en ser fórmulas de adquisición de tecnología que se ubican en un nivel básico-intermedio en las categorías de transferencia tecnológica, motivo por el cual existe un gran potencial para profundizar y desarrollar a futuro los acuerdos STP entre la República del Perú y la República de Corea.

Los STP son acuerdos con mayor componente horizontal, siendo más sofisticados y avanzados que aquellos de tipo vertical, en vista que los primeros priorizan una perspectiva estratégica a largo plazo, con mayor flujo de conocimiento bidireccional y con mayor grado de colaboración entre las partes. Entre estos, tenemos los proyectos *joint venture* y los proyectos conjuntos de investigación y desarrollo (I+D).

Los casos de transferencia tecnológica expuestos en el siguiente trabajo evidencian la capacidad de gestión de los proyectos de cooperación tecnológica que fueron diseñados y negociados por el sector de Defensa con el acompañamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en beneficios del fortalecimiento de la seguridad y del desarrollo de nuestro país.

6. Conclusiones

En el último quinquenio, el alto nivel de las relaciones bilaterales entre la República del Perú y la República de Corea, reflejado en la voluntad política de sus gobiernos, permitió impulsar la cooperación científica y tecnológica entre ambos países, particularmente en el ámbito de la seguridad y la defensa.

El Perú tiene interés de desarrollar acuerdos de cooperación técnica con la República de Corea, a fin de coadyuvar al potenciamiento de la industria naval de la Armada y contribuir al aumento las capacidades operativas del servicio de mantenimiento de la Fuerza Aérea. Los casos expuestos de la cooperación técnica surcoreana en el sector de Defensa del Perú, relativos a la construcción y ensamblaje de buques multipropósitos y a la coproducción de aviones ligeros de instrucción, evidencian la importancia de la transferencia tecnológica como fuente de innovación y como instrumento de la política exterior, que ofrece oportunidades para fortalecer la seguridad y el desarrollo de nuestro país.

De los casos investigados, se observó que las experiencias de transferencia tecnológica surcoreana en las Fuerzas Armadas del Perú coinciden en ser mecanismos de adquisición tecnológica que se ubican en un nivel básico-intermedio. Esta realidad se sustenta en los acuerdos de cooperación tecnológica existentes que tuvieron como finalidad la reducción de costos y la búsqueda de transferencia tecnológica. Para ello, se emplearon los contratos de coproducción que se caracterizan por tener un flujo de tecnología bidireccional limitado desde el proveedor hasta el cliente, con un relativo bajo nivel de colaboración entre el emisor y el receptor de tecnología.

7. Recomendaciones

En el campo de la seguridad y la defensa, a mediano plazo, se sugiere que el Estado peruano transite de los modelos de acuerdos verticales de transferencia tecnológica, centrados en la compra de licencias, inversiones extranjeras directas y los sistemas de coproducción, hacia la negociación y la ejecución de “acuerdos estratégicos de tecnología” (STP) con entidades públicas y privadas de los países aliados y socios, a fin de maximizar los beneficios de los mecanismos horizontales de cooperación tecnológica. Los STP se ajustan a una visión estratégica de largo plazo de mejorar los activos materiales e intangibles, con mayor flujo de conocimiento bidireccional y con mayor interdependencia organizacional y colaboración activa entre las partes. Por ejemplo, ello podría impulsarse vía los proyectos *joint venture* y los proyectos conjuntos de investigación y desarrollo experimental (I+D), entre otras formas organizacionales.

La transferencia tecnológica en el ámbito civil (económico, social y productivo) tiene aún posibilidad de cumplir un papel preponderante en la captación de conocimiento y de tecnología desde el frente externo. En ese sentido, esta herramienta podría ser plenamente incorporada en el diseño y la ejecución de renovadas políticas públicas en materia de ciencia, tecnología e innovación, a favor de la competitividad de amplios sectores industriales con mayor intensidad tecnológica en beneficio del desarrollo nacional.

Finalmente, sería recomendable para un mejor desempeño de la transferencia tecnológica, realizar futuros estudios que consideren igualmente el marco teórico sobre el aprendizaje y la construcción de capacidades tecnológicas expuestos por diversos autores (Lall, 1992; Bell y Pavitt, 1995; Kim, 1997 citado por Dutrénit 2003; Dutrénit 2011; Dutrénit et al., 2014) de forma tal a alcanzar un mayor desarrollo tecnológico endógeno en los ámbitos civil y de defensa.

Notas

- 1 En 1998 el Perú fue aceptado como miembro al Foro de Cooperación Económica Asia - Pacífico (APEC).
- 2 Tanto la tecnología existente como la innovación requiere de conocimiento tácito, lo cual es altamente específico a productos, procesos, empresas y mercados y solamente puede ser adquirido vía ensayo y error y la acumulación de experiencia en contextos específicos (Bell y Pavitt, 1995).
- 3 Según infodefensa (2016), medio especializado en seguridad, el armamento defensivo del Buque Multipropósito “consta principalmente de cañones OTO Melara, una pieza de 76/62 mm de proa y dos 40/70 mm sobre las bandas, a elevación y con amplio arco de tiro”.
- 4 Entre los principales astilleros que presentaron la mayor cartera de pedidos en el 2012 figuraron: Samsung Heavy Industries (República de Corea), Daewoo Shipbuilding & Marine Engineering (República de Corea), Hyundai

- Heavy Industries (República de Corea), STX Offshore & Shipbuilding (República de Corea), Hyundai Mipo (República de Corea), Jiangsu Rongsheng (China), Hyundai Samho (República de Corea), Oshima Shipbuilding Co. (Japón), Hudong Zhonghua (China), Jiangsu New YZJ (China) (Revista del sector marítimo: ingeniería naval, 2012). Ello demuestra con claridad el liderazgo surcoreano en dicho sector.
- 5 La Korean Aerospace Industries es una alianza pública-privada en el rubro de la industria aeroespacial, dirigida por el gobierno de la República de Corea (accionista mayoritario), con la participación de las empresas chaebol Samsung, Hyundai y Daewoo, que tiene como principal objetivo en el año 2020 posicionar a ese país como líder en la fabricación de aeronaves.

Bibliografía

1. Andina (2010). Perú expresa su condena por ataque a la isla surcoreana de Yeonpyeong. 23 de noviembre de 2010. Recuperado el 24 de julio de 2016. En: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-peru-expresa-su-condena-ataque-a-isla-surcoreana-yeonpyeong-329399.aspx>.
2. Andina (2012). Perú y Corea del Sur acuerdan elevar su relación a "asociación estratégica integral". Publicado el 10 de mayo de 2012. Recuperado el 31 de julio de 2016. En: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-peru-y-corea-del-sur-acuerdan-elevar-su-relacion-a-asociacion-estrategica-integral-411603.aspx>.
3. Andina (2015). Perú y Corea del Sur fortalecieron relación y suscribieron varios acuerdos. Publicado el 10 de abril de 2015. Recuperado el 31 de julio de 2016. En: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-peru-y-corea-del-sur-fortalecieron-relacion-y-suscribieron-varios-acuerdos-552617.aspx>
4. Audretsch, David, Lehmann, Erik, Link, Albert y Starnecker, Alexander (2012). Introduction: Technology Transfer in the Global Economy. En Audretsch, David, Lehmann, Erik, Link, Albert y Starnecker, Alexander (eds). Technology Transfer in a Global Economy. Estados Unidos.
5. Alva, Silvio. Conferencia: "El SIMA y su relación con la defensa y desarrollo". III Simposio Internacional de Seguridad y Defensa, organizado por la Escuela Superior de Guerra Naval de la Marina de Guerra del Perú. 13 de setiembre 2016. Lima, Perú.
6. Battistella, Cinzia, De Toni, Alberto F. y Pillon, Roberto (2016). Inter-organisational technology/knowledge transfer: a framework from critical literature review. *Journal of technology transfer*, vol 41, no. 5. Estados Unidos.
7. Bell, Martin y Pavitt, Keith (1995). The development of technological capabilities. En Ul Haque, Irfan, Bell, Martin, Dahlman, Carl, Lal, Sanjaya, Pavitt, Keith (colaboradores). Trade, technology and international competitiveness. Estados Unidos.
8. Bustamante, Romeld (2015). La política exterior peruana en el nuevo escenario del financiamiento para el desarrollo. *Política Internacional. Academia Diplomática del Perú*. Octubre- diciembre de 2015. Edición No. 118. Lima- Perú.
9. Contexto (2012). Comunicado de Prensa con ocasión de la reunión entre el señor Presidente de la República del Perú, Ollanta Humala, y el señor Presidente de la República de Corea, Lee Myung Bak. Publicado el 10 de mayo de 2012. Recuperado el 31 de julio de 2016. En: http://www.contexto.org/docs/2012/mp_com/mp_comunic6.html.
10. Correo (2014). B.A.P. Tacna, el nuevo gigante de nuestros mares. Publicado el 7 de diciembre de 2014. Recuperado el 31 de julio de 2014. En: <http://diariocorreo.pe/politica/b-a-p-tacna-el-nuevo-gigante-de-nuestros-mares-549576/>.
11. CONCYTEC (2015). CONCYTEC e Industria Aeroespacial de Corea firman acuerdo para impulsar la ingeniería aeroespacial en Perú. Publicado el 21 de abril de 2015. Recuperado el 7 de agosto de 2016. En: <https://portal.concytec.gov.pe/index.php/noticias/356-concytec-e-industria-aeroespacial-de-corea-firma-acuerdo-para-impulsar-la-ingenieria-aeroespacial-en-peru>.
12. Defensa (2014). Entrevista al almirante Carlos Tejada Mera. Comandante General de la Marina de Guerra del Perú. 19 de marzo de 2014. Recuperado el 24 de julio de 2014. Edición América Latina. En: <http://www.defensa.com/frontend/defensa/almirante-carlos-tejada-mera-comandante-general-marina-guerra-vn11790-vst169>.
13. Dutrénit, Gabriela (2011). Transición desde la construcción de capacidades tecnológicas innovadoras hasta el liderazgo en empresas de países en desarrollo. En Aboites, Jaime, Corona, Juan Manuel (coord.). *Economía de la innovación y desarrollo*. México.
14. Dutrénit, Gabriela, Lee, Keun, Nelson, Richard, Vera-Cruz, Alexandre y Soete, Luc (2014). *Learning, Capability Building and Innovation for Development*. Reino Unido.
15. Dutrénit, Gabriela, Vera-Cruz, Alexandre y Arias, Argenis (2003). Diferencias en el perfil de acumulación de capacidades tecnológicas en tres empresas mexicanas. *El Trimestre Económico*, vol 70, no. 277, México.
16. Duysters, Geert y Hagedoorn, John (2000). Organizational modes of strategic technology partnering. *Journal of Scientific and Industrial Research*, vol 59, no. 8-9. India.

17. El Comercio (2015). Así son los aviones KT1-P fabricados por Corea del Sur. Publicado el 22 de abril de 2015. Recuperado el 7 de agosto de 2015. En: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/asi-son-aviones-kt1-p-fabricados-corea-sur-y-peru-noticia-1805692>.
18. El Comercio (2014). KT1: los nuevos aviones de entrenamiento que fabrica el Perú. Publicado el 21 de noviembre de 2014. En: <http://elcomercio.pe/tecnologia/inventos/kt1-nuevos-aviones-entrenamiento-que-fabrica-peru-noticia-1772607/10>.
19. El Comercio (2012). El Perú producirá y comercializará aviones de instrucción para la región. Publicado el 6 de noviembre de 2012. Recuperado el 7 de agosto de 2016. En: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/peru-producira-comercializara-aviones-instruccion-region-noticia-1492874>.
20. FAPTV (2015). El Primer KT1-P coproducido entre Perú y Corea. Informe institucional. Publicado el 23 de abril de 2015. Recuperado el 7 de agosto de 2016. En: <https://www.youtube.com/watch?v=UR28vyrQxw>.
21. Ford, David (1988). Develop your technology strategy. Long range planning, vol 21, no. 5. Países Bajos.
22. Globalsecurity (2013). LPD Makassar/ Banjarmasin Classes. Publicado el 25 de agosto de 2013. Recuperado el 7 de agosto de 2016. En: www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/lpd-makassar.htm.
23. Hagedoorn, John (1990). Organizational modes of inter-firm co-operation and technology transfer. Technovation, vol 10, no. 1. Países Bajos.
24. Herd, Graeme P. (2012) ¿Cuál será el orden mundial del siglo XXI? En revista mexicana de política exterior. Edición 94. Febrero 2012. En: <http://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/numero-94>.
25. Infodefensa (2012). Armadas de Corea del Sur y Perú firman acuerdo para expandir la cooperación naval. 25 de setiembre de 2012. Recuperado el 24 de julio de 2016. En: <http://www.infodefensa.com/latam/2012/09/25/noticia-armadas-de-corea-del-sur-y-peru-firman-acuerdo-para-expandir-la-cooperacion-naval.html>.
26. Infodefensa (2015a). El astillero SIMA Callao ultima el primer buque multipropósito de la Marina de Guerra del Perú. Publicado el 1 de junio de 2015. Recuperado el 31 de julio de 2016. En: <http://www.infodefensa.com/latam/2015/06/01/noticia-callao-avanza-construccion-primer-buque-multiproposito-marina.html>.
27. Infodefensa (2015b). SIMA construirá un segundo buque de asalto anfibio para la Marina peruana. Publicado el 3 de junio de 2015. Recuperado el 7 de agosto de 2016. En: <http://www.infodefensa.com/latam/2015/06/03/noticia-suscribe-memorando-entendimiento-daewoo-kotra-construccion-segundo-buque-marina-peruana.html>.
28. Infodefensa (2016). SIMA Callao supera el 70% de construcción del nuevo LPD de la Armada peruana. Publicado el 30 de julio de 2016. Recuperado el 11 de diciembre de 2016. <http://www.infodefensa.com/latam/2012/09/25/noticia-armadas-de-corea-del-sur-y-peru-firman-acuerdo-para-expandir-la-cooperacion-naval.html>.
29. Jules, Tavis y Morais de Sá e Silva, Michelle (2008). How different disciplines have approached south cooperation and transfer. Society for International Education Journal, vol 5, no. 1. Estados Unidos.
30. Kiper, Mahmut (2012). Technology Transfer and the Knowledge Economy. En Yülek, Murat y Taylor, Travis. Designing Public Procurement Policy in Developing Countries: How to Foster Technology Transfer and Industrialization in the Global Economy. Estados Unidos.
31. Lall, Sanjaya (1992). Technological capabilities and industrialization. World Development, vol 20, no. 2, Reino Unido.
32. La República (2012). Perú y Corea del Sur firman un acuerdo de cooperación en defensa naval. 20 de setiembre de 2012. Recuperado el 24 de julio de 2016. En: <http://larepublica.pe/20-09-2012/peru-y-corea-del-sur-firman-un-acuerdo-de-cooperacion-en-defensa-naval>.
33. Máquina-de-combate (2015). SEMAN Perú celebra 82 años de existencia. Publicado el 18 de junio de 2015. Recuperado el 7 de agosto de 2016. En: <http://maquina-de-combate.com/blog/?p=43915>.
34. Máquina-de-combate (2016). El primer buque multipropósito de la Marina de Guerra del Perú será botado al mar en el segundo semestre del 2016. Publicado el 8 de junio del 2016. Recupera el 10 de agosto de 2016. En: <http://maquina-de-combate.com/blog/?p=49481>
35. Mayer, Maximilian, Carpes, Mariana, Knoblich, Ruth (2014). The Global Politics of Science and Technology: An Introduction. En Mayer, Maximilian, Carpes, Mariana, Knoblich, Ruth (eds). The Global Politics of Science and Technology: Concepts from International Relations and Other Disciplines (Vol.1). Alemania.
36. Mearsheimer, John (2014). The tragedy of great power politics. Norton & Company Ltd. pp.83-97.
37. Ministerio de Relaciones Exteriores (2016). Dirección de Ciencia y Tecnología. Recuperado el 31 de julio de 2016. En: http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Paginas/Ciencia_y_Tecnologia.aspx.
38. Ministerio de Relaciones Exteriores (2012). Página web de la Cancillería peruana. Política exterior. Relaciones bilaterales Perú – República de Corea. Recuperado el 24 de julio de 2016. En: <http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Paginas/Relaciones-Bilaterales-Peru-Republica-Corea.aspx>.
39. Narula, Rajneesh y Martínez-Noya Andrea (2015). International R&D Alliances by Firms: Origins and Development. En Archibugi, Daniele y Filippetti, Andrea (eds). The handbook of global science, technology and innovation. Reino Unido.

La transferencia tecnológica como instrumento de la política exterior

40. Nye, Joseph S. (2007). *Understanding International Conflicts: An introduction to theory and History*. Sixth edition. Harvard University. Pearson Longman. United States.
41. Orchard, Lizardo. Conferencia: "EL SEMAN y su relación con la defensa y desarrollo". III Simposio Internacional de Seguridad y Defensa. 13 de setiembre 2016, organizado por la Escuela Superior de Guerra Naval de la Marina de Guerra del Perú. Lima, Perú.
42. Roca, Santiago (2014). Políticas y factores que contribuyen a la transferencia de tecnología en organizaciones del Perú. *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*. Año 19. No. 68, 2014, pp. 639-669. Universidad de Zulia. En: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/rvg/article/view/19125/19111>.
43. *Revista sector marítimo: ingeniería naval* (2012). Los diez astilleros con mayor cartera de pedidos en 2012. Publicado el 12 de noviembre de 2012. Recuperado el 21 de agosto de 2016. En: <https://sectormaritimo.es/los-diez-astilleros-con-mayor-cartera-de-pedidos-en-2012>.
44. Tejada, Carlos (2013). En revista *El Monitor*. Informativo de la Marina de Guerra del Perú No. 347. Octubre de 2013. https://www.marina.mil.pe/media/magazine/2013/11/21/Monitor_347.pdf.
45. *TV Perú Noticias* (2012). Aviones KT-1 peruanos serán superiores a los de Indonesia y Turquía. En *defensape*. Publicado el 9 de noviembre de 2012. Recuperado el 7 de agosto de 2016. En: <https://www.youtube.com/watch?v=TMYlogdr93g>.
46. Velásquez, Guillermo y Medellín, Enrique (2005). *Manual de transferencia y adquisición de tecnologías sostenibles*. Recuperado el 21 de octubre de 2016. En: <http://www.cnpml.org.pa/images/nosotros/centro-de-informacion/manualtt.pdf>.
47. Weiss, Charles (2005). Science, technology and international relations. *Technology in Society*, vol 27, no. 3. Países Bajos
48. Weiss, Charles (2015). How Do Science and Technology Affect International Affairs?. *Minerva*, vol 53, no. 4. Países Bajos
49. Zapata, Sergio (2014). *Perspectiva del Perú como potencia regional emergente de la cooperación internacional para el desarrollo*. *Revista Política Internacional*, n.º 112. Perú
50. Zapata, Sergio; Herrera, Gabriela; Chávez, Pedro (2013). *Propuesta de lineamiento para una política orientada al fortalecimiento del Perú como país oferente de cooperación internacional*. Tesis de maestría en gestión pública. Universidad ESAN, noviembre de 2013. Lima – Perú.

Actividades institucionales

Clausura del año lectivo 2016 y egreso de la promoción "Embajador Raúl Patiño Alvistur"

Relación de actividades octubre-diciembre 2016

Palabras del Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Ricardo Luna Mendoza, en la ceremonia de clausura del Año Lectivo 2016

Señor Presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski;
Señor Presidente y miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores;
Señor Viceministro encargado de Relaciones Exteriores;
Señor Director de la Academia Diplomática;
Señores ex Ministros de Relaciones Exteriores, Viceministros y Secretarios Generales;
Excelentísimos señores Jefes de Misión y Representantes del Cuerpo Diplomático acreditado en nuestro país;
Señores familiares de los alumnos egresados;
Señoras y señores; amigos todos:

Un día como hoy, un día de diciembre, hace exactamente medio siglo en el auditorio de la antigua Biblioteca Nacional, yo pasé por el mismo ejercicio de compromiso de los señores alumnos y me gradué como diplomático de carrera. Es una profesión honorable que lo acompaña ad portas de las preguntas celestes a que aludía Antonio Cisneros. Es una vocación que se crea con talento, pero uno no nace necesariamente con talento; se va forjando el talento precisamente con la dedicación y el esfuerzo. Eso conlleva a aplicar la fase célebre de la inteligencia y el tacto, no solamente en los momentos de la negociación sino en el trato cotidiano y ante los desafíos más burdos. Esta es una profesión sujeta a turbulencia constante y, al mismo tiempo, a satisfacciones profundas precisamente porque permite a uno despojarse de obsesiones ideológicas y de incrementar gradualmente un pragmatismo creativo en la medida que va renovándose su formación.

Este es el día de hoy, y ad portas de una situación tremendamente impredecible de la crisis de la globalización, a mi modo de ver el fin de los parámetros institucionales que se crearon después de la Segunda Guerra Mundial y que se agudizaron después de la Guerra Fría. Yo creo que, al mismo tiempo, es el desplome de la ideología de la corrección política, que es la ideología de la globalización, no en el mejor sentido de la palabra.

Yo creo que ustedes están en condiciones de llevar adelante esta honorable profesión a la que se refería John Le Carré, la profesión diplomática, a sus extremos, es decir, convertirla en una ocasión patriótica. Y eso lo van a hacer en el día a día, en la medida que la teoría y la práctica se juntan en la vida de cada uno de ustedes. Es una carrera muy interesante, muy estimulante y, en realidad, siempre imprevisible. Si ustedes reemplazan precisamente la corrección política por la corrección ética, este será el faro que guíe la vocación de su patriotismo.

Bienvenidos. Buena suerte. Mucho viento favorable.

Gracias.

Palabras del Director de la Academia Diplomática
Javier Pérez de Cuéllar,
Embajador Allan Wagner Tizón

Señor Pedro Pablo Kuczynski, Presidente Constitucional de la República;
Señor Embajador Ricardo Luna Mendoza, Ministro de Relaciones Exteriores;
Señor Embajador Eric Anderson, Secretario General;
Señores ex Cancilleres;
Excelentísimos Jefes de Misiones Diplomáticas;
Señores ex Directores de la Academia Diplomática del Perú;
Queridos colegas en actividad y en retiro;
Apreciados profesores y alumnos de la Academia Diplomática;
Distinguidos familiares del que en vida fuera el Embajador Raúl Armando Patiño Alvístur;
Señoras y Señores;

Quisiera agradecer al señor Presidente, por haber realizado con su presencia esta ceremonia y tomar juramento a los treinta integrantes de la Promoción 54 de nuestra Academia Diplomática, que ha decidido adoptar el nombre "Raúl Armando Patiño Alvístur", para honrar la memoria del muy recordado y querido colega embajador fallecido el presente año, cuando se desempeñaba como Viceministro de Relaciones Exteriores. Saludo esta acertada elección, que perenniza la memoria de quien fuera un destacado profesional y amigo, y extendiendo nuestro cariño a María Eugenia y su familia.

La presencia del Jefe de Estado simboliza la unión entre quien es constitucionalmente responsable de la conducción de las relaciones internacionales y el Servicio Diplomático, encargado de ejecutarla. Para estos jóvenes graduados, recibir de sus manos el despacho de Tercer Secretario es, sin duda, un poderoso aliciente para el inicio de una carrera que se distingue por su dedicación a los más elevados intereses de la Patria, que el Jefe de Estado representa.

Han pasado casi dos años desde que en abril de 2015 acepté el honoroso encargo de asumir la dirección de la Academia Diplomática con el objetivo de retribuir en algo lo mucho que he recibido de nuestro Servicio Diplomático.

Luego de haber iniciado el proceso de reflexión sobre el acelerado proceso de cambio que vive el mundo en todos los órdenes, incluido el de las relaciones internacionales, identificamos junto con un grupo de destacados colegas y académicos cuáles deberían ser los conocimientos, habilidades y competencias que un diplomático peruano debería poseer para interpretar ese vertiginoso proceso de cambio, construir escenarios probables y trabajar sobre ellos en función de los intereses de nuestra política exterior. Es decir, un diplomático para el Siglo XXI.

Este proceso nos permitió adecuar una nueva malla curricular para la Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales que imparte nuestra Academia a los aspirantes al Servicio Diplomático, en sintonía con el proceso de modernización de nuestra Cancillería.

Se ha buscado concentrar en el primer año de estudios los cursos formativos fundamentales ciencia política, derecho internacional, economía internacional, derecho diplomático y consular, relaciones internacionales, y se ha introducido seminarios sobre ética diplomática y metodología de la investigación en relaciones internacionales. El segundo año de la Maestría contiene materias de orientación práctica que provean destrezas y habilidades para el ejercicio de una diplomacia moderna, incluyéndose por primera vez los cursos sobre prospectiva de las relaciones internacionales y diplomacia pública, así como un moderno seminario sobre diplomacia que fue llevado por nuestro actual Ministro de Relaciones Exteriores, embajador Ricardo Luna, y cuya selecta bibliografía será publicada próximamente, dando inicio a una serie dedicada a materiales de enseñanza. Además, fueron reordenados cursos ya existentes en materia de comunicación y negociación diplomática, planeamiento y gestión pública, promoción económica y cultural, cooperación internacional, gestión consular y atención al ciudadano.

Asimismo, por primera vez, se ha incorporado un seminario con la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas para compartir criterios sobre el planeamiento estratégico de la política exterior y de la defensa nacional.

Dentro de las mejoras que ya han sido introducidas durante el presente año, cabe destacar la profundización de la enseñanza del idioma inglés con el dictado en dicho idioma de al menos un curso de

la Malla Académica, así como un curso especializado de inglés para diplomáticos.

Tan importante como la modernización de la malla curricular ha sido la introducción de un nuevo método de enseñanza, que deje de lado el clásico sistema memorístico de la clase magistral para sustituirlo por una enseñanza interactiva que propicie el debate entre los alumnos y estimule su pensamiento crítico. Posiblemente sea este el mayor desafío que confrontemos en la modernización de nuestra Academia y estamos decididos a continuar impulsándolo.

Señor Presidente, distinguidas autoridades, estimados alumnos de la Promoción "Raúl Armando Patiño Alvístur":

Han culminado ustedes la Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales y a partir de enero se incorporarán al Escalafón del Servicio Diplomático de la República como Terceros Secretarios. Por las aulas de la Academia y los ambientes de este antiguo palacio de Torre Tagle han pasado numerosas generaciones de diplomáticos que trabajaron arduamente en la defensa y promoción de los intereses de nuestra patria. A ustedes jóvenes les tocará hacer lo mismo y será su responsabilidad estar a la altura de los valores y las tradiciones diplomáticas que se les ha inculcado.

Les damos la más cordial bienvenida.

Muchas gracias.

Palabras de la alumna Irene Martínez Cárdenas

Señor Presidente y miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República;

Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Ricardo Luna Mendoza;

Señor Viceministro Encargado de Relaciones Exteriores, Embajador Eric Anderson Machado;

Señor Director de la Academia Diplomática del Perú, Embajador Allan Wagner Tizón;

Señores ex Ministros de Relaciones Exteriores, señores ex Viceministros y Secretarios Generales;

Señores miembros del Cuerpo Diplomático acreditado en el Perú;

Señores funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y personal de la Academia Diplomática;

Compañeros estudiantes de la Academia Diplomática;

Señoras y señores:

Es un honor dirigirme a ustedes en nombre de la quincuagésima-cuarta promoción de la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar. Quisiera empezar estas palabras recordando a dos personas a quienes tendremos siempre en la más alta estima. En primer lugar, al Embajador Armando Raúl Patiño Alvístur, quien falleció en el ejercicio de sus funciones como Viceministro de Relaciones Exteriores y cuyo nombre nuestra promoción tiene la honra de adoptar. En segundo lugar, a nuestro compañero Freddy Salas Laqui, quien nos acompañó en la Academia Diplomática como integrante de la quincuagésima-quinta promoción y cuya inesperada partida representó una sensible pérdida para el Servicio Diplomático de la República. La memoria que guardaremos de ambos nos recordará el permanente compromiso y entusiasmo con el que debemos servir a nuestra institución y a nuestro país, desde el inicio hasta el fin de nuestra carrera diplomática.

La dinámica de las Relaciones Internacionales y el escenario global cada vez más cambiante exigen funcionarios diplomáticos con gran capacidad de adaptación. Acorde a este contexto, la formación brindada por la Academia Diplomática durante estos dos años ha estado marcada por una renovación, la cual se vio reflejada no solamente en la mejora de la infraestructura, sino, sobre todo, en la moder-

nización de la malla curricular, el dictado de cursos en inglés y la implementación de una metodología de enseñanza más interactiva.

Nuestra formación se vio enriquecida con viajes de estudio que nos permitieron conocer de primera mano la realidad de un grupo de regiones del Perú, así como la de algunos países limítrofes. Esta experiencia nos permitió comprender mejor la importancia de los procesos de descentralización y de integración regional, además de prepararnos para, en un futuro, desempeñar funciones en las Oficinas Desconcentradas y los Consulados fronterizos.

Adicionalmente, tuvimos la oportunidad de apoyar en una serie de eventos organizados por el Perú a los que asistieron numerosas delegaciones internacionales: la Junta de Gobernadores del Grupo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, las diversas reuniones del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, y la Transmisión del Mando Supremo durante el presente año. Sin lugar a dudas, dicha experiencia será de mucha utilidad para nuestro desempeño profesional.

La Academia Diplomática también fue un espacio de reflexión en torno a la problemática de nuestro país desde diversos enfoques. En ese sentido, somos conscientes de que, pese a los importantes logros en materia de crecimiento económico, aún persisten espacios de mejora en el ámbito social. A manera de ejemplo, si bien culminar exitosamente los estudios en la Academia Diplomática implicó un gran esfuerzo por nuestra parte, el mero hecho de contar previamente con educación universitaria ya supone una situación de ventaja respecto a la mayoría de la población peruana. Ser capaces de reflexionar en torno a ello es el primer paso para comprometernos a emprender las reformas necesarias para que todos los peruanos cuenten con las mismas oportunidades. Por todo ello, debemos tener siempre presente que los diplomáticos somos, ante todo, servidores públicos y que nuestras acciones deben tener como fin último el bienestar de nuestros connacionales.

Precisamente, para cumplir con dicho fin, el Sector Relaciones Exteriores presta especial atención a las poblaciones en zonas de frontera y a las comunidades peruanas que radican en el extranjero. Al respecto, nuestra promoción tendrá la oportunidad de celebrar el Bicentenario junto a nuestros connacionales en el exterior. En ese sentido, nuestra labor debe apuntar a lograr que, pese a la distan-

cia, ellos se sigan sintiendo parte del Perú y valoren esta identidad. Todo ello se desarrolla en el marco de un proceso de globalización que ha dado lugar a que el cumplimiento de los objetivos de política exterior también dependa de la adecuada implementación de políticas domésticas. Así, sólo armonizando las políticas públicas de todos los Sectores del Estado, de modo que tengan una proyección internacional coherente, el Perú y su población podrán alcanzar un desarrollo incluyente, equitativo y sostenible.

Lo anterior conlleva a que a las tradicionales funciones de nuestra profesión se les añada un rol de coordinación intersectorial. En ese sentido, al incorporarnos al Servicio Diplomático de la República, nos unimos al conjunto de docentes, profesionales de la salud, militares, policías y otros funcionarios con quienes compartimos una vocación de servicio que nos ha llevado a tomar la decisión de contribuir al desarrollo nacional desde el ejercicio de una carrera pública. Ello, a su vez, implica una responsabilidad adicional, pues en la medida en que realicemos nuestro trabajo con eficiencia contribuiremos a la revaloración de dicha carrera en nuestro país.

El inicio de nuestras funciones como diplomáticos nos pone frente a un horizonte de décadas de convivencia profesional. Los dos años que compartimos en la Academia Diplomática nos enseñaron que, si bien la sana competencia constituye una motivación para la mejora personal, la organización y realización de las actividades más complejas y significativas sólo fueron posibles gracias al trabajo conjunto de todos los integrantes de la promoción. Este aprendizaje nos deja en claro que el espíritu de cooperación debe primar para que la institución a la que hoy nos incorporamos siga alcanzando los fines que justifican su existencia.

Finalmente, deseo agradecer en nombre de la promoción a quienes han hecho posible nuestra incorporación al Servicio Diplomático de la República: a las autoridades, funcionarios, profesores y personal de la Academia Diplomática que contribuyeron a nuestra formación, así como a los familiares y amigos que nos brindaron su apoyo incondicional durante todo este proceso. Gracias a ellos, hoy nos sentimos honrados de incorporarnos a una institución que forma parte de nuestra República desde sus orígenes.

Asumimos el compromiso de cumplir esta importante responsabilidad manteniendo la humildad y teniendo siempre presente que el sentido de la profesión que hemos elegido es el servicio al Estado y a sus ciudadanos.

Muchas gracias.

Reseña de las palabras del señor Presidente de la República, Dr. Pedro Pablo Kuczynski

"El Servicio Diplomático del Perú, igual que el Banco Central de Reserva, donde yo también trabajé, y los institutos armados son organizaciones bien manejadas, con ideas claras, con evoluciones muy importantes, que es lo que necesitamos para tener un Estado que funcione".

El presidente Kuczynski formuló estas declaraciones durante su participación en la ceremonia de clausura del año lectivo 2016 de la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar y de la incorporación al Servicio Diplomático de la República de los alumnos de la promoción "Embajador Raúl Patiño Alvístur".

Al dirigirse a los jóvenes graduados, el presidente Kuczynski les auguró un gran futuro y dijo que deben estar preparados para los retos interesantes que les tocará asumir en los próximos años, ya que se vienen importantes cambios en el mundo.

"Ustedes van a tener una carrera muy interesante, empiezan en el 2017 y pueden trabajar hasta el 2060. Realmente va a haber muchos cambios en el mundo. Creo que será un periodo sumamente interesante en la historia mundial que se anuncia con unos retos tremendos, retos de poder –hay una pugna de poder en el mundo– y hay un cambio en las comunicaciones que es fulminante, y tenemos también un cambio climático que es muy preocupante", sostuvo el mandatario.

En otro momento, el Jefe de Estado destacó que un número importante de integrantes de esta promoción son mujeres. En ese sentido, expresó que en el Perú "necesitamos tener una administración pública que sea más femenina y menos confrontacional".

"Veo con mucha satisfacción que un tercio de los egresados son damas, y es muy bueno que en el servicio diplomático no solo hayan hombres sino también mujeres, porque no olvidemos que la mujer es la que nos creó, y sin mujeres no hay mundo", subrayó.

Incorporación de los graduandos al Servicio Diplomático de la República

1. Irene Janet Martínez Cárdenas
2. Eder Joao Rojas Salinas
3. Daniela Soto Flores
4. Humberto Antonio Suárez Plasier
5. Claudia Cecilia Tello Rios
6. Felipe Rene Rodriguez Ustariz
7. Adriana Lorena Díaz Rosas
8. Cosette Israel Campos Nieto
9. Juan Carlos Pomareda Muñoz
10. María Fernanda Pacheco Cornejo
11. Gian Carlos Caballero Chávez
12. Julio Iván Torres Hoyos
13. Carlos Enrique Wiegering Valcárcel
14. Jesús Philip Ponce Light
15. Adela María Cano del Castillo
16. Leonardo Rafael Celis Silva
17. Celia Elizabeth Méndez Chumpitazi
18. Galo Alberto Garcés Avalos
19. Antonio José Chang Huayanca
20. Walter Augusto Dorador Bonilla
21. Andre Alessandro Alfaro Polar
22. Lourdes Mochizuki Tamayo
23. Sebastian Dawson Barragán
24. Luis Gustavo Vega Zevallos
25. Arnold José Farro Fernández
26. Joe Fabrizio Torres Pajuelo
27. Francisco Xavier García Lara
28. Alberto Andrés Soto Millonez
29. Fiorella Sandra Huapaya Vargas
30. Ana Lucia Lay Sánchez

Mario Fabián Silva (becario de la República del Paraguay)

Premios otorgados a los alumnos que ocuparon los primeros puestos en sus respectivos años

– Premio “Academia Diplomática del Perú Javier Pérez De Cuéllar”, a la alumna Irene Janet Martínez Cárdenas del segundo año

de estudios, por haber obtenido el primer puesto en el cuadro general de méritos.

– Premio “Academia Diplomática del Perú Javier Pérez De Cuéllar”, al alumno Eder Joáo Rojas Salinas del segundo año de estudios, por haber obtenido el segundo puesto en el cuadro general de méritos.

– Premio “Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú” al alumno Eder Joáo Rojas Salinas, por haber redactado el mejor trabajo de investigación.

– Premio “Fundacion Academia Diplomática del Perú” a la alumna Alison Anabella Urquizo Olazabal, por haber obtenido el primer puesto durante el primer año de estudios

ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

Octubre - Diciembre 2016

El jueves 10 de noviembre, el Subdirector de Estudios de la Academia Diplomática recibió a una delegación de 20 alumnos y 4 profesores de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Sur de Santa Catarina, quienes realizaron una visita de estudios, gracias a las coordinaciones realizadas por el Consulado General de Perú en Sao Paulo, Brasil.

El 13 de diciembre se llevó a cabo la ceremonia de clausura del año lectivo 2016 y la incorporación al Servicio Diplomático de la República de los alumnos de la promoción “Embajador Raúl Patiño Alvistur”. La ceremonia contó con la presencia del Presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski; (ver mayor información en este número).

El 15 de diciembre se presentó el libro *Las negociaciones políticas en el Tratado de Libre Comercio del Perú con los Estados Unidos* del Ministro Jorge Félix Rubio Correa, que estuvo a cargo del doctor Eduardo Ferrero Costa.

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. Pershing 335 (ex Faustino Sánchez Carrión) Magdalena del Mar, Lima 17 – Perú; o por vía electrónica a: publicaciones@adp.edu.pe o postmaster@adp.edu.pe.
-

