

POLÍTICA INTERNACIONAL



REVISTA DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ

Foto de la portada:
La Alegoría del Buen Gobierno de Ambrogio Lorenzetti
Art Gallery, Siena, Italia

**FONDO EDITORIAL
DE LA FUNDACIÓN
ACADEMIA
DIPLOMÁTICA DEL PERÚ**

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

PLANTA ORGÁNICA

Director	Embajador Luis Felipe Gálvez Villarroel
Director adjunto	Embajador Felipe Beraún Ugaz
Subdirector de Estudios	
Subdirector de Planes y Programas	Ministro Consejero Tulio Mundaca Iturregui

EDICIÓN

Editora	Patricia Wieland Conroy
Corrección	María del Carmen Iglesias
Diagramación	Elka Saldarriaga
Impresión y fotolitos	Ediciones Serral SRL
Depósito legal	Reg. 98-1545

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

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

Revista N° 71
enero/marzo de 2003

Av. General Pezet N° 1905, Magdalena del Mar
Teléfonos: 264-0175 y 264-1160 Fax: (51-1) 264-1513
E-mail: postmaster@adp.edu.pe



Contenido

Artículos

Realpolitik y crisis del Consejo de Seguridad Oswaldo de Rivero	11
La crisis iraquí y la teoría de las relaciones internacionales Humberto Umeres	16
Las fronteras marítimas del Perú Luis Solari Tudela	32
La especificidad de la identidad sudamericana frente al paradigma latinoamericano Elfy Rojas Valdez	39
La diplomacia profesional: una permanente alternativa de paz y desarrollo Jorge Lázaro Geldres	47
Hacia una nueva política de promoción de inversiones: aumentar la oferta exportable regional César Huamanchumo	71
La doctrina Bush y el Medio Oriente Ronald Bruce St John	75



Actividades institucionales

Actividades institucionales

99

Reseñas bibliográficas

The Clash of Fundamentalisms
de Tariq Ali

Daniel Mori Muenta

105

Armed Humanitarians, U.S. Interventions from Northern
Iraq to Kosovo

de Robert C. DiPrizio

Guillermo Pardavé Reto

108

Negotiation in International Conflict

de Deborah Goodwin

Julio César Francisco Berninzon Arellano

112

International Dispute Settlement

de J.G. Merrills

Luis Alberto Ceruti

116

Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes

de John Darby y Roger Mac Ginty

Alberto Hart Merino

119

artículos

Realpolitik y crisis del Consejo de Seguridad

La crisis **iraquí** y la teoría de las **relaciones internacionales**

Las fronteras marítimas del **Perú**

La especificidad de la **identidad sudamericana** frente al paradigma **latinoamericano**

La diplomacia profesional: una permanente alternativa de paz y desarrollo

Hacia una nueva política de promoción de inversiones: aumentar la oferta exportable regional

La doctrina **Bush** y el **Medio Oriente**

REALPOLITIK

y crisis del Consejo de Seguridad

por Oswaldo de Rivero*

Para usar la fuerza internacionalmente se necesita el permiso del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Ello requiere como mínimo el voto afirmativo de nueve de los 15 miembros del Consejo y que, además, no exista voto en contra (veto) por parte de Estados Unidos, China, Francia, Rusia y el Reino Unido, los cinco miembros permanentes del Consejo. La única excepción a este permiso explícito es la legítima defensa ante un ataque armado, que luego de ejercida, debe ser inmediatamente comunicada al Consejo de Seguridad.

Esta es la metafísica político-jurídica que autoriza el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Digo metafísica porque para que funcione en el mundo real no debe ir en contra de la estructura bipolar, unipolar o multipolar del poder mundial. Cuando todo este andamio metafísico se aplica sin *realpolitik*, es decir, sin tener en cuenta la estructura del poder mundial, el Consejo de Seguridad entra en crisis.

Por estas razones, las cinco potencias con derecho a veto tienen que practicar

realpolitik dentro del Consejo de Seguridad o desmoronan el sistema de seguridad colectiva de la ONU, con los terremotos que producen los choques de sus políticas de poder. Durante la guerra fría, cuando el poder mundial era bipolar, el Consejo de Seguridad funcionó con *realpolitik*. A ningún miembro del Consejo ni al Secretario General se les ocurrió llevar temas que afectarían la bipolaridad entre Estados Unidos y la URSS. Así, la ex-Unión Soviética invadió Hungría, Checoslovaquia y Afganistán; y Estados Unidos intervino en el Líbano, República Dominicana, Vietnam, Granada y Panamá, sin que el Consejo de Seguridad se pronunciara sobre tales intervenciones contra la Carta de Naciones Unidas.

El fin de la guerra fría y la implosión de la URSS provocó un cataclismo de las capas tectónicas de la estructura bipolar del poder mundial, haciendo surgir el unipolarismo. Estados Unidos surgió como el hegemon global. Su zona de influencia prácticamente abarca todo el globo, incluyendo las zonas de influencia de la URSS en Europa del Este, en el Báltico, Asia Central y el Cáucaso.

Unipolaridad versus multipolaridad

Cuando finalizó la bipolaridad, ingenuamente se creyó que se vivía un nuevo orden mundial donde funcionaría el sistema de seguridad colectiva del Consejo de Seguridad. En efecto, en 1991, cuando Iraq invadió Kuwait, por primera vez el Consejo salió de la marginalidad que le impuso la bipolaridad y logró autorizar el uso colectivo de la fuerza contra Iraq. Sin embargo, esta autorización solo fue posible porque Estados Unidos inauguró su nuevo poder unipolar para lograr la unanimidad de todo el Consejo de Seguridad en torno al uso de la fuerza contra Iraq.

Muy poco duraría esta ilusión del buen funcionamiento del Consejo de Seguridad con una estructura unipolar. La verdad es que el Consejo, después de la primera guerra del Golfo y debido a la falta de voluntad política de las potencias que son miembros permanentes, no pudo resolver la situación en Somalia, se paralizó en Bosnia –donde la OTAN reemplazó a la ONU– y tampoco actuó oportunamente ante el genocidio en Ruanda. Finalmente, en 1999 Estados Unidos, con el apoyo de la OTAN, desafió al Consejo y sin su permiso, debido a la oposición de Rusia y China, hizo uso de la fuerza contra Serbia, bombardeando Belgrado y Kosovo e inaugurando así su unilateralidad militar contra el sistema multilateral de seguridad colectiva del Consejo de Seguridad.

Muy pronto también el unilateralismo de la unipolaridad se hizo sentir en otros ámbitos. Estados Unidos rechazó estar controlado por el Protocolo de Kioto sobre emisiones de gases, también rehusó

ser miembro de la Corte Penal Internacional y pidió inclusive inmunidad de la Corte para las tropas norteamericanas que participan en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz establecidas por el Consejo de Seguridad.

El problema ahora y futuro para las Naciones Unidas es que esta nueva estructura unipolar del poder mundial es aún más difícil de compatibilizar con todo el sistema de la ONU, porque funciona mediante una constante acción unilateral que rechaza todo contrapoder de naturaleza multilateral.

La unipolaridad y su consiguiente unilateralidad no son una categoría de análisis internacional, sino una doctrina oficialmente anunciada. En efecto, en setiembre de 2002, en un documento sobre su visión estratégica del mundo, el gobierno estadounidense proclamó estar dispuesto a mantener la preeminencia de su poder y de su seguridad sobre cualquier otro poder en el mundo, y que no dejará a ninguna otra potencia rivalizar con su poder militar. Dentro de ello, anunció la doctrina militar del “ataque armado preventivo”, es decir, su derecho a atacar sin haber sido atacado, algo nuevo y totalmente contrario al sistema de seguridad colectiva del Consejo de Seguridad.

El anuncio de esta nueva doctrina no hizo sino exacerbar la desconfianza y el disgusto que ya sentían Francia, Alemania, Rusia y China en contra de la unipolaridad y la unilateralidad de Estados Unidos. Ya en 1998 el entonces ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Hubert Vedrine, había dicho claramente: “No podemos aceptar un mundo unipolar y estamos luchando por un sis-

tema multipolar”. Lo mismo declaró en el año 2000 el canciller de Alemania, Joschka Fischer. También los presidentes de Rusia, Vladimir Putin, y de China, Jiang Zemin, habían declarado en varias oportunidades que no aceptaban un sistema unipolar y en julio de 2001 formalizaron un tratado donde se comprometían a “construir un mundo multipolar”.

La nueva doctrina estratégica de la guerra preventiva fue aprobada por el Congreso norteamericano frente a Iraq, sin importarle lo que decidiera el Consejo de Seguridad. Pese a ello, la administración Bush recurrió al Consejo y logró por unanimidad la Resolución No. 1441. En ésta se mencionó el incumplimiento de desarme por parte de Iraq durante 12 años desde el cese al fuego de 1991, y se le advirtió que sufriría “graves consecuencias” si no se desarmaba de inmediato. Sin embargo, a pesar de haber logrado el asidero de la Resolución 1441 y de hallarse en mucha mejor posición que cuando atacó Belgrado con la OTAN —donde no existía resolución alguna del Consejo—, la administración Bush, contrariamente a toda *realpolitik*, se arriesgó y recurrió nuevamente al Consejo de Seguridad en procura de una segunda resolución que le diera de manera más explícita el derecho al uso de la fuerza militar contra Iraq.

Estados Unidos no sólo se arriesgó buscando esta segunda resolución, sino que además advirtió que atacaría a Iraq aunque el Consejo de Seguridad no autorizara tal acción, y manifestó que su verdadero objetivo no era tanto el desarme sino cambiar el régimen tiránico de Bagdad. O sea, presentó un proyecto de resolución en el cual solicitaba licencia para utilizar la fuerza, pero afirmando

al mismo tiempo que no necesitaba permiso y que su propósito final era distinto a lo discutido. Al hacerlo, la diplomacia estadounidense no hizo otra cosa que pedir un referéndum mundial en la ONU para que se le reconociera como hegemón y se legitimara su unilateralidad, poniendo en situación difícil a países aliados y amigos.

Esta extraña posición diplomática es totalmente contraria a la *realpolitik*. Muy probablemente, Kissinger, un realista, jamás hubiera planteado una movida tan confusa y riesgosa ante el Consejo de Seguridad. Con ella, lo único que obtuvo Estados Unidos fue un fracaso diplomático. Tuvo que retirar su resolución ante la amenaza de veto de Francia, Rusia y China, que estaban a la búsqueda de un mundo multipolar.

Pero tampoco Francia, Rusia y China actuaron guiados por una *realpolitik*, porque pretendieron nada menos que imponer el multipolarismo a través de su veto a Estados Unidos. Esta pretensión no era realista, pues el Consejo no está para definir formalmente la estructura unipolar o multipolar del poder mundial. La cruda realidad histórica de las relaciones internacionales es que el poder mundial fluye de los conflictos, y así pasó: Estados Unidos atacó Iraq y volvió a demostrar a Francia, Rusia y China que el poder mundial es unipolar.

El regreso del “Sheriff Solitario”

La falta de *realpolitik* de los cinco miembros permanentes con derecho a veto hirió gravemente al sistema multilateral de seguridad colectiva de la ONU,

porque la arquitectura del Consejo de Seguridad no está preparada para soportar el reto de un referéndum sobre unipolaridad o multipolaridad, ni tampoco un pleito diplomático irreal entre un hegemon global y tres grandes potencias regionales que no lo igualan en poder real sino formal, sólo por el hecho de tener veto.

El buen funcionamiento del Consejo de Seguridad no dependerá de la reforma de su composición, sino de la evolución de la estructura del poder mundial. Hace ocho años que se debate la reforma del Consejo, el resultado es que nadie quiere perder su derecho a veto ni compartirlo con nuevos miembros. China, que luchó casi 25 años para ser miembro permanente con derecho a veto, nunca dejará que entre Japón al Consejo como nuevo miembro permanente de Asia con derecho a veto y que así desafíe su poder regional. Este es el obstáculo principal que bloquea la reforma del Consejo. Si Japón no ingresa como miembro permanente asiático tampoco entra Alemania por Europa, ni Brasil por América Latina. Lo único posible es que se aumente el número de los miembros no permanentes. ¿Pero qué poder le confiere al Consejo el hecho de que existan más miembros marginales del poder mundial?

La única manera de que el Consejo funcione es que el unilateralismo de Estados Unidos se vaya limitando debido a su falta de eficacia. El unilateralismo norteamericano se basa sobre todo en su poder militar. Estados Unidos, con sus siete flotas y decenas de bases militares y aéreas en todo el mundo, proyecta poder militar como ninguna otra potencia lo ha hecho en la historia de la humani-

dad. Este poder ha servido para cambiar regímenes en Belgrado, Kosovo, Kabul y Bagdad, mas no ha probado, hasta ahora, ser muy eficaz en la gobernabilidad, reconstrucción y democratización de los países ocupados.

Diríamos que, hasta el presente, el poder militar norteamericano puede cambiar talibanes y tiranos pero no reproducir luego su propia sociedad y cultura. Hasta el momento, este poder militar no reproduce democracia ni prosperidad después de sus victorias. Kosovo sigue sin futuro; Afganistán, en manos de señores de la guerra y exportando heroína; Iraq no se presenta fácil, su futuro es una incógnita. El poder militar de Estados Unidos, hasta ahora, parece otorgar victorias sin triunfos políticos. Además, la globalización económica se halla en crisis, la economía mundial y la estadounidense están muy debilitadas. La democracia, a pesar de haberse extendido por el mundo, es de muy baja intensidad, se limita sólo a elecciones.

Los destacados profesores Paul Kennedy, Joseph Nye y Samuel Huntington consideran que el poder militar de Estados Unidos no resulta eficaz para encarar los desafíos del siglo XXI. No se puede hacer frente al terrorismo, al narcotráfico, al tráfico de personas, armas, lavado de dinero, a los graves problemas ambientales, al SIDA, a la enorme pobreza y al gran movimiento migratorio clandestino, con portaviones, misiles Crucero, bombas láser y marines. Debido a las dificultades en Iraq, Estados Unidos, el "Sheriff Solitario", como lo llama hoy el profesor Huntington, regresará al Consejo de Seguridad en busca de respaldo y legitimidad para la reconstrucción y gobernabilidad de Iraq. Este re-

greso es positivo, aunque no significa el comienzo del fin de la unipolaridad, sino tal vez el comienzo del comienzo. En

realpolitik el mundo de hoy es demasiado complicado para una superpotencia solitaria.



***Oswaldo de Rivero**

Embajador del Perú ante la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ha representado al Perú como delegado ante la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; también sirvió en Londres, Moscú y ante la Comisión de Derechos Humanos y los Organismos Internacionales con sede en Ginebra. Ha sido presidente de la Conferencia de No Proliferación Nuclear de las Naciones Unidas, de la Conferencia de Desarme de Naciones Unidas y jefe de la Delegación del Perú durante la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales que creó la OMC. Es autor de varios libros y ha colaborado en diarios y revistas en el extranjero.

LA CRISIS IRAQUÍ y la teoría de las relaciones internacionales

por Humberto Umeres*

La comprensión del asunto iraquí requiere partir de varias premisas teóricas, que se aplican en general, como leyes de la política, al comportamiento de los Estados.

Platón y las leyes de la política

Una de esas premisas teóricas se refiere al poder. Sobre la naturaleza del poder y sobre su importancia en la política se ha escrito mucho a lo largo de más de 2,400 años. Fue Platón, quien, en sus diálogos, especialmente en *Giorgias*, trae a la discusión entre sus personajes, Sócrates y los sofistas, cuestiones como ésta que jamás perderán actualidad y que han dado origen a las dos grandes vertientes de la Teoría de las Relaciones Internacionales: el Idealismo y el Realismo Político. El Idealismo que quiere confiar en la fuerza de la razón, las normas del derecho y las exigencias de la moral; y el Realismo Político que considera que toda política es una lucha por el poder permanente y universal, de acuerdo a

las leyes objetivas que se desprenden de una naturaleza humana imperfecta.

El propósito del autor no es entrar a la discusión teórica entre el Idealismo y el Realismo Político, sino describir cómo actúan las leyes de la política, tal como ha sucedido a lo largo de la historia universal, con particular referencia al concepto de seguridad y a la reciente invasión de Iraq por los Estados Unidos y la Gran Coalición.

Platón, en *Giorgias*, tiene una concepción negativa del poder, pues hace decir a Sócrates que "los peores criminales se forman de los que tienen en su mano la autoridad... (y que) la mayor parte de los hombres... se hacen malos con el poder". Y si el poder corrompe, entonces tampoco la política puede ser una lucha por el poder. Dice Platón al respecto que: "jamás puede ser oprimido injustamente un hombre que se halla a la cabeza de un Estado, por el Estado mismo que gobierna... (pues) es absurdo decir que hombres que se han hecho buenos y justos... que en sus almas re-

emplazara la justicia a la injusticia, obren injustamente a causa de un vicio que no existe ya en ellos". Todos los grandes héroes de la Grecia clásica, quienes también hicieron posible el nacimiento y la preservación de la Civilización Occidental, como Pericles, Temístocles, Cimón, Milciades, etc. fueron para Platón corruptos y se encuentran hasta hoy en el Tártaro, sufriendo el suplicio y el castigo eterno. Platón defiende un "Orden Universal", una "igualdad geométrica" entre dioses y hombres, donde los hombres sean dueños de sí mismos "y manden en sus pasiones y deseos". Es decir, un mundo idealista donde no existe el poder y, mucho menos, una lucha por el poder, ni en la política doméstica ni entre los Estados. Platón reduce al Estado a una función educadora en el vacío y desde que no descubre los determinantes de una política de seguridad, tampoco está en condiciones de pensar en el concepto fundamental de la Razón de Estado.

Los sofistas y las leyes de la política

Son los sofistas, en el mismo diálogo, los que defienden las categorías del poder y del interés público, es decir de la Razón de Estado o, en términos modernos, del interés nacional.

Así, Calicles, a diferencia de Platón, afirma que "por los más poderosos yo... entiendo los hombres entendidos en los negocios públicos y en la buena administración del Estado; y no sólo entendidos, sino valientes, capaces de ejecutar los proyectos que han concebido, sin cesar por molicie y debilidad del alma". "Son los hombres hábiles en los negocios políticos y valientes; a ellos pertenece el gobierno de los Estados...".

Giorgias, a su vez, lanza el primer concepto totalizador de la política al decir que "la Retórica abraza, por decirlo así, la virtud de todas las demás artes" y que tiene "por asunto los más grandes de todos los negocios humanos", es decir el gobierno de los Estados: "Es, en efecto, el más grande de todos los bienes porque es al que deben los hombres su libertad; y al que se debe en el estado social la autoridad que se ejerce sobre todos los demás ciudadanos".

Este concepto totalizador de la política es sumamente importante en las ciencias políticas modernas, pues, como señala Clausewitz en "De la Guerra", "... la política une y reconcilia dentro de sí todos los intereses de la administración interna y también los de la humanidad y todo aquello que la mente filosófica pueda traer a colación, porque no es nada en sí misma, sino una mera representación de todos esos intereses hacia otros Estados" (L., VIII, Cap. VI). De esta manera, para percibir y defender los intereses de seguridad de un Estado se requiere de un concepto político. Y cuando se actúa militarmente en defensa de la seguridad de un Estado—de la conservación de sus elementos constitutivos, por ejemplo, de su territorio o de su **población**—se está recurriendo a la guerra en función de un objetivo político.

Unas palabras sobre la Sofística: la Filosofía Antropológica

En la historia de la filosofía, la reflexión consciente sobre la naturaleza de los hombres y sobre su lugar en el mundo empezó con los antiguos pensadores griegos de la Sofística. Desde entonces, cada sistema filosófico contiene también

un concepto del hombre. Los sofistas conciben a los hombres como seres culturales. Los mandamientos jurídicos y morales no son, en consecuencia, "regalo de los dioses", sino obra de los hombres. Protágoras, el más importante de los sofistas, ve, además, una relación entre la constitución orgánica de los hombres y su capacidad para crear cultura, ya que el hombre por naturaleza no posee órganos especiales para defenderse, atacar o huir. Su capacidad cultural es la compensación de sus deficiencias corporales. Protágoras formuló con ello un punto de vista antropológico fundamental, cuya significación ha sido reconocida especialmente en nuestra era. Con los sofistas, de la Filosofía de la Naturaleza se pasó a la Filosofía Antropológica. Se dejó de pensar en los elementos de la naturaleza y se ingresó a discurrir sobre la naturaleza del hombre y, con ello, sobre el gobierno, la política y el poder.

Tucídides y las leyes de la política internacional

Es Tucídides, vinculado a la escuela de la Sofística, quien es el verdadero creador de la historia política, es decir de la historia convertida en una concepción de pensamiento político. En su "Historia de la Guerra del Peloponeso" formula categorías fundamentales de las ciencias políticas sobre el poder o la lucha por el poder, la ética política, la legitimidad de la expansión, etc., conceptos todos ellos especialmente importantes para comprender el caso iraquí.

"Tucídides nos ha dejado la historia en su mayor parte (de la Guerra del Peloponeso) y esta obra inmortal constituye la ganancia absoluta que la humanidad ha obtenido de aquella lucha", nos

dice Hegel, en sus Lecciones sobre la Filosofía de la Historia Universal (Segunda Parte, Cap. III).

Podría recurrirse a la obra inmortal de Tucídides muchas veces para analizar la crisis iraquí. De primera intención, el concepto de seguridad es fundamental para el gran ateniense. Su monumental Historia de la Guerra del Peloponeso parte de reflexiones previas sobre la estabilidad de la organización política griega, es decir del nacimiento político de la Ciudad-Estado griega y, consiguientemente, del surgimiento del concepto de seguridad. "Era cosa imposible hallar con claridad la verdad sobre los acontecimientos anteriores... (pues) ellos (los griegos de antes) no han llegado a su grandeza ni por las guerras ni por ninguna otra cosa", nos dice en el Prefacio al Libro Primero. Alrededor de 2,000 años más tarde, otro de los grandes genios del pensamiento universal, Hegel, nos dice en sus Lecciones sobre la Filosofía de la Historia que "lo prehistórico es lo que antecede a la vida del Estado" (Primera Parte, Sinopsis).

Después de rechazar a los persas, los griegos vivieron un mundo bipolar, pues, se dividieron entre atenienses y lacedemonios, porque estos dos pueblos se habían mostrado como los más poderosos; unos sobre la tierra, otros sobre el mar. Para Tucídides, como para quienes vivimos en el siglo XXI, los hechos que él expone en su obra "estarán compuestos como un monumento para siempre, más que como una obra de una contienda para ser escuchada por el momento presente" (HGP, L., I, Cáp. XXI) porque ellos se reproducirán según la condición humana, la cual, siendo inalterable, constituye el absoluto que otorga objetividad y regularidad a las leyes de la política

interna e internacional, así como la velocidad de la luz es el absoluto para la Mecánica Celeste.

Tucídides piensa “que el pretexto más verdadero, pero el menos confesado, (era) que los atenienses, al haber adquirido gran preponderancia y al causar recelo a los lacedemonios, les habían forzado a hacer la guerra...” (HGP, L., I, XXIII). Como en el caso de Iraq, la causa de la guerra fue el temor. El presidente Bush dijo en junio de 2002 que “nuestro medio de seguridad ha sufrido una profunda transformación” y que “la gran posibilidad de que ellos (los terroristas) usen armas de destrucción masiva contra nosotros hace hoy nuestro entorno de seguridad más complejo y peligroso”.

La guerra de los espartanos contra los atenienses fue una guerra de carácter preventivo y ella hizo pedazos la Anfictionía griega, como la necesidad política que determinaba la guerra contra Iraq casi aniquila las Naciones Unidas. En ambos casos, las causas de la guerra y la necesidad se dejan percibir en el acontecer concreto. Y en ambos casos también están presentes criterios que sólo se explican por las categorías del poder y de la lucha por el poder y por el concepto de seguridad.

Dicen los córciros a los atenienses, argumentando a favor de la guerra preventiva que “si alguno de vosotros cree que no se producirá la guerra... se equivoca en su juicio y no se da cuenta de que los lacedemonios desean la guerra por el miedo que os tienen...” y, más adelante, que “nuestra obra (es) el tomar la iniciativa... y prepararles la emboscada primero, mejor que tener que

rechazar las que nos hayan preparado” (HGP, L., I, XXVIII).

Bush señala que por centurias el Derecho Internacional Público acepta la legitimidad de una acción preventiva ante la inminencia de un ataque. Pero –continúa– nosotros tenemos que adaptar el concepto de una amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy. Estados canallas y terroristas no buscan atacarnos usando medios convencionales. Saben que tales ataques fracasarían. En su lugar, ellos confían en actos de terror y, potencialmente, el uso de armas de destrucción de masas –armas que pueden ser fácilmente escondidas, suministradas encubiertamente, y usadas sin advertencia (West Point, 1 de junio de 2002).

En la Historia de la Guerra del Peloponeso, los corintios, en la Asamblea de Esparta, llegan incluso a reprochar a los lacedemonios sus recelos para ir a la guerra, pues no ven otro remedio a la opresión que ellos mismos sufren de los atenienses que la decisión de Esparta a favor de la guerra “porque el verdadero autor de la esclavitud no es el que la impone tanto como aquél que, pudiendo poner fin a ella, deja de hacerlo” (HGP, L., I, LXIX).

Una fuente del poder de un Estado es la virtud política de sus ciudadanos, de sus instituciones y del mismo Estado. Una virtud no entendida en el sentido de la moral o de la religión sino de la política.

Son los mismos corintios quienes describen la virtud política real de los atenienses, sus enemigos, de quienes dicen que “son innovadores, prontos a ima-

ginar y a poner en práctica lo que han podido imaginar; pero vosotros (los espartanos) estais hechos para conservar el statu quo, para no mirar más allá y no ir a la ejecución de lo que es una necesidad. Ellos se atreven a más de lo que pueden, se exponen sin reflexión a todos los riesgos y mantienen la esperanza en medio de los peligros; por el contrario, **vuestra acción es inferior a vuestro poderío...**". (El subrayado es del autor del artículo). "Ellos son decididos, y vosotros temporizadores; ellos recorren los pueblos frente a vosotros que sois los más sedentarios... Si son vencedores de sus enemigos, avanzan más lejos, y si vencidos, no se abaten por ello... Y ellos soportan estas cosas con fatigas y peligros durante toda la vida y apenas gozan de los bienes que poseen por aquello de adquirir siempre y piensan que no existe otra cosa sino el cumplimiento del deber y que el ocio sin trabajar es un infortunio más grande...; de manera que si alguno afirmara... que han nacido para no estar en reposo ellos **ni dejar que los demás lo tengan**, dirán lo que es justo" (HGP, L.I, LXX). (El subrayado es nuestro y tiene la intención de llamar la atención del lector en el hecho de que cuando un Estado deja su seguridad en las manos de las normas del Derecho Internacional y no en las leyes de la política, corre el riesgo de ser víctima de los Estados que hacen lo contrario).

Aquí está descrita la virtud política de los atenienses, que es fuente del poder de un pueblo. Ese poder es semejante a la de un fisicoculturista que tiene que mantenerse en permanente movimiento, ejercitando los músculos que posee no sólo para no perderlos sino para aumentarlos. La inacción debilita tanto al fisicoculturista como al Estado y a sus instituciones, llevándoles al ocio, que es el

comienzo de la corrupción y de la descomposición. Así comienza la decadencia de los Estados y en ella se mantienen permanentemente otros que se niegan a crear poder, en la inactividad y en la corrupción, cuando no existe virtud política; cuando impera la violencia delictiva, la holgazanería y la ignorancia; cuando se prostituye la administración de la justicia.

Atenas era diferente. Es sublime la manera como Pericles, en su oración fúnebre, describe la grandeza del Estado ateniense: "...os voy a demostrar primero con qué principios de conducta hemos llegado a esta situación, con qué instituciones políticas y de qué costumbres se ha derivado esta grandeza..." (HGP, L., II, XXXVI). "Nuestro régimen político... (en) cuanto a su nombre, es una democracia... Mas si la ley es igual para todos en los intereses privados, es con arreglo a la consideración de cada ciudadano en alguna cosa y no por razón de su clase social, sino por la de sus méritos personales, que se prefieren para las funciones políticas.... Sin molestias en nuestras relaciones privadas, el temor nos retiene a ejecutar cualquier acto fuera de la ley, **porque nosotros cumplimos con exactitud las disposiciones públicas obedeciendo siempre a los magistrados y las leyes, en especial las establecidas para proteger a las víctimas de la injusticia y las no escritas, cuya transgresión lleva consigo el desprecio general**" (HGP, L., II, XXXVII). "Una misma persona, entre nosotros, se preocupa igual de sus asuntos privados que de los del Estado... (pues) somos los únicos que consideramos no como un tranquilo, sino **como una persona inepta, al ciudadano que no toma parte en los asuntos públicos...** (HGP, L., II, XL). "...Atenas

es en todo la escuela de Grecia... (y) lo que digo... (es) la verdad objetiva, **lo indica el poder de nuestra ciudad, poder que hemos adquirido por nuestras cualidades... (por lo que) seremos admirados por las generaciones presentes y futuras...**" (HGP, L., XX, XLI). (Los subrayados son del autor del artículo).

Se puede resumir las ideas fundamentales del arte del gobierno de Pericles, el estadista inmortal del "Siglo de Oro" de la Grecia clásica, de la siguiente manera: la construcción de una democracia; el reconocimiento de los méritos personales; la garantía de la seguridad ciudadana, basada en el estricto cumplimiento de la ley escrita y no escrita, cuya transgresión no sólo conduce a la aplicación de drásticas sanciones, sino al desprecio general; la participación política de los ciudadanos en los asuntos del Estado. Y todo ello conduce, antes como ahora, a crear el poder del Estado, a la edificación del conocimiento y al ejercicio también del poder con respecto a otros Estados.

El poder es la salud y la fuerza de un Estado y le permite conjurar el peligro cuando percibe que sus intereses de seguridad están amenazados. El poder del Estado es la condición del bienestar del ciudadano. La debilidad del Estado hace imposible el bienestar individual. Para Pericles "sirve mejor a los intereses de los particulares un Estado en todo su conjunto próspero, que un Estado que tan sólo lo sea en sus habitantes individualmente, pero ruinoso como conjunto" (HGP, L., II, LX). Maquiavelo, algunas centurias después, antepondría el bienestar del Estado al bienestar del ciudadano, pues éste es un subproducto del

bienestar del Estado. En otros términos, no hay bienestar ni seguridad ciudadana sin bienestar ni seguridad del Estado.

¿Empero, cuál es el origen del poder en la naturaleza de las personas?. Es fácil imaginarse cuales son los elementos del poder, objetiva, cualitativa y hasta cuantitativamente. Unos autores hablan de una combinación de territorio, población y PNB. Otros de más de 20 elementos constitutivos, incluido el conocimiento. ¿Pero, por qué los hombres buscan el poder, haciendo posible que las relaciones políticas sean una expresión fundamental de las relaciones sociales multidimensionales?. Un concepto griego nos da luces a este respecto: la pleonexia.

La pleonexia griega es el instinto de poder y de la lucha por el poder; ella corresponde a la naturaleza de los hombres y tratar de eliminarla sería tan imposible como tratar de destruir el instinto de conservación o de procreación. A éstos debe la humanidad su existencia y la especie su supervivencia; a aquél, al instinto de poder, se debe la fundación de los Estados, de las instituciones, el bienestar de los ciudadanos, la historia misma, que, dice Ranke, esta hecha de alta política.

El poder y la lucha por el poder pueden ser ejercidos por los individuos, como lo dice Nietzsche en "La Voluntad de Poder". En este artículo nos referimos al poder y a la lucha por el poder entre los Estados, agentes de la historia según Hegel, que, como organismos que necesitan crecer, tienen una Razón de Estado, que les dice lo que es oportuno y conveniente para su seguridad, bienestar y desarrollo.

Los atenienses, en su famoso diálogo con los Melos, describen de una manera descarnada la teoría de la Razón de Estado y de la política de poder, cuando dicen: "Precisamente, en lo tocante a obtener la benevolencia de la divinidad, no creemos que seremos abandonados. Pues ni en nuestros juicios ni en nuestros actos nos hallamos fuera de lo que los hombres piensan con respecto a lo divino o quieren en sus relaciones recíprocas. Estimamos, en efecto, que tanto por el lado divino como por el humano (en cuanto a lo primero, tenemos una opinión, y en cuanto a lo segundo, una certeza) existe una ley que desde siempre se basa en la naturaleza: **manda el más fuerte. No somos nosotros quienes hemos establecido ese principio o hemos sido los primeros en aplicar lo que anuncia; existía antes que nosotros y existirá siempre** después de nosotros; ahora solamente lo aplicamos nosotros, **sabiendo que también vosotros u otros, encontrándoos a la cabeza del mismo poderío que el nuestro, obraríais de idéntico modo**" (HGP, L., V. CV). (Los subrayados son del autor del artículo)

Es una ley política, entonces, que quien tiene poder tiene que ejercerlo. Se trate de Atenas, de Roma, del Imperio de los Incas o de los Estados Unidos. Cuando Alcibíades defiende la expedición a Sicilia, dice que "...el que domina no necesita que el otro ataque para defenderse, sino que debe tomar la iniciativa para que no se le ataque. **Y no está en nuestras manos el determinar hasta adónde queremos dominar,** sino que es necesario que hostilicemos a unos y no dejemos en libertad a otros, porque existe para nosotros el riesgo de ser vasallos si no nos mantenemos seño-

res de otros..." (HGP, L., VI, XVIII). (El subrayado es del autor del artículo para destacar el hecho de que la expansión es legítima porque también responde a una ley política, que, como ley que es, ni siquiera se deja razonar).

Para los atenienses Dios está de lado del poder. Cuando los peruanos de hoy nos sentimos herederos de un gran pasado histórico, de una fuerza telúrica extraordinaria, de insondables raíces culturales, nos estamos refiriendo al Imperio de los Incas, a un Imperio que supo actuar como tal, ejerciendo su poder y acrecentándolo a través de la conquista de 90 naciones y legándonos un conocimiento singular sobre las leyes de la diplomacia, de la política y del arte de la guerra. Un Imperio que supo expandirse estableciendo una pax incaica y acumulando poder para hacer de estas tierras el suelo nutrido de una gran cultura, de la que los peruanos de hoy nos sentimos orgullosos sin conocer sus orígenes y, muchas veces, tratando con renuencia las leyes que ellos manejaron con destreza y que nosotros nos empeñamos en subordinar a las leyes del derecho y de la moral universal en abstracto. Teóricamente, podría haber sido de otra manera pues el poder sólo cambia de dueño, pero no cambian sus manifestaciones políticas, sus métodos ni sus efectos. Si otros pueblos hubiesen conquistado a los nuestros, otra sería la historia del Perú, que, como dice Basadre, es una continuidad que empieza con los orígenes del hombre peruano y no con la independencia.

Junto al concepto de la pleonexia, los griegos nos legaron dos categorías no menos fundamentales para la comprensión de las leyes de la política, con especial referencia al ejercicio del poder y a

la legitimidad de la expansión: la praxis y la hybris. La primera es la prudencia, pues el uso del poder tiende a su abuso, tanto como las tendencias de la guerra hacia sus extremos tiende a desconocer el objetivo político que determina sus alcances. Pericles, el virtuoso de la Razón de Estado, advierte por eso a los atenienses: "Pero yo tengo también muchas otras razones para esperar el triunfo, mientras que no pretendáis, mientras lucháis, ensanchar innecesariamente vuestro imperio y exponeros voluntariamente a los peligros; porque yo temo más a nuestras propias faltas que a las intenciones de los enemigos" (HGP, L., I, CXLIV).

Como hay una tendencia natural al abuso del poder, la hybris humana, el afán por seguir los impulsos más allá de lo que aconseja la prudencia de un verdadero estadista, vemos en la historia una serie de ejemplos de cómo muchas potencias han sido víctimas de sus propios errores, incluida la propia Atenas después de la muerte de Pericles. La Alemania nazi de Hitler es un ejemplo singular de cómo una dictadura puede basar sus objetivos políticos en principios absurdos y de cómo no fue capaz de reconocer los límites de la prudencia en el uso del poder. Pero, como afirman los sofistas, el hecho de que un boxeador golpee a su madre no significa que el deporte del boxeo tenga que ser estigmatizado.

Maquiavelo y las leyes de la política internacional

Hay que recurrir también a Maquiavelo para conocer los misterios del poder y de los impulsos que determinan la expansión. Para el gran rena-

centista existen dos naturalezas: la **primera** está caracterizada por la ambición, concepto que generaliza la expansión ilimitada de las pasiones y los deseos egoístas de preservación, gloria, dominio, riqueza y placer sexual. Uno no puede sustraerse de estas pasiones, pues no es posible hacerlo por libre voluntad. Por lo tanto hay una incapacidad natural para la virtud platónica. De ser eso posible no existirían las leyes, que llevan implícito el empleo de la violencia contra quienes las transgreden. No ha existido ni existe Estado alguno sin leyes. El propio Platón fue cambiando de parecer con respecto a la naturaleza humana, es decir a la ideal "igualdad geométrica entre dioses y hombres", antes de escribir "Las Leyes".

En una condición original de licencia, es decir ante la ausencia de una autoridad política, la ambición se despliega sin límites y de forma relativa en la medida en que los individuos tienden a satisfacer sus pasiones en competencia y a costa de los otros. Corresponde a la primera naturaleza, junto a la ambición, el **temor por la preservación, es decir que la presencia próxima de otros individuos supone una amenaza a la propia preservación ante la ausencia de una protección central**. De aquí resulta que **para maximizar las propias oportunidades de sobrevivencia es instrumentalmente racional destruir o someter a los otros para eliminar la posibilidad de ser asaltado por ellos**. Desde que todos piensan así, se origina una espiral de percepción de amenazas recíprocas y, eventualmente, el recurso a la violencia. Un individuo con virtud política gana la lucha por el poder dentro de un territorio y crea un **orden político por coerción**.

La **segunda naturaleza** de Maquiavelo es creada por el Príncipe, es decir por quien ganó la lucha por el poder primario y estableció las reglas del Estado recién creado, que había superado la situación original de licencia. El orden político crea una segunda naturaleza sobre la base de hábitos cooperativos y el más importante de todos es la República, donde se gobierna con leyes y no se excluye a grupo social alguno de la participación política, como en la Atenas de Pericles. Y, como lo decía el gran estadista en su discurso fúnebre, “así como las buenas costumbres se mantienen con buenas leyes, éstas, para ser observadas, necesitan buenas costumbres” (HGP, L., I, XVIII). Desde este punto de vista, un Estado que no ha sido capaz de hacer que sus leyes se cumplan no es realmente un Estado. Sus ciudadanos todavía parecen vivir en un estado de licencia y no respetan ni la luz roja de los semáforos ni los dineros del Estado. Y tal Estado no tiene poder alguno que pueda basarse en la virtud política de sus ciudadanos, de sus instituciones o de sí mismo. No ha impuesto hábitos cooperativos en los ciudadanos; éstos no han hecho suyas las normas que corresponden a un orden político ni las han interiorizado de tal manera que se haya creado en ellos una segunda naturaleza; el Estado no tiene presencia en su propio territorio.

Maquiavelo ve **virtud política**, tal como Pericles la describe sobre Atenas, y “**corrozione**” como dos antítesis decisivas y se inclina por una República como la mejor organización política. Dice en sus Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio que “es cosa fácil comprender de dónde nace la afición de los pueblos a las instituciones libres, porque se ve, por experiencia, que sólo cuando hay

libertad aumentan el poder y la riqueza de los ciudadanos”. Y también como en el discurso fúnebre de Pericles, señala que “no es el bien particular, sino el bien común lo que engrandece los pueblos, y al bien común únicamente atienden las repúblicas” (D, L., I, II).

Pero, en lo que se refiere a la política exterior, sucede que la vida civil bajo una autoridad hace que los ciudadanos reencausen la satisfacción de sus pasiones en lugar de unos contra otros, de ellos contra los extranjeros.

Corresponde entonces a la primera naturaleza que un orden político emplee la guerra para la dominación, la cual sólo puede terminar con la imposición de un imperio. Corresponde a la segunda naturaleza que el Estado expansionista imponga una pax imperial, es decir que imponga soluciones diplomáticas en las zonas de conflicto, fortaleciendo las instituciones internacionales que no obstruyan esa pax, de manera equivalente a como se imponen los hábitos cooperativos en un orden político interno. Resulta así que la distinción entre el ámbito doméstico de jerarquía y el ámbito exterior de anarquía es de grado y no de naturaleza.

La expansión para Maquiavelo tiene también, como para Alcibíades, su propia legitimidad. Existen asimismo en el terreno de las relaciones internacionales la ambición y el temor, es decir las mismas razones que existían antes de la creación de un orden político. El esfuerzo para ganar seguridad, en competencia y a costa de los otros Estados, genera la inseguridad de una guerra preventiva como una consecuencia no intencional. La contingencia de la política hace impo-

sible hacer una distinción entre provocar una agresión por debilidad o provocar una guerra por aumento de poder. Un término medio no puede existir. Desde que la guerra no puede evitarse, como una consecuencia no intencional de autopreservación, puede ganarse una ventaja empezándola. Así se explica la doctrina del ataque preventivo que Bush ha convertido en doctrina de los Estados Unidos y que ha llevado a la praxis política. Dice Maquiavelo que “como las cosas humanas están en perpetuo movimiento y no pueden permanecer inmutables, su inestabilidad las lleva a subir o bajar, y a muchos actos induce, no la razón sino la necesidad” (D, L., I, VI). La protección de los elementos constitutivos del Estado es una necesidad que determina su acción frente a los demás. La necesidad es la categoría de lo fortuito que obliga a recurrir al mundo de la naturaleza, a *kratos* en función de la eticidad de la Razón de Estado. Los imperios que han existido, son los que han nacido de una concentración de la virtud política en sus ciudadanos, en sus instituciones y en el Estado mismo, tal como sucedió con el Imperio de los Incas.

Hegel y las leyes de la política internacional

Hegel dice en sus Lecciones sobre la Historia de la Filosofía que “El Príncipe” de Maquiavelo es “la concepción más grande y verdadera de una mente realmente política del mayor y más noble carácter”. Y es que Hegel, cuando, en el Prólogo a sus Fundamentos de la Filosofía del Derecho, escribe que **“lo que es racional es real y lo que es real es racional”** está tomando el núcleo de la Razón de Estado del gran renacentista.

En Alemania surge así una síntesis entre el Estado mejor que se ideaba en la razón abstracta y que se nutría del idealismo de Platón y de la tradición del derecho natural, por un lado, y, por el otro, el Estado real que existía en la vida inmediata con su Razón de Estado. Concilió así realidad y Razón. Su Espíritu Universal que vuelve de lo otro –la generalidad de la especie– a sí mismo, haciéndose conciencia en la familia, la sociedad y el Estado, se llama Espíritu Objetivo. En su transcurso, es decir en el desarrollo de la historia está inserta la Razón. La historia es la intérprete de la Razón. Y es que, como lo señala en sus Fundamentos de la Filosofía del Derecho, que citaremos de ahora en adelante, “... el Estado, tiene su existencia, es decir su derecho, inmediatamente en una existencia no abstracta sino concreta, y que sólo esta existencia concreta –y no uno de los muchos pensamientos universales tenidos por preceptos morales– puede ser principio de su actuar y conducirse” (FFD, parágrafo 337). Todo sirve a la autorrealización progresiva de la Razón, cuya astucia consiste en hacer trabajar para sí también a lo elemental e incluso al mal, es decir a la violencia o, entre las naciones, a la guerra.

La Razón se había reconciliado con las contradicciones que se encuentran en la realidad, pues el Espíritu Universal se desarrolla dialécticamente, a través de la oposición de contrarios y de síntesis entre ellos. La Razón de Estado o lo que llamamos hoy el Interés Nacional quedó insertado en la más grande concepción del Idealismo alemán.

Como para Tucídides o Maquiavelo, su unidad de análisis político es el Estado. Más aún, para él la historia empie-

za, como lo hemos señalado, con el Estado. Los Estados para Hegel son los agentes de la historia y en su fragmento *Die Verfassung Deutschlands* afirma categóricamente que sólo por el poder un Estado es verdaderamente un Estado. El poder pertenece a la esencia del Estado y le hace posible afirmarse frente a otros Estados. El Estado que no está en condiciones de hacerlo no es un Estado. “Así pues este tratado –dice en el Prólogo de sus *Fundamentos de la Filosofía del Derecho*– en cuanto que concierne la ciencia política, no debe ser otra cosa que el intento de **comprender y exponer al Estado como algo racional** en sí. En su calidad de escrito filosófico debe estar lo más alejado de tener que construir un Estado **tal y como debe ser**; la enseñanza que en dicho tratado deba contenerse no puede encaminarse a enseñarle al Estado cómo debe ser él, sino más bien cómo él, el universo ético, debe ser conocido” (los subrayados son de Hegel).

También como para Tucídides y Maquiavelo, para Hegel más importante que el bienestar de los ciudadanos es el bienestar del Estado. El bienestar del ciudadano es un subproducto del bienestar del Estado, pues “... en la medida en que el Estado es espíritu objetivo, el individuo mismo sólo posee objetividad, verdad y eticidad como miembro del Estado mismo” (FFD, parágrafo 258). La verdad es que “el espíritu –en cuanto libre y racional– es en sí ético, y la verdadera idea la racionalidad **real**, y ésta es la que existe como Estado” (FFD, parágrafo 269).

Si la eticidad política reside en la Razón de Estado, entonces la guerra es un **momento** ético. A ella recurre la “astucia de la Razón” para su desarrollo dialéctico a través de la historia. Lo que

en un determinado momento llega a ser histórico es lo que en ese momento es necesario y “racional” en la medida en que corresponda a la razón de la historia universal y no del hombre individual, el que si no es un estadista con visión política puede ver la guerra como algo irracional, en función de su razonamiento jurídico, de sus convicciones morales o de su deformación religiosa. “En lo expuesto reside el momento ético de la **guerra**, que no hay que considerar como mal absoluto ni como una contingencia simplemente exterior que hallaría su razón también contingente en lo que se quiera, en las pasiones de los detentadores del poder o de los pueblos, en injusticias, etc., en general en lo que no debe ser. A lo que es de la naturaleza de lo contingente se opone lo contingente y este destino constituye precisamente la necesidad.... Esta necesidad tiene por una parte la figura del poder natural, y todo lo finito es mortal y perecedero. Pero en la esencia ética, en el Estado, este poder le es sustraído a la naturaleza y la necesidad es elevada a la obra de la libertad, a algo ético. La guerra... es por tanto el momento en que la idealidad **de lo particular alcanza su derecho** y deviene realidad; como lo he expresado en otro lugar, alcanza la significación suprema de que por ella ‘la salud ética de los pueblos es conservada en su indiferencia frente al fortalecerse de las determinaciones finitas, como el movimiento de los vientos preserva al mar de la negligencia a que le reducirá una paz perdurable, lo mismo que a los pueblos una paz duradera o incluso perpetua’” (FFD, parágrafo 324). Aquí están contenidas las ideas de Tucídides y Maquiavelo en torno a la necesidad, es decir al recurso a la guerra incluso a costa de las normas del derecho o de la moral

abstracta cuando así lo determina la Razón de Estado o, en otros términos, la eticidad política.

Sobre la validez del Derecho Internacional tiene Hegel un párrafo contundente: "El fundamento del derecho internacional, como derecho de lo universal que debe valer en sí y para sí entre los Estados, a diferencia del contenido particular de los tratados positivos, es que los tratados, por descansar en ellos las obligaciones de los Estados entre sí, deben ser respetados. Pero puesto que la relación de los Estados tiene como principio su soberanía, ellos se enfrentan recíprocamente en la medida en que se encuentran en estado natural, y sus derechos tienen su realidad no en una voluntad universal constituida como poder por encima de ellos, sino en su voluntad particular. Aquella determinación universal permanece por tanto en el deber ser, y la situación se convierte en una intermitencia de la relación conforme a los tratados y de la negación de la misma" (FFD, párrafo 333). Ésta es la validez del Derecho Internacional Público hasta el día de hoy. Las Naciones Unidas no son un gobierno universal y el Consejo de Seguridad para actuar en cuestiones que tienen que ver con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales requiere de todos los votos de sus Miembros Permanentes. ¿Y quiénes son sus Miembros Permanentes?. Los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, que votan de acuerdo a sus intereses nacionales de seguridad y que no están dispuestos a reforma alguna del Consejo porque no quieren perder sus privilegios.

Dice Hegel que "No hay ningún pretor entre los Estados.... La representación kantiana de una paz perpetua...

presupone el acuerdo de los Estados, que descansarían ... siempre en general en voluntades particulares soberanas, y por eso continuaría afectada por la contingencia" (FFD, párrafo 333).

Hegel, como Tucídides y Maquiavelo, también concluye que la expansión encuentra su legitimidad en las leyes de la política, como resultado de una concentración de la virtud política. "... un Estado puede depositar su honor y su infinitud en cualquiera de sus determinaciones individuales, y será más propenso a esta irritabilidad en la medida en que una fuerte individualidad haya sido impulsada por una larga tranquilidad interior a buscar y generarse en el exterior una materia de actividad" (FFD, párrafo 334).

La guerra contra Iraq

Bush, en su discurso del 17 de marzo, cuando da un ultimátum a Sadam Hussein, dice, entre otros, que "este régimen (el de Iraq) ya ha usado armas de destrucción masiva contra los vecinos de Iraq y contra el pueblo de Iraq. El régimen tiene un historial de agresiones brutales en Oriente Medio. Siente un profundo odio hacia Estados Unidos y nuestros amigos y ha ayudado, entrenado y albergado a terroristas, incluyendo a miembros de Al Qaeda. **El peligro es claro.** Con armas químicas, biológicas o, algún día, armas nucleares obtenidas con la ayuda de Iraq, los terroristas podrían concretar sus declaradas ambiciones y matar a miles o centenares de miles de inocentes en nuestro país o en otro... . Antes de que pueda llegar el día del horror, antes de que sea demasiado tarde para actuar, este peligro será eli-

minado. **Estados Unidos de América tiene la autoridad soberana de usar la fuerza para proteger su propia seguridad nacional**".

Estados Unidos ha ingresado al siglo XXI como la única verdadera potencia. Su brazo militar alcanza cada rincón del planeta. Su superioridad económica determina la economía mundial. Su dominio político es indiscutible y su influencia es tan grande que se interpreta globalización como americanización. Los gastos en armamentos a nivel planetario corresponden en 40% a los Estados Unidos. Si bien tan sólo representan el 4% de la población del planeta, producen lo que corresponde a las cuatro siguientes naciones industrializadas: Japón, Alemania, Inglaterra y Francia. ¿De acuerdo a las leyes de la política, que hemos venido siguiendo desde Tucídides, deben o mejor dicho tienen los Estados Unidos que usar ese poder? La respuesta es enteramente positiva, como el fisicoculturista del ejemplo anterior, que tiene que ejercer sus músculos para mantenerlos y acrecentarlos. De no hacerlo corren el riesgo de perder poder o incurrir, con poder semejante, en una paz que le conduciría al camino de la corrupción. El autor de este artículo tiene una posición neutral frente al poder como lo es el poder mismo, que no es malo ni bueno. Simplemente trata de explicar las leyes que se encuentran detrás de la conducta de toda superpotencia. No se conoce en la historia de la humanidad ejemplo alguno de una gran potencia que no se haya conducido de una manera correspondiente a su poder y a sus intereses de seguridad. La historia de la humanidad demuestra, a su vez, que ni las Organizaciones Internacionales ni el Derecho Internacional Público han podido contener

esa política ni la defensa de esos intereses. Recordemos que Hegel señala que ni el Derecho de Gentes ni la Organización Internacional nacen de una voluntad general sino de las voluntades particulares de los Estados.

El concepto del temor, que también hemos descrito en Tucídides y Maquiavelo, está presente en este caso. La cita que hemos hecho del discurso del presidente Bush así lo demuestra y, especialmente, la frase "Estados Unidos de América tiene la autoridad soberana de usar la fuerza para proteger su propia seguridad nacional". Es el temor, como aquél de Esparta frente el creciente poderío de Atenas, el que le obliga al uso de la fuerza. Pero aquí hay algo más con respecto al concepto de seguridad que hemos venido manejando en las últimas centurias. Los hechos del 11 de septiembre de 2001 han demostrado que el concepto de seguridad tradicional ha sido superado por la naturaleza de las nuevas amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Después de la Guerra de los 30 Años, la guerra había sido "estatizada" por los Estados, que habían adquirido la calidad de importantes actores de las relaciones internacionales y principales sujetos de Derecho Internacional Público. De acuerdo con Weber, el Estado ejercía el monopolio legítimo de la violencia (La Política como Profesión). La guerra sólo podía ser conducida legítimamente por los Estados.

La Carta de las Naciones Unidas establece en el Art. 1º, punto 1., que son propósitos de la Organización mantener la paz y la seguridad internacionales y, en el Art. 2º, que para la realización de tales propósitos sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes princi-

pios: La Organización está basada en el Principio de la **Igualdad Soberana** de todos sus **Miembros**; 2. Los **Miembros de la Organización...** cumplirán de buena fe...; 3. Los **Miembros de la Organización** arreglarán sus controversias Internacionales por medios pacíficos; 4. Los **Miembros de la Organización...** se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la **integridad territorial** o la **independencia política de cualquier Estado...**; 5. Los **Miembros de la Organización** prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta...; 6. La Organización hará que los **Estados que no son Miembros** de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos principios....

Si se observa no sólo estas normas sino en general todo el articulado de la Carta, especialmente del Capítulo VII, se verá que para la Organización y para el Derecho Internacional Público moderno los sujetos principales son los Estados. Por otra parte, los tratados y la costumbre, fuentes principales del DIP, regulan, igualmente, relaciones entre Estados.

Pero, en los últimos años, especialmente después del 11 de septiembre de 2001, el campo de la política de seguridad se está transformando dramáticamente. La simetría de los actores que son los Estados organizados territorialmente está siendo reemplazada por las asimetrías de las organizaciones terroristas transnacionales que revolucionan el concepto de seguridad.

La guerra entre los Estados, actores simétricos, hacía previsible las complejas constelaciones de poder, así como los

medios militares de la guerra. Todo el orden político del mundo de los Estados estaba caracterizado por el principio de la igualdad soberana de los Estados, que es la base del Derecho Internacional y de la Organización Internacional.

Con el terrorismo transnacional han regresado actores que no son Estados y que recurren al empleo de la violencia, de acuerdo a otros principios como el del ataque y la desaparición inmediata. La forma en que ellas emplean la violencia entonces es diferente y también lo son sus efectos. No son tanto los daños materiales o la pérdida de vidas lo que importa sino el temor que se expande y las evidencias de vulnerabilidad que descubren en una gran potencia. Con medios mínimos se obtienen resultados indirectos en la moral del Estado. Las organizaciones internacionales terroristas conducen su propia guerra y se hacen de los recursos necesarios de diferente manera, vinculándose con el narcotráfico y la criminalidad internacional organizada, sirviéndose de las organizaciones internacionales que tienen que ver con el refugio, el asilo, etc.

El concepto de seguridad, entonces, regresa a sus orígenes, al temor por la preservación de Maquiavelo, en el sentido de que para maximizar las propias oportunidades de sobrevivencia es instrumentalmente racional destruir o someter a los otros para eliminar la posibilidad de ser asaltado por ellos. El concepto de seguridad actual, entonces, requiere de un nuevo elemento que es el de la acción preventiva, es decir atacar al enemigo y enfrentar sus amenazas antes de que ellas emerjan. Estos son los complejos dilemas que el *factum brutum* de la realidad nos plantea y para los que ni el

Derecho Internacional Público ni las Naciones Unidas ofrecen hasta ahora una respuesta.

El 22 de mayo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 1483, cuyo proyecto fue presentado por los Estados Unidos, Inglaterra y España, legitimando la intervención norteamericana en Iraq. La aprobación de la Resolución expresa un consenso entre la realidad política y el Derecho Internacional en el seno del Consejo y, además de legitimar la intervención, reconoce la vigencia de un mundo unipolar, dominado por los Estados Unidos. Y si se legitima la intervención y se reconoce la estructura unipolar del sistema internacional, se legitiman también los medios utilizados para alcanzar el objetivo político, es decir no solamente el empleo de la violencia en sí, sino también el concepto estratégico del ataque preventivo, planteada por el presidente Bush en su discurso el 1 de junio en West Point.

El Informe de Stratfor, de ese mismo día, dice que la decisión de Francia, Alemania y Rusia de apoyar la Resolución fue "en esencia, una capitulación frente a los Estados Unidos", agregando, más adelante, que "el punto geopolítico central era este:... Estados Unidos fue capaz de invadir y derrotar Iraq sin la asistencia de ninguno de estos países. Más aún, Rusia, Francia y Alemania combinadas de ninguna manera habrían podido amenazar o interferir en la invasión si lo hubieran deseado... Se trata de una declinación precipitosa de Europa en la escena internacional".

Razones más que suficientes para concluir que hemos ingresado al siglo de la Pax Americana. ¿Qué hace una

potencia imperial de acuerdo a Maquiavelo?. Así como un hombre con virtud política controla el estado de licencia original de la primera naturaleza imponiendo un orden político, así también una potencia imperial define su pax imponiendo soluciones diplomáticas en las zonas de conflicto y fortaleciendo las instituciones que no obstruyen ese proceso. Pero, el poder, que no es bueno ni malo, cambia de dueño, como lo dice Maquiavelo: "Reflexionando yo en la marcha de las cosas, creo que el mundo siempre ha sido igual, con los mismos males y con idénticos bienes, aunque variando los bienes y los males de pueblo en pueblo" (D, L., II, Prólogo). Llegará el momento en que el poder se traslade de los Estados Unidos a otra u otras potencias, tal vez, definiendo un mundo multipolar en el futuro, pues, como lo afirma Maquiavelo "...quienquiera que compare el presente con el pasado, se dará cuenta en seguida de que en todas las ciudades y en todas las naciones prevalecen los mismos deseos y pasiones que han prevalecido siempre..." (D, L., I, XXXIX).

Bibliografía

- Platón, *Georgias o de la Retórica*, en *Diálogos*, 1962.
- Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, 1975, (citado en el artículo como HGP).
- N. Maquiavelo, *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio* (citado en el artículo como D)
- G.W.F. Hegel, *Fundamentos de la Filosofía del Derecho*, 1993 (citado en el artículo como FFD).

G.W.F. Hegel, Lecciones sobre la Filosofía de la Historia Universal, 1974.

G.W.F. Hegel, Die Verfassung Deutschlands, en Politische Schriften, ed. J. Habermas, 1966.

* **Humberto Umeres**

Es Embajador en el Servicio Diplomático de la República y actual Subsecretario de Planeamiento Estratégico de la Cancillería. Egresó con el Primer Puesto de la Academia Diplomática del Perú. Además de abogado y diplomático, es politólogo en la especialidad de Teoría de las Relaciones Internacionales, seguida en la Facultad de Ciencias Políticas Otto Suhr de la Universidad Libre de Berlín y en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Renana Friedrich Wilhelm de Bonn. Ha sido profesor de la Universidad Católica y de la Academia Diplomática del Perú. Ha publicado numerosos artículos y el libro "Carlos García Bedoya y la Teoría de las Relaciones Internacionales".

Las fronteras marítimas DEL PERÚ

por Luis Solari Tudela*

Como es de conocimiento público, existe una discrepancia entre Perú y Chile respecto a la existencia de una frontera marítima definitiva. Chile sostiene que la frontera ha sido ya establecida y el asunto está cerrado, mientras el Perú ha negado incluso en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que exista un tratado definitivo sobre la materia.

La delimitación marítima del Perú con Chile se ha atribuido alternativamente a los actos unilaterales del Perú, a la Declaración de Santiago de 1952, al Convenio sobre Zona Especial Marítima Fronteriza de 1954, o a las actas de materialización del Paralelo de 1968 y 1969. Trataremos de demostrar que las fronteras del Perú con Chile son sólo provisionales.

Los actos unilaterales

Existen dos actos unilaterales que han sido considerados como normas que fijaron nuestra línea de frontera con los países adyacentes: el Decreto Supremo 781 de 1947 de Bustamante y Rivero y la Resolución Suprema de 1955 referida a las fronteras marítimas del Perú. Veamos cada uno de ellos.

El Gobierno del Perú, mediante el Decreto Supremo 781, extendió la soberanía y jurisdicción nacionales hasta 200 millas sobre su mar adyacente para “reservar, proteger, conservar y utilizar los recursos y riquezas naturales”. El Decreto no menciona el paralelo como límite entre estados vecinos. Sólo determina, a través del paralelo, el límite exterior con el alta mar.

La Resolución de 1955 establece que la zona marítima peruana “está limitada en el mar por una línea paralela a la costa peruana y a una distancia constante de ésta, de 200 millas náuticas”, y que “dicha línea no podrá sobrepasar a la del paralelo correspondiente al punto en que llega al mar la frontera del Perú”.

La afirmación de que por un acto unilateral del Perú se delimitó la frontera marítima con Chile carece de sustento, y es tajantemente rechazada por el derecho internacional. En efecto, la Corte Internacional de Justicia, en el caso del Golfo de Maine (1984), se pronunció al respecto en los siguientes términos:

“Ninguna delimitación marítima entre Estados cuyas costas son adyacentes o se encuentran frente a frente, puede ser efectuada unila-

teralmente por uno de estos Estados. Esta delimitación debe ser buscada y realizada a través de un acuerdo resultado de una negociación llevada a cabo de buena fe y con la intención real de llegar a un acuerdo positivo. En el caso en que tal acuerdo no sea alcanzado, la delimitación deberá ser ejecutada recurriendo a una tercera instancia con la competencia necesaria para hacerla”.

La Declaración de Santiago, el Acuerdo de 1954 y las Actas de 1968 y 1969

En la Declaración de Santiago la única mención sobre límites está referida a una isla o un grupo de islas. Por lo demás, ésta se restringe a afirmar la soberanía y jurisdicción exclusivas sobre las 200 millas. La mención dice así:

“En el caso de territorio insular, la Zona de 200 millas marinas se aplicará en todo el contorno de la isla o grupos de islas.

“Si una isla o grupo de islas pertenecientes a uno de los países declarantes estuviese a menos de 200 millas marinas de la zona marítima general que corresponde a otro de ellos, la zona marítima de esta isla o grupo de islas quedará limitada por el paralelo del punto en que llega al mar la frontera terrestre de los Estados respectivos.”

El Convenio sobre Zona Especial Marítima Fronteriza de 1954 es el primer acuerdo internacional en el que se hace alusión a la frontera marítima en-

tre Perú, Chile y Ecuador, al establecer “una Zona Especial a partir de las 12 millas marinas de la costa, de 10 millas marinas de ancho a cada lado del paralelo que constituye el límite marítimo entre los dos países”. Como el mismo acuerdo señala, su finalidad es evitar incidentes en las faenas de pesca. Por el Perú suscribió el Convenio el canciller David Aguilar Cornejo.

Las actas de 1968 y 1969 corresponden a los trabajos de campo realizados por una comisión mixta peruano-chilena con el objeto de materializar los paralelos a través de señales, y tuvieron la finalidad, como consta en las negociaciones que llevó a cabo el embajador Javier Pérez de Cuéllar, de evitar incidentes en las faenas de pesca. Las notas mediante las cuales se aprobaron los trabajos de la Comisión Mixta, están suscritas por Pérez de Cuéllar a nombre del Perú.

El Perú firmó estas actas después de tomar conocimiento de la tendencia general del derecho del mar, plasmada en las Convenciones de Ginebra de 1958, que estipulaban que el límite del mar territorial entre estados contiguos sería la línea media, y el de la plataforma continental, o sea, a partir de las 12 millas, la línea equidistante. Los paralelos eran altamente desfavorables al Perú.

En el año 2000 la Marina de Guerra chilena publicó una cartografía donde aparece el paralelo como línea de frontera marítima entre Perú y Chile. El Gobierno peruano protestó afirmando que no hay un tratado específico de fronteras con ese país. Este entredicho se repitió en la ONU y desde entonces se han sucedido declaraciones, unas por parte de Chile en las que se aduce que

la frontera marítima ya está definida y que se trata de un asunto concluido, y otras por parte del Perú en las cuales se sostiene la ausencia del referido acuerdo.

En todo caso, es irrelevante debatir si el Convenio de 1954 es específico o no, si las actas de 1968 y 1969 y su aprobación por medio de notas firmadas por el embajador Javier Pérez de Cuéllar como secretario general de Relaciones Exteriores, adolecían de defectos como para que aquel fuera considerado como tratado de fronteras. Cualquiera que sea la objeción, tales acuerdos se respetaron, y si se obvió alguna formalidad, ésta quedó convalidada con la continua aplicación del Convenio.

No creo que el tema en cuestión sea éste. Pienso más bien que es preciso establecer si dichos acuerdos fueron definitivos o arreglos provisionales de carácter práctico, pues ambos, los de 1954 y las actas de 1968 y 1969, tienen ese propósito: prevenir incidentes entre pescadores chilenos y peruanos.

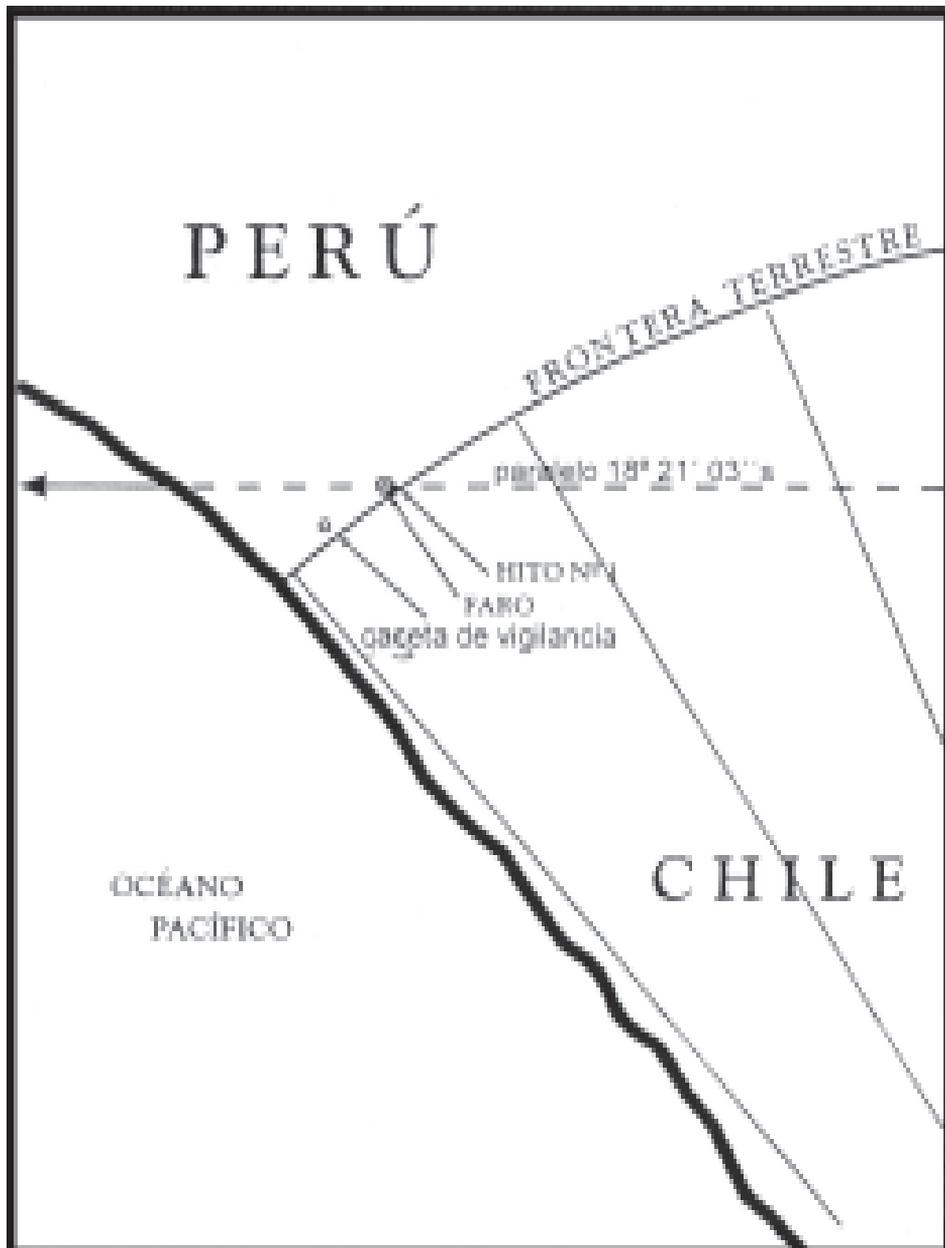
En efecto, la Convención del Mar dispone que las delimitaciones de la plataforma continental y de la Zona Económica Exclusiva se harán equitativamente; pero además, reconoce que para llegar a ese acuerdo los estados podrán concertar arreglos provisionales de índole práctica, que no prejuzgarán el acuerdo definitivo (artículos 74 y 83 de la Convención sobre el Derecho del Mar).

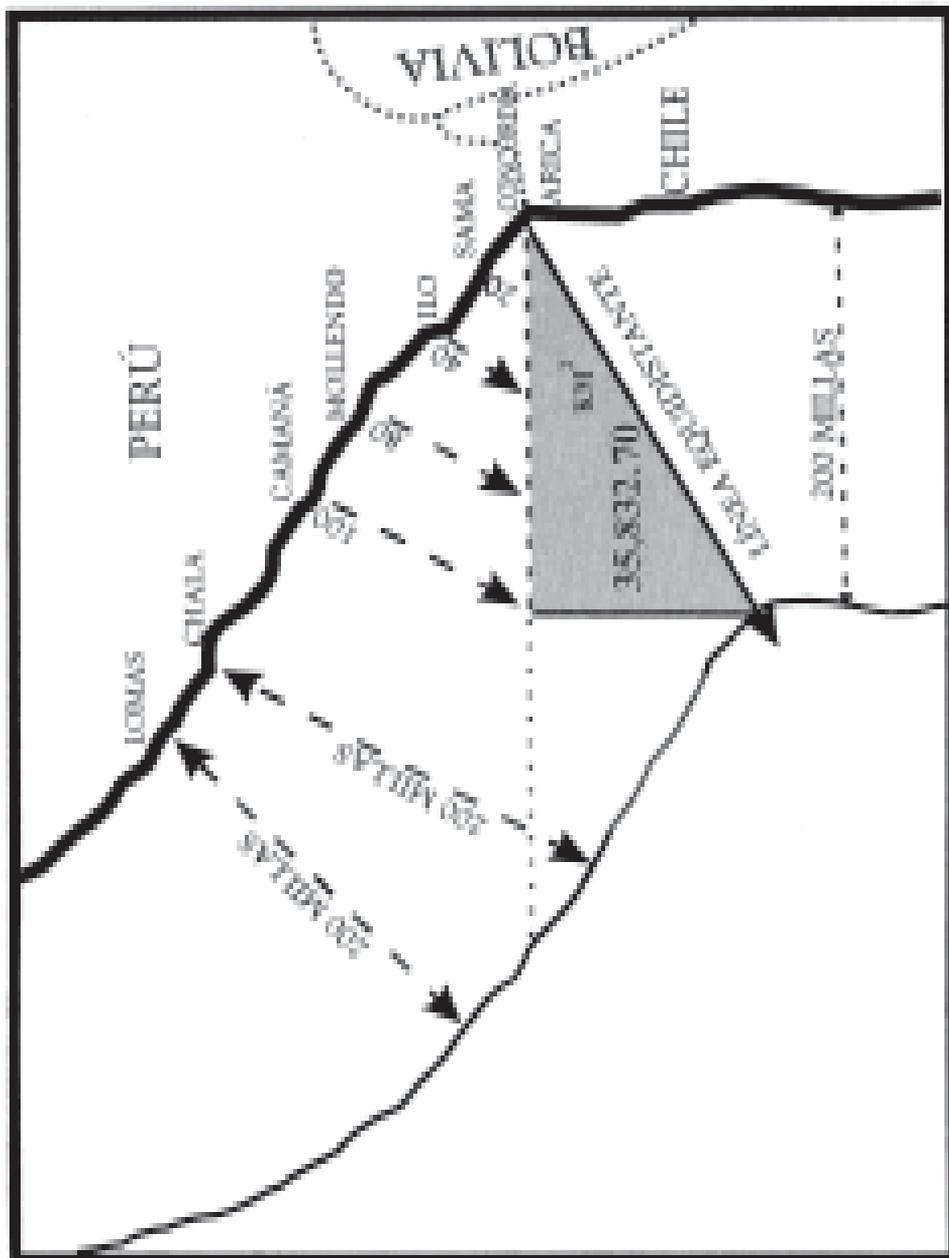
Algo de esta naturaleza, me parece, es lo que implícitamente planteó el Perú a Chile en 1986 mediante el embajador Bákula, por encargo del entonces canciller Allan Wagner. En el Memorandum entregado a la cancillería chile-

na se expresaba: "Uno de los casos que merece una inmediata atención se refiere a la delimitación formal y definitiva de los espacios marítimos, que complementan la vecindad geográfica entre el Perú y Chile, y que han servido de escenario a una larga y fructífera acción común marítima". Podría afirmarse que, *contrario sensu*, en el Memorandum se sostenía implícitamente que la frontera existente era informal y provisoria.

Este planteamiento tropieza con la dificultad de que será difícil probar cómo un arreglo provisional de carácter práctico ha sido plasmado en un tratado en forma, aprobado por el Congreso peruano y debidamente ratificado. Chile sostiene que el Acuerdo de 1954 fijó la totalidad del límite, y esa posición se respalda en la materialización del paralelo que se pactó en 1968-1969. La colocación de los faros por la Comisión Mixta, en el año 1969, abona a favor de la tesis chilena de la existencia de un acuerdo reiterado por estas actas y respetado por lo menos desde 1954 sin haber tenido una objeción durante 32 años, es decir, hasta 1986, cuando se planteó formalmente a Chile la necesidad de concertar un acuerdo definitivo de fronteras marítimas. En todo caso, ese tiempo transcurrido no llegó a crear un derecho histórico en beneficio de Chile.

Abonará a favor de la tesis de la provisionalidad el hecho de que no existe un solo tratado de límites en América Latina, ya sea terrestre o marítimo, que no posea como título, o en cuya parte preambular o en su articulado se invoque una sustentación de la frontera que se va a delimitar. El Acuerdo de 1954 sería, si se aceptase como un tratado de fronteras, el único en su género en el continente que omite estas referencias.





Croquis de la frontera marítima con Chile

En realidad las omitía porque era provisional.

Por ejemplo, el Tratado de Navegación con Brasil, de 1851, fue criticado –según señala Raúl Porras en su *Historia de los Límites del Perú*– porque la referencia fronteriza era accesoria y no principal. A pesar de ello, hay una sustentación de la frontera que se delimita, como se puede apreciar en la lectura del artículo VII que dice:

“Para precaver dudas respecto de la frontera mencionada, en las estipulaciones de la presente Convención, aceptan las altas partes contratantes el principio *uti possidetis*, conforme al cual serán arreglados los límites entre la República del Perú y el Imperio del Brasil; por consiguiente reconocen, respectivamente, como frontera la población de Tabatinga, y de ésta para el Norte la línea recta que va a encontrar de frente al río Yapurá en su confluencia con el Apaporis, y de Tabatinga para el Sur el río Yavarí, desde su confluencia con el Amazonas.”

“Una comisión mixta nombrada por ambos Gobiernos reconocerá conforme al principio *uti possidetis*, la frontera, y propondrá, sin embargo, los cambios de territorio que creyere oportunos para fijar los límites que sean más naturales y convenientes a una y otra Nación.”

La cuestión de la Caseta

Chile no sólo alega que existe un acuerdo definitivo sobre fronteras marítimas, sino que a través de éstas ha mo-

dificado la frontera terrestre de la línea de La Concordia –establecida por el Tratado de 1929–, aplicando la línea del paralelo hasta el Faro de Enfilamiento en pleno territorio terrestre y atribuyéndose así un triángulo de 20 000 m². Éste, de acuerdo con la línea de La Concordia de 1929, pertenece al Perú, pero por medio de esa peculiar aplicación del derecho, extiende una supuesta frontera marítima a zona terrestre cambiando, en perjuicio del Perú, una frontera que ha sido respetada por más de 70 años.

Respecto a la frontera terrestre, ésta no puede ser afectada por ninguna disposición o acuerdo sobre frontera marítima. La tierra es territorio, el mar es un espacio, aunque por comodidad se denomine mar territorial. El *status* del mar está determinado por el territorio y no al revés, como pretende Chile al prolongar el paralelo dentro de nuestro territorio y reclamar soberanía sobre un área de 20 000 m².

La afirmación de que el espacio marítimo es dependiente del territorio terrestre se encuentra respaldada por la sentencia del Tribunal Arbitral que resolvió la controversia de una parte de la frontera marítima entre Noruega y Suecia en 1909. En dicha sentencia se dice textualmente:

“Considerando que esta opinión es conforme a los principios fundamentales del derecho de gentes, tanto antiguo como moderno, según el cual el territorio marítimo es una dependencia necesaria de un territorio terrestre de donde se sigue, que al momento en que, en 1658, el territorio terrestre denominado Bohuslan fue cedido a Suecia, la parte del territorio ma-

rítimo que formaba dependencia inseparable de este territorio terrestre, debió ser automáticamente parte de esta cesión”.

Ampliación de la Zona Económica Exclusiva

Habida cuenta de lo inconveniente que nos resulta la aplicación de los paralelos para determinar la extensión de nuestro dominio marítimo, éstos deberían ser sustituidos por líneas trazadas con los criterios estipulados en la Convención del Mar a partir de la línea de base, para determinar la anchura del mar territorial y prolongarla hasta las 200 millas. Este nuevo trazado tendrá que respetar las fronteras de facto o provisionales existentes con Chile y Ecuador, hasta que no se suscriba un acuerdo definitivo. Como consecuencia de dicho trazado, nuestro dominio marítimo en la zona de la frontera con Chile se incrementaría en aproximadamente 26 000 km², ganadas a un área que actualmente es alta mar. Para ello se requerirá modificar el Decreto Supremo 781, reemplazando los paralelos por el método utilizado en la Convención del Mar.



***Luis Solari
Tudela**

Embajador en el Servicio Diplomático de la República. Abogado egresado de la

Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de post grado en la Academia Diplomática y en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra. En la Cancillería, ha ocupado los cargos de Director de Evaluación, Director de Organismos Internacionales, Subsecretario de Política Exterior, Subsecretario de Asuntos Bilaterales y Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores Encargado. Ha sido Embajador en Panamá, Italia y la Santa Sede y Embajador concurrente en Croacia, Chipre y Malta. Ha sido Miembro de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas (1987-1991) y es Miembro titular de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional. Experto peruano en el Grupo Jurídico Técnico del sector Lagartococha, en las Negociaciones con Ecuador que concluyeron con el Acuerdo de Paz con ese país. Profesor de Derecho Internacional Público en universidades nacionales y extranjeras. Ha publicado el libro “Derecho Internacional Público” que a la fecha cuenta con siete ediciones. Es colaborador en la página editorial del Diario “El Comercio”. Ha sido distinguido con las siguientes condecoraciones: “Caballero de la Orden Cóndor de los Andes” de Bolivia, Gran Cruz de la Orden “El Sol del Perú”, “Al Mérito por Servicios Distinguidos” del Perú, “Vasco Núñez de Balboa” de Panamá, Gran Cruz de la “Orden del Piano” de la Santa Sede y Gran Cruz de la Orden de Malta. Actualmente se desempeña como Secretario de Política Exterior.

La especificidad de la IDENTIDAD SUDAMERICANA frente al paradigma LATINOAMERICANO

por Elfy Rojas Valdez*

El Paradigma Latinoamericano

América Latina presenta un elevado grado de unidad cultural que deviene de su colonización ibérica. Es cierto que existen diferencias entre la colonización portuguesa y la española, pero éstas, aunque significativas, son poco relevantes si se las confronta con aquellas que nos separan del resto del mundo. Tenemos la conciencia de ser Latinoamérica y así nos proyectamos y nos reconocen en la escena internacional.

Además de las razones culturales, la tendencia regionalista latinoamericana también tuvo sustento, en su origen, en fines de naturaleza política y estratégica: los países latinoamericanos buscaban agruparse para contrapesar el poder de Estados Unidos, y para ello necesitaban un espacio que los reuniera exclusivamente, sin estar mediatizados por ese poderoso país, como sucedía en el seno de la

Organización de Estados Americanos (OEA). En efecto, a la dimensión interamericana impulsada por Estados Unidos, siguió la tendencia de crear organismos de dimensión latinoamericana, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) y el Sistema Económico Latinoamericano (Sela) (década del 70).

Pero las asimetrías subsistieron en esta nueva escala latinoamericana, y por ello, para superarlas, los países andinos, centroamericanos y caribeños conformaron sus propios mecanismos de integración como subproductos de los mecanismos de referente latinoamericano. Así, el desbalance existente entre Brasil, Argentina o México, frente a Ecuador, Bolivia o cualquier país centroamericano o caribeño, dio lugar al surgimiento del Grupo Andino, al Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), bajo la idea de

consolidar un desarrollo subregional que compensara las grandes diferencias existentes al interior de Latinoamérica, pero sin que ello se opusiera al objetivo de mayor aliento, de consolidar la unidad latinoamericana.

Han pasado muchos años y los esfuerzos realizados durante ese tiempo para alcanzar la integración a través de los diferentes mecanismos latinoamericanos, han mostrado algunos resultados tangibles, aunque no han llenado las expectativas ni han cumplido cabalmente con los objetivos inicialmente propuestos. Hoy se percibe que las instituciones cuyo referente geográfico es Latinoamérica, están atravesado una etapa de crisis y ello es un reflejo de lo que viene sucediendo con América Latina como actor en la escena internacional.

Esta identidad internacional latinoamericana y sus ideales de integración se han convertido en un paradigma que no deja ver desde afuera que al interior de Latinoamérica las asimetrías se han profundizado y que, incluso, los fines de naturaleza política y estratégica que inicialmente la impulsaron, se han debilitado. En efecto, hablar hoy de América Latina como espacio político común resulta complicado, en un momento en que México ha optado claramente por su integración con los demás países norteamericanos, mientras que Centroamérica, todavía en búsqueda de una identidad propia, se encuentra recomponiendo los fragmentos de lo que fue un estado-nación en el pasado. Los países del Caribe, en especial los anglófonos, pertenecen también a una realidad distinta que está determinada por sus propios orígenes y una mayor cercanía a las ondas de influencia política de Estados Unidos.

El referente sudamericano

Entre tanto, frente a la dispersión que enfrenta Latinoamérica como actor político, encontramos a Sudamérica, con proyecciones de constituirse en un actor más cohesionado y coherente en la escena internacional. De hecho, durante mucho tiempo, el núcleo de Sudamérica, Brasil, mantuvo una relación apática y poco productiva con la mayoría de sus vecinos sudamericanos, acostumbrado a un aislamiento impuesto por las singularidades que lo hacían distinto del resto de la región. No hay que olvidar que Brasil fue un Imperio, forma parte de una cultura lusoamericana, tiene un idioma diferente y se ha visto a sí mismo como un país de dimensiones continentales. A ello se sumaba el temor presente en los países pequeños que rodeaban al Brasil, en razón del expansionismo que caracterizó a ese país en el pasado.

Esta situación ha cambiado gradualmente. Primero, la amenaza de la internacionalización de la Amazonía, dio paso al Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) que, además de neutralizar dicha amenaza, fue el instrumento marco para un mayor acercamiento de Brasil con sus vecinos¹. De otro lado, la propuesta estadounidense de crear un Área de Libre Comercio en las Américas, ha obligado a Brasil a repensar su presencia en el continente y a proyectar los beneficios que le reportaría una alianza con sus vecinos, lo que se traduciría en un mayor respaldo para defender con mayor fuerza sus propios intereses en la escena internacional.

Es por ello que, sobre todo en la última década, Brasil ha empezado a mirar al resto de la región, buscando alianzas estratégicas con sus vecinos sudame-

ricanos². La Cumbre Sudamericana impulsada a iniciativa del presidente Cardoso fue la más alta expresión política de este giro de la política exterior brasileña respecto a sus numerosos vecinos sudamericanos. Su primera versión realizada el año 2000 en Brasilia, y la segunda, llevada a cabo en julio de 2002, en Guayaquil, representan una voluntad política al más alto nivel para iniciar un proceso que acentúe las convergencias y reduzca las divergencias existentes entre los países sudamericanos y les permita así insertarse en el contexto de la globalización política e intervenir en temas de la agenda internacional y regional.

A continuación, algunas razones que, más allá de las construcciones teóricas o las exigencias políticas coyunturales, permitirían hablar de Sudamérica como actor internacional cohesionado:

1. Sudamérica como actor internacional, tendría un correlato material definido, pues se trata de un espacio singular y distinto del resto del continente americano. Sudamérica constituye una unidad geográfica individualizable, claramente dibujada por los océanos Pacífico y Atlántico y separada del resto de las Américas por el Istmo de Panamá. Esto es importante porque, aún en tiempos de Internet y globalización, la geografía sigue siendo el principal componente de cualquier intento de relacionamiento profundo. Basta recordar, sólo a manera de ejemplo, que las crisis financieras tienen connotaciones regionales toda vez que se contagian entre países vecinos.

2. La especificidad sudamericana se rescata también como contrapartida inmediata de la propia especificidad norteamericana y centroamericana. Es de-

cir, Sudamérica es un bloque natural, como también lo son Norteamérica y Centroamérica, regiones singulares que, de hecho, ya han avanzado en el desarrollo de sus propios mecanismos de integración, como son el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) (Norteamérica) y el SICA (Centroamérica).

3. Las características de los elementos que, internamente, conforman estos bloques naturales, abogan también por la especificidad sudamericana.

3.1 Por un lado, Centroamérica es un conjunto de estados pequeños, distribuidos casi en línea, uno después de otro. Desde el exterior no se ve el claro predominio de alguno de esos Estados, pues no tienen potencias medianas, como sí sucede con América del Sur, que cuenta con potencias claramente identificables, siendo la primera de ellas Brasil, y luego Argentina. La distribución de los Estados centroamericanos y su reducido tamaño, que se traduce en una escasa distancia entre ellos, contribuyen a favorecer sus vínculos de interdependencia. En el pasado fueron una sola nación y es ilustrativo que hasta los desastres naturales, que con frecuencia afectan esa zona, arrasen de golpe con dos o tres países centroamericanos, sin distinguir fronteras. Las condiciones físicas, sumadas a los acuerdos de integración que están llevando adelante esos países, determinan que en la práctica sean vistos y de hecho actúen internacionalmente como un solo bloque.

3.2 En contraste, en América del Sur cada Estado es más "individua-

lizable". Las crisis internas no se contagian tan rápidamente, las políticas exteriores de sus Estados frecuentemente no siguen el mismo curso. La mayoría de Estados sudamericanos son medianos o grandes, y comparten una geografía –los Andes y la Llanura amazónica– que, paradójicamente, es un factor común que ha sido también razón de su distanciamiento.

4. Sudamérica representa a una agrupación de países que dentro de la diversidad latinoamericana, son los que tienen mayores características e intereses en común.

5. La especificidad sudamericana también viene dada por un factor que siendo común a toda Latinoamérica, es a la vez una premisa de sus diferencias.

Ese factor es la influencia que Estados Unidos ejerce en su calidad de fuerza hegemónica del hemisferio sobre la periferia latinoamericana. Dicha influencia se da en diferentes aspectos y grados que varían en función directa a la mayor o menor cercanía geográfica respecto a la potencia hegemónica. En efecto, el mayor alejamiento físico de Sudamérica de EE.UU. en comparación a los demás países latinoamericanos explica su menor dependencia relativa de la primera potencia, hecho que se puede visualizar en la tendencia de las relaciones comerciales que, en Sudamérica, demuestran una menor dependencia de EE.UU. en comparación a la que tienen México, Centroamérica y el Caribe³.



La identidad sudamericana requiere de un mecanismo político que la impulse

Identificadas las capacidades de Sudamérica de forjarse como nuevo actor internacional que compense el deterioro actual de nuestro status político internacional, corresponde construir mecanismos y acciones que concreten esa identidad que hoy está en simientes, tarea para la cual no basta la mera potenciación de las políticas nacionales sudamericanas individualmente consideradas.

Una acción concreta que ya se ha emprendido es el establecimiento de una

Secretaría para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), cuyo objetivo principal es la transformación de Sudamérica en una unidad espacial interconectada que dará paso a una red compleja de interacciones espontáneas entre los países sudamericanos.

La integración física sudamericana equivale a la creación de un cuerpo, que deberá ser dotado de un alma si se pretende que sea un actor dinámico, con voluntad propia. Por ello, a la construcción de una unidad espacial integrada hace falta otorgarle una contrapartida política o mecanismo político que sea el motor de ese sistema en formación, que le dé capacidad de acción conjunta para resolver los problemas que hasta la fecha no han podido ser adecuadamente enfrentados por los mecanismos de integración y concertación regionales que cuentan con referentes geográficos fragmentados, diferentes del espacio sudamericano (CAN, Mercosur, G-RIO, entre otros).

Para ello, la agenda sudamericana presenta en la actualidad un sinnúmero de temas de interés directo, concreto, pleno de consecuencias reales o potenciales y no simples construcciones intelectuales, que son compartidos por todos los países sudamericanos. Entre los más relevantes tenemos: la inestabilidad regional, la necesidad de profundizar la relación CAN-Mercosur, la proximidad de la concreción de los acuerdos del ALCA; la amenaza de una integración vertical con el hemisferio y con el mundo, la guerra civil colombiana, la necesidad de consolidar la democracia y la cohesión social en varios de los países sudamericanos, la lucha contra la corrupción, las nuevas modalidades de amenazas transnacio-

nales (el crimen organizado, el narcotráfico, los crímenes ambientales, etc.), la integración física y energética sudamericana, la coordinación de políticas de defensa y de seguridad en la región, la lucha contra la pobreza y el desempleo, la cooperación en sus diversas vertientes (educación, salud, ciencia y tecnología, etc.), la protección y la preservación del ambiente y la promoción del desarrollo sustentable, etc. Todos son temas que exigen una acción concertada, movilización intensa, iniciativas propositivas, trabajo de convencimiento y de proselitismo en la escena internacional.

Entre los diversos temas señalados, hay consenso en que la principal preocupación que experimenta la región está planteada por la crisis económica, que permanentemente afecta a los países sudamericanos en general y que el año pasado hizo que Argentina y con ella el Mercosur, estuvieran al borde de una crisis social y política. Hoy, los problemas económicos de la región continúan, aunque los cambios presidenciales en Argentina y Brasil han renovado las expectativas y han permitido al Mercosur superar el punto de inflexión de una crisis que en algún momento cuestionó su propia continuidad.

De otro lado, en la reciente Cumbre Presidencial Andina realizada en junio de 2003, en Quirama, Colombia, la misma que contó con la participación del presidente brasileño Luiz Inacio Lula da Silva, se han logrado importantes consensos para buscar el fortalecimiento de un sólido espacio sudamericano. Un resultado concreto de dicha Cumbre ha sido que los Cancilleres han ratificado su voluntad de realizar un acuerdo de libre comercio con el Mercosur teniendo como fecha límite el 31 de diciembre del

presente año. De esta manera, la CAN dará prioridad a un acuerdo de integración con el Mercosur, manteniendo abiertas las posibilidades de avanzar en negociaciones comerciales con terceros o grupos de naciones. Asimismo, frente a las duras críticas recibidas por la CAN de parte del presidente Chávez quien calificó al bloque andino como “anacrónico y neoliberal” e intentó, de manera unilateral la asociación entre Venezuela y el Mercosur, la respuesta del presidente Lula en el sentido de pedir que se refuercen los lazos entre los andinos y los sureños, ha renovado la institucionalidad de la CAN.

Como se ve, se está avanzando en el sustrato económico –ámbito comercial y de integración física– siendo necesario no perder de vista la necesidad de avanzar también en el ámbito de la concertación política, pues esto último será lo que otorgará la continuidad y coherencia para que este proceso de emergencia de Sudamérica como actor internacional, trascienda a los gobiernos que actualmente lo impulsan.

Se debe insistir en la necesidad de formalizar mecanismos que mantengan la voluntad política de avanzar en esta unión por encima de las dificultades económicas que, de inicio, seguramente surgirán como consecuencia de la adaptación de economías y mercados que siempre funcionaron divididos por fronteras arancelarias y que tendrán que empezar a actuar como una unidad. La idea de fomentar la concertación política sudamericana no es redundante, no equivale a añadir una cumbre más a las varias existentes y no debe ser desalentada por la experiencia del escaso avance de los diferentes procesos de integración o concertación política ya existentes, los mismos que

al contar con un referente distinto al sudamericano, no tenían el arraigo material suficiente y el grado de convergencias que tienen los países sudamericanos.

Tampoco debe incurrirse en el pesimismo de quienes sólo miran los resultados alcanzados por el paradigma de la integración que es la Unión Europea, y en contraste niegan a Sudamérica la posibilidad de alcanzar similares logros, aduciendo que la nuestra es una realidad totalmente distinta. En efecto, no debe olvidarse que la Unión Europea tiene su partida de nacimiento en un embrionario proceso de cooperación política que le permitió la formación de una identidad europea en la escena internacional, es decir, la identificación, desde afuera, de un conjunto de países que empezaban a actuar y a ser reconocidos en el ámbito internacional como una unidad. Dicho proceso siguió una evolución gradual, dinámica y también precaria, con antecedentes que se remontan al proyecto para establecer una Comunidad Europea de Defensa, en 1953, y a los planes Fouchet de 1961 y 1962, que buscaban establecer una Unión de Estados que permitiera arribar a una política exterior y de defensa común. Ciertamente estas ideas audaces no prosperaron de inicio, pero se mantuvieron presentes a través de sucesivas declaraciones políticas e informes de carácter jurídico no vinculante. El Acta Única Europea (1987), es el primer tratado que hace referencia a una política exterior europea (más no común, como se propuso originalmente) y recoge formalmente muchos de los principios establecidos en el plano declarativo, que paulatinamente se han ido transformando en la política exterior y de seguridad común, de la que se habla, diez años después, en el Tratado de Amsterdam (1997).

Aún antes de su formalización en los términos vinculantes, propios de una unión política, la cooperación política europea abordó temas como el de la crisis de Chipre (1974), el problema político vivido en Portugal en 1975, adoptó una posición frente al problema de los derechos humanos en la entonces Unión Soviética, Uganda, Turquía, Chile, Surinam y Paraguay, y también se preocupó, a veces sin mayor éxito, de las crisis que eran producto de la Guerra Fría, como el caso de Afganistán y Polonia.

Lo dicho anteriormente, muestra como la unidad europea fue el resultado de un proceso tanto económico como político. El ejemplo europeo descarta, por lo menos de manera implícita, la idea de que la comunidad política emerge espontáneamente como consecuencia de la integración económica, y muestra como una instancia de permanente concertación política, fue paulatinamente "europeizando" las políticas nacionales de sus miembros.

Algo parecido está sucediendo con la región del Sudeste Asiático (ASEAN), cuyos países incluso tomaron como referencia al propio modelo andino, y desde 1967 empezaron a desarrollar una dinámica de concertación política propia, lo que les ha permitido tener

presencia internacional, que hoy se ha transformado en una instancia de diálogo y concertación política denominada ASEAN + 3 (Japón, Corea y China). Así, han tomado, como grupo, medidas concretas en materia de seguridad de su región, como lo muestran las acciones tomadas respecto a los conflictos en Camboya.

Ciertamente, en todo proceso de integración, los resultados obtenidos en el plano económico suelen ser más visibles, por cuanto pueden ser cuantificados e inmediatamente percibidos por la sociedad, en tanto que los resultados en el ámbito político, solo se ven con el paso de los años, en su mayor parte tiene un carácter cualitativo no mensurable y difícilmente son percibidos por el ciudadano común. Sin embargo, para lograr una integración sólida, no basta dejar funcionando los acuerdos de complementación económico-comercial; aunque indudablemente los éxitos comerciales animan la continuidad del entendimiento político que inició la integración. Es imprescindible una perspectiva política de largo alcance que promueva permanentemente desde múltiples ángulos la cooperación entre los países y esa es necesariamente una resolución política que se sobrepone a la natural tendencia de los Estados a competir entre ellos.

NOTAS

- 1 Brasil tiene límites con diez de los doce países sudamericanos. De esos diez vecinos limítrofes, siete se encuentran casi integralmente dentro de la zona de influencia de la Cuenca Amazónica.
- 2 El cambio en el tono de las relaciones de Brasil con sus vecinos sudamericanos fue fundamentalmente impulsado por el presidente Cardoso. Así lo demuestran las visitas oficiales que durante su gobierno realizó al Perú (1999), Bolivia (2001), Chile (2002) y Ecuador (2002). En este año, la presencia del presidente Lula en la Cumbre

Presidencial Andina, realizada recientemente en Colombia, es también una clara señal de esta buena actitud de Brasil hacia sus vecinos.

3. En tal sentido, según el destino de sus exportaciones, los países latinoamericanos pueden ser agrupados en tres categorías: los de gran dependencia del mercado estadounidense, pues envían más del 50% de sus exportaciones a ese país; los de dependencia moderada que envían entre 25 y 50 por ciento y los de escasa dependencia, para los cuales Estados Unidos representa menos del 25% de sus exportaciones. En el primer grupo estarían México, Haití y Honduras. En el segundo, la mayoría de los miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) así como Costa Rica, Venezuela y Colombia. El tercer grupo incluye a los países del Mercosur, Chile, Perú, Panamá y algunas naciones caribeñas



***Elfy Rojas
Valdez**

Tercera Secretaria en el Servicio Diplomático de la República. Abogada egresada

de la Pontificia Universidad Católica en 1995. Ha tenido experiencia profesional en el área de comercio exterior y aduanas. En la Cancillería, ha desempeñado funciones en la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y actualmente lo hace en la Secretaría de Política Exterior.

LA DIPLOMACIA PROFESIONAL:

una permanente alternativa de paz y desarrollo

por Jorge Lázaro Geldres*

Resumen Ejecutivo

La decisión de Estados Unidos y Gran Bretaña de utilizar la fuerza contra Iraq al margen del consenso del Consejo de Seguridad, fue atribuida por un buen número de analistas, intelectuales y políticos a la irrelevancia de la diplomacia. Si bien los que llegaron a esta conclusión no habían descartado otras razones, pusieron un marcado énfasis en la “incapacidad” –esterilidad– de la negociación diplomática, asignándole una responsabilidad directa en el fracaso, para llegar a una solución pacífica que pusiera fin al desencuentro abierto entre las potencias e Iraq.

Esta aparente “lección”, ha traído consigo inferencias colaterales no menos dañinas; especialmente, aquella que busca sembrar confusión respecto a los factores involucrados, con la clara intención de justificar la agresión, el irrespeto al derecho internacional en sus variantes; los derechos humanos y los humanitarios. En su lógica, si la diplomacia fracasa, queda como responsabilidad suya, casi como un re-

sultado inevitable, natural, la guerra. Así, la violencia se justifica porque no se dieron las condiciones para evitarla, posición en extremo fácil y engañosa, en la que por un razonamiento perverso, los responsables son los que “irracionalmente” insistieron en la vía pacífica, legitimándose de esta manera el agresor por la supuesta “incapacidad” de los primeros.

De ahí queda muy poco trecho para afirmar que, si la diplomacia no estuvo a la altura de un reto crucial, los organismos en donde su práctica está institucionalizada –siendo el más representativo las Naciones Unidas– no pueden ser los escenarios de las decisiones medulares sobre la preservación de la paz en el mundo. Como el consenso fue superado por una decisión unilateral, esta demoledora visión puede hacerse extensiva a otros grupos organizados de países como por ejemplo la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercado Común del Sur (Mercosur). Dado que generalmente la “ciencia nova” proviene de los centros de poder, esta aproximación podría influir en las políticas exterior-

res de los países de América Latina, de tal manera que en sus decisiones busquen más bien disociarse de cualquier empresa conjunta buscando una “adaptación privilegiada” con la potencia hegemónica en detrimento de la unidad subregional y/o regional, alternativas que considero fundamentales en las actuales circunstancias.

En ese orden de ideas, el presente ensayo intenta responder, espero con argumentos plausibles, a esa percepción y sus efectos prácticos. En síntesis pretende tres cosas:

- Aclarar que no ha fracasado la diplomacia per se, sino que se ha impuesto en la práctica el ejercicio unilateral del poder, la versión más extrema del realismo político, una corriente de pensamiento de las relaciones internacionales, que coloca en un lugar preeminente el recurso al uso de la fuerza. Éste, niega a la diplomacia, mas no la invalida. Por el contrario, la opción ética de un país del tercer mundo es reforzarla;
- La diplomacia –especialmente la ejercida por los servicios exteriores profesionales– todavía ha quedado a buen recaudo pero ha sido notificada: no debe ignorar que la unipolaridad se viene expresando en el diseño de una nueva agenda política mundial, en la que obviamente no participa América Latina al ser sus intereses marginales en dicho diseño.
- Ante un escenario en el que se consolida un dominio unipolar, la primera línea de defensa de los países latinoamericanos –o de los más repre-

sentativos– ha sido insistir en el respeto al derecho internacional y en el relanzamiento del multilateralismo. Esta posición en sí no es novedosa. Lo que sigue representando un desafío es la forma de darle contenido, es decir, tener la capacidad de hacerlos prevalecer, llegado el momento, en la región. Hacia este propósito, pienso que es necesario una aproximación imaginativa en la tarea de construir la unidad latinoamericana, no solo como resultado de la inercia de un momento crítico como este, sino con el convencimiento de que sistémicamente es el camino que se tiene que recorrer. La Cancillería peruana ha sido cuna de fecundos pensadores como Alberto Ulloa Sotomayor y Carlos García Bedoya –entre otros– quienes con su visión le dieron prestigio y dimensión ética a su labor. En las actuales circunstancias, para cumplir con ese propósito, un Servicio Exterior profesional como Torre Tagle, requiere contar con un Centro de Altos Estudios Internacionales que, premunido de una impronta analítica propia, con el tiempo cumpla funciones similares –marcando las diferencias por cierto– de acreditado orientador de opinión en la región y el hemisferio en materia internacional, como lo son la Heritage Foundation o la Rand Corporation, para citar a dos instituciones conocidas.

¿El fracaso de la diplomacia o problemas en un nuevo reacomodo de los intereses de las potencias?

Desde su creación y a lo largo de

su compleja y errática existencia durante la Guerra Fría, la dinámica de los debates en el seno del Consejo de Seguridad, reflejó, en términos jurídicos y políticos dos planos: una *realidad ex ante* en la que la pugna de intereses de las potencias las llevaba, en determinado momento, directamente o a través de terceros, a cuestionar un *modus vivendi* establecido en algún lugar del planeta, iniciando relaciones hostiles y luego, de abierto conflicto. La segunda, una *realidad ex post*, en la que la búsqueda de una solución satisfactoria, giraba en torno al uso legítimo de la fuerza, lo que ocasionaba los desencuentros y las rivalidades abiertas que los llevaba a ejercer su capacidad de veto¹. Pero el Consejo, no era sólo un filtro multilateral de socios selectos con propósitos legitimadores de sus propias ambiciones e invasiones. Alguna vez, por el exceso de los contrapesos, se inhabilitó para cumplir sus funciones. En el año 1950, el uso del veto y los debates estériles lo llevaron a un punto muerto, de total inacción, por lo que el juego político de las influencias se desplazó hacia la Asamblea General, "obligándola" a tomar la iniciativa².

En otras ocasiones –muy contadas por cierto– en cumplimiento de sus propias atribuciones, servía además como un último recurso para evitar la guerra o se abocaba con seriedad a encontrar alternativas negociadoras que pusieran fin a un conflicto armado que afectaba la seguridad mundial³. Sea como fuere, eran las cinco potencias las que por acción

u omisión definían el rumbo de la paz y de la guerra⁴, y sin su concurso las Naciones Unidas no podían operar y aparentemente, no pueden o no podrían en el futuro.

El fin de la guerra fría dio paso a una gran expectativa respecto a las futuras tareas de la diplomacia multilateral, en especial en los países en desarrollo, ya que la atención estaba centrada en una nueva agenda global que ponía el acento en los derechos humanos, el medio ambiente, el desarme y la prevención de los conflictos. En lo que se refería al Consejo de Seguridad la situación era similar. Una Rusia desmembrada, debilitada militarmente y con una incipiente pero firmemente arraigada economía de mercado, estaba lejos de ser la amenaza ideológica de antaño y por tanto un uso potencial e irracional del veto disminuía considerablemente.

El año 1991, Sadam Hussein (hasta ese entonces), protegido de la política exterior norteamericana, incurrió en dos graves errores, comunes a los dictadores o líderes de regímenes autoritarios del tercer mundo. El primero fue sobrestimar su prestigio y legitimidad, en este caso, como líder en el Medio Oriente. El segundo, partiendo de esa premisa falsa, asumir que el Consejo de Seguridad permanecería impasible⁵ ante la invasión a Kuwait, que de haber sido exitosa, le otorgaría un peso específico en la fijación de los precios del petróleo y por tanto, poder de negociación frente a Occidente. Su cálculo fue desastro-

so ya que no se percató que su imprudente audacia alteraría en su región un *modus vivendi* que en ese entonces era satisfactorio para las cinco potencias. Al constituir la agresión y la usurpación de territorios por la fuerza, una grave violación de los principios de la Carta y una amenaza a la paz y la seguridad internacional, no fue difícil estimular la cohesión del Consejo de Seguridad, cuyos miembros permanentes, de manera unánime condenaron la invasión. Iraq fue desalojado en un tiempo record y su derrota se registró como ejemplo de una guerra moderna y exitosa, en la que la informática y la tecnología, condensadas en las armas inteligentes (smart weapons) habían decidido de antemano quien era el vencedor.

El excesivo entusiasmo en torno a un idealizado multilateralismo, ignoraba, de manera sutil pero clara, que ya había empezado a fines de 1990 y comienzos de 1991, con las resoluciones N° 661 y la 687, al menos en el Consejo de Seguridad, una transición esencialmente política de un orden bipolar a uno de carácter unipolar. La agenda múltiple tenía más bien un propósito económico, es decir consolidar en los países en desarrollo, especialmente en América Latina, la economía de mercado.

Los países cooperantes que el 16 de enero de 1991 procedieron a desalojar a Iraq de Kuwait actuaron como dice Rodríguez Elizondo con la autorización de la ONU pero sin sus banderas. La Resolución No. 661 del Con-

sejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza y la No. 687, sometió a exigente escrutinio a Iraq por parte de la UNSCOM para monitorear, verificar y supervisar la destrucción, remoción y neutralización de armas iraquíes de destrucción masiva.

No es tan paradójico que el año 2003 Estados Unidos haya pensado respecto a Iraq lo mismo que éste pensó de Kuwait en 1991. Claro está que con resultados diametralmente opuestos. El primero fue vencedor y el otro perdedor. Sin embargo, el triunfador de hoy, complicó una ya tensa relación con la Unión Europea, organismo que mantenía una relación caracterizada por la búsqueda de mejores niveles de complementariedad ante la mutua constatación de que las desinteligencias podrían poner en peligro una asociación que debería ser mucho más efectiva. Esta vez los intereses de las otras potencias –Rusia, Francia y Alemania– coincidían; las diferencias en el método los llevaron a colocarse en posición antagónica. El uso de la fuerza, dejando de lado al Consejo de Seguridad, a pesar de insistir en una legitimidad, forzando una interpretación de la Resolución N° 1441, dividió a la Unión Europea (UE), la que pudo sobrellevar la crisis porque tiene mecanismos institucionales comerciales, agrícolas y financieros sólidos. Sin embargo, de seguir el distanciamiento y las mutuas acusaciones, el bloque occidental tendría serias dificultades para coincidir en temas de importancia mundial favoreciendo la consolidación de una poten-

cia emergente como la República Popular China y fomentando un creciente margen de autonomía de Rusia. En este contexto, la Reunión Cumbre del G-8 y Rusia a realizarse en Francia está llamada a consolidar el tibio acercamiento de la resolución de las Naciones Unidas que levantó las sanciones a Iraq.

Con este trasfondo, puede decirse que lo que fue llevado a un límite insostenible, ha sido la estructura formal multilateral de poder, supérstite de la guerra fría. A raíz de la consolidación del predominio unipolar norteamericano, el breve intervalo de cohesión del Consejo de Seguridad mostrado en la Guerra del Golfo en 1991, sucumbió en la etapa final de la post guerra fría, siendo el preludio de su derrumbe la acción de la OTAN en los Balcanes. La institución del veto, antes utilizada por la URSS para defenderse de los otros cuatro miembros y por éstos para oponerse a la primera, se convirtió en el recurso –impensado hasta hace poco para ser esgrimida contra uno de los cuatro– de países como Francia y Alemania. Si bien el veto, es una potestad que nació con el propio Consejo de Seguridad, nunca antes dos miembros permanentes se opusieron a un tercero ideológicamente compatible, por ello la decisión de Francia y Alemania tiene sus propias características inéditas. Pero hay otro motivo, aún más novedoso, que replantea su uso contemporáneo dentro de los mismos socios. El veto fue creado, como dijo el delegado mexicano en la Conferencia de San Fran-

cisco, “para disciplinar a los ratones y dejar libres a los leones”, y no para el bloqueo mutuo de los miembros permanentes políticamente cercanos. Andrei Gromyko⁶ el ex Canciller de la ex URSS, en el recuento que hace en sus “Memorias” sobre el origen del veto, narra, a su manera, una no tan sorprendente coincidencia entre la posición de su país y Estados Unidos, cuando trató el tema en sus conversaciones con el propio presidente Roosevelt en Yalta.

Superado el corsé del Consejo de Seguridad, el “unilateralismo afirmativo”⁷ como praxis de política exterior emergente, predica sin sutilezas o subterfugios que los intereses norteamericanos son los que realmente importan y que el resto de países deben ser lo “suficientemente sensatos” para buscar una rápida adaptación, intuendo, de ser el caso, lo que pueda ser beneficioso para los intereses norteamericanos. En una dimensión universal, el unilateralismo ha dado pie a una total alteración de los parámetros de la ética internacional que tenía vigencia la década de los 90, hecho que en apariencia no tendría contenido o propósito práctico. En realidad, sucede todo lo contrario, ya que induce al cuestionamiento de la legitimidad de las acciones de la potencia hegemónica. Como ha traspasado ese umbral, encuentra cierta fatiga moral en sus interlocutores de tal manera que la persuasión debe remplazarse por la coacción. Hasta hace poco, el relativismo ético tan criticado en Occidente –particularmente en Es-

tados Unidos— era atribuido a países como Singapur, la República Popular China y Malasia entre los más conspicuos. Éstos, proponían y aplicaban una suerte de asimilación, dirigida por el Estado, de los derechos humanos bajo el argumento de que la sociedad estaba por encima del individuo. Ahora es la potencia hegemónica la que ha instaurado un relativismo ético⁸ que va mucho más allá de la mera justificación basada en la prioridad de los derechos de la sociedad. Esta nueva versión, subordina la ética de los derechos humanos y del derecho humanitario al ejercicio del poder. No puede causar sorpresa entonces, que Singapur, pionero del relativismo, rápidamente entendiera ese retroceso y decidiera apoyar resueltamente la estrategia de la potencia hegemónica, obteniendo como recompensa la fijación de una fecha para la firma de su TLC con Washington.

Pero el cambio que se ha operado, no augura ningún escenario en el que un auténtico multilateralismo asuma la conducción de los asuntos mundiales. La desaparición del viejo multilateralismo, anquilosado, en el que ni siquiera las potencias lograron armonizar sus intereses⁹ ha dado paso a una mutación peligrosa: *la cooperación militar multilateral*¹⁰ entre los países, o una forma refinada de coalición de intereses que intentaría legitimarse —si eso es posible— actuando dentro del marco de las Naciones Unidas pero al margen de los principios de la propia Carta. Es decir, una vez que se ha fijado un objetivo políti-

co-militar, los países interesados son convocados y todos aquellos que esperen algún beneficio de la potencia hegemónica pueden y deben colaborar. Los filtros jurídicos, humanitarios y de los derechos humanos quedan en un lugar secundario.

El desarrollo de los hechos posteriores a la invasión a Iraq ha llevado a ciertos analistas a considerar que la victoria militar llevará a una derrota política porque los liberados iraquíes no tolerarán una ocupación norteamericana en su territorio y solicitarán —sea por la vía pacífica o por medios violentos— a sus liberadores la autonomía necesaria para decidir soberanamente sus asuntos, entre ellos, el nuevo régimen político. Como resultado, la racionalidad de la guerra preventiva quedaría desacreditada y Estados Unidos buscaría, para resolver el problema del rechazo de los iraquíes, la participación de las Naciones Unidas. Puede ser esta una posibilidad a mediano plazo, pero no estoy muy seguro que las cosas sucedan necesariamente bajo el criterio de que la ONU tendrá igual capacidad de decisión que Estados Unidos en Iraq. La filosofía del ejercicio del poder que ahora manejan los asesores del presidente Bush, está sustentada precisamente en un cuestionamiento del multilateralismo como sustituto de una política exterior propia para defender sus intereses nacionales. En ese orden de ideas, si en algún momento recurre a la ONU para coadyuvar a la administración de Iraq, será bajo la concepción de que el ámbito

multilateral desempeña un rol subsidiario y dependiente de las decisiones del país que tiene y ejerce el mayor poder. Esta lógica se puso en evidencia en la forma como Estados Unidos manejó las últimas negociaciones de la resolución de la ONU sobre Iraq. Su decisión de atacar Iraq ya había sido tomada al enviar con antelación más de 200 000 tropas a esa zona y lo que esperaba era la legitimación del Consejo de Seguridad, que como sabemos nunca se dio.

De otro lado la espiral de dominación a la que han ingresado los obliga a continuar con la misma conducta porque cualquier cambio daría la impresión de debilidad, por lo que no sorprende que ahora la presión se concentre en Irán y estemos frente a un discurso en el que de manera intencional no se deja ninguna duda de que Estados Unidos tiene la firme voluntad de ejercer la fuerza si sus intereses estratégicos están amenazados.

Esta es una estrategia de aplicación mundial en la que las peculiaridades o elementos diferenciadores en cada región del tercer mundo, van a perder paulatinamente su peso específico. Por lo tanto, se hace necesario, el diseño de una concepción de política exterior que visualice el largo plazo y que constituya una respuesta de América Latina, América del Sur o de la CAN a los parámetros del nuevo escenario internacional en gestación. Hay que tener en

cuenta que el proceso de transición será breve, porque la historia nos ha indicado que cuando la seguridad de una o más potencias se erige en prioridad, se aceleran las acciones y se busca configurar un nuevo sistema internacional.

El reto es de difícil cumplimiento. En primer lugar debe articular dos procesos que ahora se mueven en dos planos diferentes en la actual coyuntura de la política al interior de la región. Por un lado, los proyectos nacionales de Brasil y Argentina (más sólido el primero que el segundo) cuyos presidentes Luis Inacio Lula da Silva y Néstor Kirchner, han decidido sustentarlo en un capitalismo nacional con visión mundial; luego la visión del "socio estratégico" que comparten Chile y los países centroamericanos liderados por Costa Rica y las otras opciones de inserción integradora de los demás países de la región sea a través de la CAN o el Mercosur. En segundo lugar, tenemos la aproximación política regional sobre situaciones puntuales en la región, en particular lo que acontece en Colombia, la alianza entre el terrorismo y el narcotráfico. En ese plano está por ejemplo el recurso al multilateralismo, al respeto del derecho internacional y a una presencia mayor de las Naciones Unidas.

La concepción a la que me refiero sería, de un lado, en lo político, una respuesta ética-jurídica a la ideologización de la seguridad y, en lo económico, fomentaría la creación

prioritaria de un polo real de desarrollo en América Latina, como alternativa a una economía mundial cuyo crecimiento depende ahora, en gran parte, de los vaivenes de la economía norteamericana. No es un equivalente a un paradigma utilitarista, como el “Consenso de Washington” que busca articular una conducta a fin de promover la hegemonía, sino de una visión internacional propia que trascienda la coyuntura, proyecte una estabilidad a largo plazo y construya una identidad regional.

Las razones para la innovación en política exterior

La Cancillería no ha sido, ni es, ajena a la innovación conceptual y la proyección de esquemas teórico-prácticos, que han favorecido tanto una política a favor de la unidad latinoamericana como un manejo inteligente, ponderado, de los asuntos internacionales bajo la égida del derecho internacional. Aunque por la dimensión intelectual de dos embajadores como Carlos García Bedoya y don Javier Pérez de Cuéllar, es muy complicado asignar especialidades de manera individual, podríamos decir que el primero puede ser identificado con la región y el hemisferio y, el segundo, dos veces consecutivas Secretario General de las Naciones Unidas, con un desempeño magistral de alcance mundial, que tuvo como premisa básica el respeto al derecho internacional.

El legado de la innovación teórica de Carlos García Bedoya

Las tesis de este notable diplomático peruano han sido motivo de exhaustivos análisis¹¹. Aquí solo voy a comentar de manera muy puntual, algunas de sus ideas que permiten argumentar a favor de continuar con la innovación teórica y práctica en la política exterior para responder mejor a los desafíos de una coyuntura internacional incierta.

Una de sus principales preocupaciones era estimular un enfoque multidisciplinario de los hechos internacionales sustentado en apropiadas categorías de análisis, ya que en su criterio, una política exterior solo es susceptible de ser aplicada con éxito siempre y cuando su concepción y diseño emanen de un mínimo de rigurosidad conceptual¹².

De cara a las circunstancias que le tocó vivir, el impulso hacia la búsqueda de la precisión temática tenía que ver con la necesidad de que la diplomacia se convirtiera en un instrumento vital para “consolidar nuestra independencia nacional” que para él, en ese momento, era un proceso inacabado. Se requería contar, por lo tanto, con un marco epistemológico apropiado para que la política exterior desempeñara un rol efectivo¹³, ya que ésta era motivo de aproximaciones parciales, superficiales o en todo caso de opiniones bien intencionadas pero que carecían del más elemental

conocimiento del entorno mundial. Es decir se pensaba que un tema internacional era de fácil acceso ya que no se percibía, al menos de manera inmediata, ningún marco analítico por el que pudiera discurrir.

Sin embargo en la última década la situación ha experimentado un cambio sustancial. En ese contexto, el “prejuicio” al que hacía referencia García Bedoya, ha dejado de ser una mera falta de conocimiento o dominio de categorías conceptuales, para dar paso a una suerte de eclosión de férreos paradigmas epistemológicos que tienen un solo origen y que en mi criterio constituyen un importante desafío analítico en el diseño de las políticas exteriores latinoamericanas.

Uno de los más conocidos y que ha ejercido una notable influencia en la política exterior de los países de la región es lo que califico como la presencia del *economicismo* en el análisis de la dinámica internacional. Contra lo que se pueda suponer, el primero no constituía o constituye una aplicación estricta de la teoría económica a las relaciones internacionales. Era, por el contrario –aunque suene paradójico– un pseudo análisis político con una perniciosa finalidad ideológica: persuadirnos que la asociación democracia-mercado descansaba en la afirmación del capitalismo en el que los intereses económicos percibidos como evidencias incontrastables en sí mismas –supuestamente el resultado del juego puro y simple del mercado– constituye la vía privilegiada para ver

al mundo. Se sustenta en un mal calificado pragmatismo¹⁴ que sus seguidores describen como la aproximación “más objetiva” hacia la realidad. La ejecutoria internacional cuenta otra historia e indica, más bien, que *encubre una sofisticada estrategia que induce a la aceptación pasiva del statu quo, legitimando la existencia de relaciones asimétricas, proscribiendo de esa manera cualquier intento creativo y/o ético para analizar los hechos internacionales y diseñar la política exterior.*

No solo niega la existencia de tres esferas diferentes pero interrelacionadas –lo político, lo jurídico-normativo y lo económico– sino que sugiere la absorción gratuita de los dos primeros por el último¹⁵. Su lógica ha venido irradiando –algunas veces de manera subrepticia y otras abierta– a todas las esferas del análisis de los fenómenos internacionales por lo que las concepciones contemporáneas de política exterior no han estado exentas de esa influencia, lo que compromete un diseño independiente de la política exterior por parte de la entidad a cargo. Su versión más refinada ha sido el denominado *Consenso de Washington*¹⁶. Aquí voy a describir de manera sucinta dos formas bajo las cuales su racionalidad fue llevada a la práctica en la región: la primera, corresponde al sector financiero y, la segunda, tiene que ver con la forma como ha influido en una cierta visión de la política exterior en América Latina.

No es un misterio que fue la ban-

ca internacional la que a fin de cautelar sus intereses, aplicó de manera directa en América Latina el denominado Consenso en su evaluación de las economías latinoamericanas, llegando las calificadoras de riesgo a extremos antes inimaginables mediante una abierta injerencia en los asuntos internos de los países de la región. Así, *Goldman Sachs* –que estableció el ahora tristemente célebre *Lulómetro*– y especuladores globales como George Soros, intervinieron de manera abierta y sin escrúpulos de ninguna clase en el proceso electoral de Brasil, para impedir que Luis Inacio Lula da Silva fuera presidente, intentando desplazar hacia otro candidato el voto de potenciales simpatizantes o electores indecisos, a través de una insidiosa campaña en la que describían catastróficos escenarios financieros, basados en un discutible conocimiento científico de la realidad económica mundial. Contra todos esos pronósticos –y este es un síntoma por demás interesante y de saludable impacto en la unidad regional– Lula salió triunfante. Y no solo venció, sino que su gestión económica es exitosa y cuenta con un alto grado de aprobación tanto interna como externa. La reciente colocación de bonos por mil millones de dólares en el mercado financiero internacional es la prueba irrefutable en contrario.

Por otra parte, algunos países de la región adoptaron a su manera el mensaje del dogma y lo aplicaron en la dimensión económica de sus políticas exteriores, asumiendo en primer

lugar que el libre comercio es un sistema en el que todos ganan y no hay interferencias de poder ya que las reglas de juego son claras y la forma de estimar sus progresos se basa en las cifras estadísticas. El objetivo era asegurarse un margen de maniobra política mínima para atender los requerimientos de la dinámica interna. Fue no obstante una percepción equivocada, ya que el paradigma central empezó a experimentar un cambio acelerado en las negociaciones al interior del Consejo de Seguridad, cuando la potencia hegemónica buscaba denodadamente el apoyo de los miembros no permanentes. La nueva lección ha sido que los dogmas internacionales, son útiles solo a su creador y su vigencia está determinada por sus propios intereses¹⁷.

Pero ¿dónde radica ese atractivo que hizo que muchos estudiosos y funcionarios públicos se sirvan de él para proponer enfoques de política exterior o políticas económicas a los países en desarrollo? En realidad, es una extrapolación exagerada e interesada de dos atributos de la economía convencional: sus aparentemente sólidos fundamentos y derivado de ellos su capacidad de predicción, la cual, en esta época de incertidumbre, le otorgaría capacidad para prevenir catástrofes financieras o crisis económicas.

Sin embargo ninguna tiene condición de verdad irrefutable. Con respecto a la solidez de los fundamentos hay una abierta discusión acerca de sí la economía es una verdadera cien-

cia¹⁸. Con relación a la capacidad de predicción no hay pruebas definitivas y las existentes indican lo contrario¹⁹.

La labor de los economistas –al igual que otras profesiones liberales– merece un amplio respeto y, personalmente, admiro el talento y honestidad intelectual de algunos como Joseph Stiglitz y Paul Krugman entre los extranjeros y Oscar Dancourt y Julio Velarde entre los peruanos. Lo que me parece incorrecto porque lo considero epistemológicamente absurdo, es pensar que la diplomacia o el análisis de las relaciones internacionales tienen en esta época que renunciar a sus fuentes y remplazarlas con la economía o el marketing. Y aquí quiero hacer hincapié en una distinción que muchos pasan por alto o ignoran interesadamente. Una cosa es confundir o desconocer las raíces epistemológicas de dos materias distintas como la ciencia política –incluyendo su rama derivada, la teoría de las relaciones internacionales– y la economía, asumiendo que son intercambiables, lo cual lleva, en ambos casos, como es lógico, a desnaturalizar su ejercicio. Otra, es considerar a la promoción de exportaciones como una tarea importante pero complementaria, dentro de las más representativas de la función diplomática, de la misma manera que un economista estudia teoría de las relaciones internacionales para enriquecer políticamente su visión del mundo, sin por ello abandonar los conceptos básicos de su profesión, trastocarlos o remplazarlos. Esta perspectiva, es la que

me parece la más adecuada. Recordemos que la experiencia aconseja que, una visión política clara y coherente es una condición básica para que una estrategia exportadora tenga mayores posibilidades de éxito.

El complemento ideal para un debilitado y desacreditado consenso de Washington ha sido la elevación de la seguridad norteamericana a la condición de ideología. Se suponía que el liberalismo, en su calidad de vencedor, iba a promover a la misma velocidad al mercado y a la democracia. El empuje de la globalización, cambió los tiempos y la cronología, siguiendo el mercado su propio derrotero en base a una lógica implacable, relegando a un segundo plano a la democracia, siendo este proceso fácilmente observable en América Latina en los últimos diez años. A su vez, la democracia perdió el paso porque los derechos humanos empezaron a cuestionarla como sistema, desde dentro. En ese momento, la potencia hegemónica percibe que la agenda del “Consenso de Washington” no servía ya a sus intereses. Necesitaba ejercer el poder como en la época de la guerra fría y para ello requería retomar la seguridad como razón de Estado, en cuya versión contemporánea la lucha contra el terrorismo reemplaza al comunismo. Esta metamorfosis requiere la conversión de la seguridad en ideología, es decir transformarlo en un dogma que al colocar la supervivencia de la potencia como la razón de ser del sistema internacional, justifique todo y quien

se oponga a ese designio sea castigado.

En este escenario corresponde retomar el hilo conductor del pensamiento de García Bedoya, podemos afirmar que se han superado las “denominadas hipotecas”, pero enfrentamos las consecuencias de un acelerado proceso de globalización. Si en la época que le tocó vivir al embajador García Bedoya, el objetivo era liberar, con honor, al Perú, del peso de una herencia histórica inconclusa, ahora se trata de insertar al Perú en el mundo globalizado resguardando su autonomía como estado-nación, objetivo cuyo cumplimiento requiere atender dos tareas: *defender un concepto contemporáneo, integral y equilibrado de soberanía y promover el bienestar de la sociedad civil, especialmente de los más necesitados, frente a los embates de los efectos negativos de la globalización.*

Una extrapolación actual de su lógica global nos colocaría frente, no a una actividad puramente teórica, sino a lo que se conoce como el *razonamiento práctico*²⁰, es decir, la actividad mental de carácter multidisciplinario que esta orientada a un fin concreto pero que, en el proceso, evalúa las opciones cognitivas más adecuadas para lograrlo sin incurrir en ninguna forma de dogmatismo o juicio preconcebido. La razón práctica tiene además una ventaja fundamental: busca compatibilizar una posición ética con la implementación de medidas concretas.

El derecho internacional y la ejecutoria magistral del embajador Javier Pérez de Cuéllar

Si bien su libro “*Pilgrimage for Peace*” constituye un recuento completo de toda su trayectoria como el más alto funcionario internacional y testimonio de su constante dedicación por la aplicación de los principios y normas del derecho internacional, en mi modesta opinión, fue en la estupefaciente gestión que realizó para lograr la paz luego de un cruento y extenso conflicto entre Iraq e Irán, donde su visión, capacidad y sobre todo dominio magistral de las posibilidades y los límites del derecho aparecieron en toda su dimensión. Y no fue una tarea fácil, ya que tenía que ser el intermediario o acreditado heraldo (*kerykes* con la solemnidad que se le concede a este enviado en un pasaje de *la Ilíada*) de la comunidad internacional ante los miembros del Consejo de Seguridad, donde sabía primaban los intereses antes que una vocación natural por dar cumplimiento a la norma jurídica.

Fue una tarea en extremo complicada ya que su capacidad de maniobra tenía dos términos de referencia: por un lado las facultades que tenía en virtud del Artículo 99 de la Carta de la ONU y, de otro, el desinterés de los miembros permanentes —en especial de Estados Unidos y la ex Unión Soviética— para dar una pronta solución al conflicto entre Iraq e Irán. A ello había que agregar una

conducta que alimentaba el conflicto ya que algunos de ellos proveían de armas de diverso tipo a ambos contendientes.

Su desempeño es una lección magistral de una diplomacia de primerísimo nivel²¹ en la que confluyen, una visión integral de los factores involucrados, talento, tacto, paciencia y, sobre todo, una persistente voluntad de alcanzar la paz. No solo rescató la autonomía –aunque relativa por cierto– del Secretario General sino que sacó de su cómodo e improductivo letargo al Consejo de Seguridad, al demostrar un manejo imparcial del problema y proponer propuestas tan innovadoras como posibles. Se erigió, en un momento en que una de las partes –Irán– desconfiaba²² por sobrados motivos del Consejo de Seguridad, en el interlocutor válido de ambos rivales; viajó extensamente a la región; sostuvo entrevistas a todo nivel (inclusive con Sadam Hussein); respondió con prontitud a todas las inquietudes de los directamente involucrados y mantuvo la misma lógica –aunque con diferentes argumentos– ante las partes en busca de un cese del fuego. Asimiló los fracasos pero aprendió de ellos y con la sagacidad que solo da la práctica profesional de la diplomacia, pudo percibir certeramente que la ascensión al poder de Mikhail Gorbachov era un factor decisivo en su estrategia global para terminar con un cruento conflicto que le tomó seis años de intensas gestiones personales.

Metodológicamente su gestión en este caso tuvo dos etapas. La primera fue lograr que el Consejo de Seguridad se reuniera a nivel de Cancilleres para adoptar una decisión –a la fecha de esa convocatoria éste se había reunido solo dos veces a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores– y el resultado fue la aprobación unánime de la Resolución No. 598 que, en esencia, recoge todas sus iniciativas. La segunda fue la implementación de la misma, ya que el cese al fuego solo podía convertirse en el inicio de una paz permanente, si es que se cumplían de manera simultánea un mosaico perfectamente ensamblado de diversos aspectos del derecho internacional y del derecho humanitario²³. Su labor se constituyó quizás en el ejemplo efímero de que el Consejo de Seguridad podría aproximarse constructivamente a un problema, despojado de los lastres de la guerra fría.

Pocas veces en la historia de la ONU se ha podido apreciar toda una saga diplomática con un final feliz. Al restaurarse la paz, el derecho internacional prevaleció, no por iniciativa del Consejo de Seguridad sino por la dedicada labor de un Secretario General que era consciente que la observancia de la ley, en un mundo donde el interés define las conductas de los más poderosos, tenía que ser el resultado de un meticuloso proceso de persuasión a los miembros permanentes, ya que el cese de hostilidades para transformarse en una paz genuina debería estar asentado en dos pilares: el peso específico del Consejo

y en un esquema de justicia aceptable para ambos contendientes.

La lección aprendida es que aún en un mundo donde los intereses económicos y/o estratégicos están presentes en muchas –si no en todas– las decisiones, era, y es, posible, encontrar un espacio y un método para dar cabida a las normas del derecho internacional²⁴. De lo contrario, hubiese renunciado a cualquier rol protagónico orientado hacia ese fin, ya que solamente le hubiera bastado afirmar que la problemática internacional tiene un derrotero pre-establecido en el que no habría cabida para el derecho.

Sin embargo, esa conducta no ha recibido precisamente toda la atención que merece²⁵. En los años recientes ha sido una costumbre inveterada observar a los fenómenos internacionales bajo el prisma económico, no para indicar los intereses reales en juego detrás de las acciones –especialmente de los países poderosos– sino para justificarlos sin una apropiada interpretación política o su análisis exhaustivo en el marco de la ética internacional contemporánea.

Como era de esperarse, esta situación anómala ha tenido diversos efectos en las materias asociadas a ella, siendo dos los más importantes:

Distorsión de la funcionalidad de lo político y lo jurídico

Bajo estas condiciones, la dimen-

sión política y la jurídica se han subordinado al economicismo en su propio detrimento. La dimensión política ha servido para legitimar acciones que han sido simple y llanamente injusticias y abiertas transgresiones del derecho internacional. En conjunto lo político y lo económico formaban parte de todo un mensaje para justificar el *statu quo*²⁶. Para los países latinoamericanos, la síntesis más refinada de esa complicidad epistemológica entre lo político y lo económico, es el denominado Consenso de Washington, hoy cuestionado, pero que hace pocos años era prácticamente un decálogo de conducta.

A su vez, el derecho internacional, excepción hecha del Estatuto de Roma que establece el Tribunal Penal Internacional, en la mayoría de situaciones recientes ha servido para administrar jurídicamente una visión de justicia grupal o particular, nacida de la solución de conflictos a través de la intervención con carácter humanitario, cuyo manejo ha estado circunscrito a un grupo selecto de actores.

Relativización de la ética en la política exterior

Otra consecuencia, ha sido la difusión de una concepción estrecha en la toma de decisiones –derivación perversa del utilitarismo de Jeremy Bentham– la que define a la política exterior como el proceso de escoger las opciones que tienen el menor costo y el rendimiento mayor. Bajo esta premisa, la ética jurídica es eliminada

en el proceso de análisis y de las acciones. Como se podrá comprender, esta visión no es sostenible en países que defienden el estado de derecho y la observancia de los derechos fundamentales, ejes temáticos bajo los que deben proyectar su política exterior, sustentándose en el derecho internacional y sus ramas conexas. De no ser así, en la práctica, una posición de real desventaja en términos de poder los obligaría primero, a escoger las opciones y luego preocuparse de los costos lo cual, al final, conlleva decisiones apresuradas y equivocadas. En el caso peruano, la Carta Democrática y la Convención Interamericana contra el Terrorismo, constituyen ejemplos exitosos de la proyección en el hemisferio, de una concepción ético-jurídica que tenía su raíz en la inteligente articulación de la experiencia nacida de la lucha por el tránsito de un régimen autoritario hacia un régimen democrático y las tendencias contemporáneas del derecho internacional.

La reflexión institucional

La visión clásica de la diplomacia como una actividad definida por la información, negociación y representación resulta insuficiente en la época actual para justificar ante la sociedad civil la existencia de una Cancillería eficiente y una política exterior con un respetable margen de autonomía. Más bien, en ciertos sectores la representación se ve ahora como una muestra de frivolidad y la participa-

ción en la negociación en temas cruciales de política económica internacional, para algunos prácticamente nos estaría vedada por que se supone –erróneamente por cierto– que no tenemos la debida preparación²⁷.

A fin de responder a los desafíos de una coyuntura en permanente transformación, creo que el Servicio Diplomático peruano debe continuar rediseñando no solo sus métodos de trabajo, sino su visión conceptual del sistema internacional. En realidad este proceso ya ha empezado, si tenemos en cuenta la reciente propuesta de trabajo del canciller Allan Wagner²⁸, la novísima Política Consular y la excelente coordinación establecida con otras instituciones del Estado para promover las exportaciones peruanas. El perfeccionamiento de estas tareas no impide –creo que más bien estimula– el desarrollo de una visión macropolítica que le dé continuidad en el tiempo y facilite los ajustes que sean necesarios.

En la actual sociedad internacional, donde el prestigio está identificado con el cambio y la innovación, la diplomacia peruana debe incorporar el conocimiento institucionalizado como parte de su esencia misma. Esto sugiere considerar, con el cuidado y la ponderación debida, el establecimiento de un Centro de Altos Estudios Internacionales en el Ministerio de Relaciones Exteriores²⁹ a cargo de la Academia Diplomática. Su finalidad sería reflexionar de manera sistemática y con profundidad sobre aque-

llos temas claves de política exterior con directa influencia en la vida política interna y viceversa. Debe proveer una impronta analítica propia, identificable, cuya preocupación fundamental, no obstante, debería ser América Latina. La negociación, siendo un arte y una herramienta, debe estar dotada de un nuevo contenido y renovada en sus premisas.

Estas serían las razones:

- Luego de la experiencia del fracaso del “*Consenso de Washington*”, habría que reflexionar sobre si continuamos siendo consumidores de dogmas epistemológicos procesados en el exterior³⁰, los que por ser hábilmente comunicados, dan la idea de ser la opción más correcta o hacemos el intento de construir una visión propia. En un país del tercer mundo, como el nuestro, la primera opción contribuye a destruir la creatividad llegando a lo que califica Baudrillard como el exterminio de la ilusión radical³¹, que no es otra cosa que trasladar la eterna vocación de conjetura de Karl Popper hacia un propósito social de contenido ético y jurídico.
- Tengo la impresión que la teoría económica ha sido llevada a un punto de inflexión por dos factores: en primer lugar por el fracaso de la tan voceada “nueva economía” y, en segundo lugar por la constante metamorfosis de los acontecimientos políticos, cuya lógica escapa a los modelos econométricos y a la teoría de la decisión racional. Por ello, hoy en día, economistas como el propio Krugman

y otros, que pensaban que el instrumental teórico de la micro y macroeconomía bastaba para entender la realidad latinoamericana y mundial, incursionan casi a tientas en un terreno ignoto para ellos: la política internacional. No llama la atención por ejemplo que estén tratando de encontrar la racionalidad del impacto del terrorismo internacional en el comportamiento de la economía norteamericana o intenten explicar la relación entre democracia y el rendimiento del programa económico en los países de la región.

- Este reconocimiento de la influencia decisiva de la política en la economía mundial –antes era lo opuesto– no puede ser atribuido sólo a preocupaciones exclusivamente académicas. Tiene que ver con un cambio fundamental que se ha operado en la percepción de la sociedad norteamericana luego del 11 de septiembre *del año pasado*: la prioridad que se le otorga a la seguridad (dimensión política) en detrimento de lo económico (situación de la economía doméstica)³² y lo que es mucho más sorprendente, justificar las decisiones económicas sobre la base de criterios políticos de origen externo. Los resultados recientes de las elecciones parlamentarias norteamericanas demuestran que son los factores políticos los que han primado sobre las cuestiones económicas, registrándose así un cambio sustantivo respecto de los criterios que guiaban el voto de los electores norteamericanos en pasadas elecciones.
- Este proceso reciente debe ser un estímulo para promover la versatili-

dad e ingenio en los funcionarios, especialmente en los estudiantes de la Academia Diplomática. La constatación que los grandes temas de la política exterior regional están experimentando un desplazamiento desde aproximaciones políticas hacia propuestas técnicas y financieras puede llevarnos a creer que la política es irrelevante. No es así, ese mismo desplazamiento –casi tectónico– señala un propósito político al tratar de negarla. Por lo tanto, como Servicio, debemos estar en capacidad de diseñar y proponer iniciativas tanto de carácter político como económico-comercial-financiero, aunque es bueno aclarar que ninguna iniciativa a nivel regional o subregional es esencialmente económica o comercial ya que su alcance le da un inocultable matiz político.

- Viendo las cosas desde una perspectiva realista y mesurada, creo que se abre un espacio para la innovación en las concepciones de política exterior. Si esto es así, se podría, con el tiempo, diseñar una concepción global que tenga efectos en todas las áreas sin que eso signifique involucrarse en la rutina diaria de los funcionarios. Debe ser un apoyo metodológico y no incentivar una malsana competencia burocrática. Serviría también para darle continuidad a la política exterior. Paulatinamente la dirección de planeamiento puede evolucionar hacia un *think tank* un centro de pensamiento como la Heritage Foundation o la Rand Corporation –salvando por cierto y de manera obligada las distancias– que tenga una

personalidad intelectual propia y sirva a los intereses del Perú y América Latina.

- Un pensamiento institucional no implica alentar un dogma epistemológico. Todo lo contrario, toma distancia de aquellos impuestos desde afuera y los analiza en función de las reales necesidades de los peruanos. Tampoco significa imposición de criterios, ya que la aproximación que tenga Torre Tagle será uno de los insumos que tendrá el Poder Ejecutivo en la adopción de los cursos de acción que crea conveniente. Se trataría de un ejercicio novedoso, inédito en la vida intelectual peruana, sobre todo al interior de una institución pública. La consolidación de su perfil propio, tomará tiempo, pero creo que es bueno empezar a sentar las bases.

- La presencia de un pensamiento institucional organizado podría convertirse en uno de los factores que consoliden el espíritu de cuerpo en el Servicio Diplomático peruano. Ello tendría efectos positivos en una diplomacia de mayor versatilidad en el que un criterio de cuerpo sea el gran motivador de los funcionarios.

Comentarios finales

Admito que la opción más fácil es seguir la corriente y, en aras de cierta modernidad, aceptar el mundo tal como es buscando una adaptación a los designios de la potencia hegemónica. Sin embargo las estadísticas de la pobreza en América Latina de la Comisión Económica para Améri-

ca Latina y el Caribe y del Banco Mundial –sobre todo las últimas sobre el Perú³³– sugieren que, responsabilidad doméstica incluida, la estructura actual del mundo no es la más justa y por tanto son el mejor estímulo para intentar caminos alternativos de política exterior.

Nuestro país se encuentra navegando en el mar tempestuoso de un mundo tan incierto como peligroso. Estableciendo una analogía con el título de un libro del recordado Augusto Salazar Bondy, avanza entre Escila y Caribdis. Caribdis es el remolino de la globalización y Escila la roca que

debería ser la política exterior para atenuar el margen de incertidumbre que la globalización produce.

Para cumplir tal propósito, debemos continuar por la senda creativa iniciada por los embajadores Carlos García Bedoya, Javier Pérez de Cuéllar y otros más, para que, ante la volatilidad de la política internacional y sus efectos en la política interna, Torre Tagle, como Institución del Estado, cuyo único interés es servir a la nación en su conjunto, se constituya de manera legítima en el término de referencia ineludible de la inserción del Perú en el mundo.

NOTAS

1. El embajador Oswaldo de Rivero afirma que para que funcione la metafísica político-jurídica que autoriza el uso de la fuerza en las relaciones internacionales no debe ir en contra de la estructura bipolar, unipolar o multipolar. *Realpolitik y Crisis del Consejo de Seguridad*. Revista *Quehacer*. No. 141. pag. 16. Marzo-abril, 2003.
2. Este es un episodio del multilateralismo muy poco conocido. En noviembre de 1950 ante la clara posibilidad de que la Unión Soviética vetara la autorización de las operaciones de la ONU en Corea, Estados Unidos haciendo uso de su poder e influencia en el Tercer Mundo, llevó el asunto a la Asamblea General, lo cual prima facie era contrario al artículo 12 de la Carta. Sin embargo la GA reconoció que el Consejo de Seguridad carecía de la necesaria unanimidad para cumplir sus responsabilidades de acuerdo a la Carta, y aprobó la resolución "Unidos para la Paz" (Resolución GA 377 (V), del 3 de noviembre de 1950, que permitía a los países adoptar cualquier acción que consideren necesarias para mantener la paz y la seguridad internacional. La presencia de la ONU en Corea se mantuvo. Uno de sus párrafos leía: "el fracaso del Consejo de Seguridad para cumplir sus responsabilidades no inhibe a los estados miembros de sus obligaciones o a las Naciones Unidas de sus responsabilidades bajo la Carta". Nuevamente, el año 1979 ante la invasión de la Unión Soviética a Afganistán y la seguridad de que vetaría cualquier acción del Consejo, la mayoría de los miembros utilizaron el contenido de la resolución "Uniting for Peace". Como resultado, la Asamblea General adoptó la resolución ES-6/2 en la que deploraba la intervención armada y llamaba al inmediato, incondicional y total retiro de todas las tropas extranjeras. La Unión Soviética protestó, porque siendo resoluciones de la AG no tenían efecto mandatorio. Sin embargo, como dice el

embajador Pérez de Cuéllar en su libro ya citado, “esta resolución tuvo un impacto determinante en el curso de los eventos”.

3. El embajador Javier Pérez de Cuéllar, entonces Secretario General de las Naciones Unidas, luego de saludar el éxito de los acuerdos de Ginebra que dieron como resultado el retiro de las tropas soviéticas de Afganistán en una entrevista de prensa dijo lo siguiente: “no hay duda en mi mente que el rol de las Naciones Unidas –se refería en realidad a un caso excepcional de coordinación positiva entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General– fue esencial ya que facilitó la habilidad negociadora, la legitimidad y la paciencia para permitir que la Unión Soviética se retire de Afganistán con su dignidad nacional intacta”. *Pilgrimage for Peace*. Pag 212-214. St. Martins Press, 1997.
4. Para un recuento interesante lleno de reveladoras anécdotas ver “*The United Nations: Sacred Drama*”, de Conor Cruise O’Brien y Félix Topolski. New York; Simon and Schuster, 1978.
5. Mearsheimer y Walt, en un reciente ensayo afirman que Sadam Hussein tuvo razones atendibles para invadir Kuwait, siendo las dos principales, por un lado que Kuwait se negó a otorgar un préstamo de US\$ 10 billones de dólares a Iraq y condonar algunas deudas que había incurrido en la guerra contra Irán. Esto molestó a Hussein ya que consideraba que su país cumplió el rol de escudo protector de los otros estados árabes a un altísimo costo en pérdidas de vidas e infraestructura. John Mearsheimer y Stephen M. Walt: “An Unnecessary War”, *Foreign Policy*, April/March, 2003. En lo que falló fue en evaluar la legitimidad de estas razones de índole interno en el mapa geoestratégico de la zona en el que los intereses de las grandes potencias, en especial de Estados Unidos iban a primar inevitablemente. Una anécdota que ha circulado respecto a este error de juicio fue que casi un mes antes de la invasión, Sadam Hussein conversó con la entonces embajadora norteamericana en Iraq, la Sra. April Glaspie y le comentó de manera indirecta su propósito. Como la Embajadora le dio una respuesta casi neutral, Hussein pensó que contaba con la anuencia de Estados Unidos.
6. La versión clásica del uso del veto en la Guerra Fría presenta a la ex Unión Soviética como el país intransigente que recurría a él cada vez que consideraba que los demás miembros permanentes amenazaban sus áreas de influencia. Basándose en esa historia, Andrei Gromyko el sempiterno Canciller soviético de entonces, en un autoelogio de su propia gestión, consigna en sus Memorias lo siguiente: “Roosevelt realized the importance of the unsettled issue (the veto) and invited me to the White House to talk it over with him... And so it happened. The question of the veto was settled at Yalta, by means of a proposal by Roosevelt basically corresponding to the position of the USSR had been arguing from the start: Security Council decisions, aside from matters of procedure, must be agreed unanimously by all permanent members”. Pag. 116. Andrei Gromyko. *Memoirs*. Doubleday. Marzo 1990. Las verdaderas razones vistas con el prisma de la historia nos llevan a una interpretación adicional. El presidente Roosevelt, aceptó la inclusión del veto no porque respetó o se dejó llevar por la intransigente posición soviética simple y llanamente entendió que era una herramienta que favorecía a las dos superpotencias. Eso fue confirmado por el entonces secretario de estado Cordell Hull, en su presentación del año siguiente ante el Senado norteamericano.

7. La restauración en su versión más destructiva del realismo político ha traído consigo la negación de un mundo entre iguales y no fomenta el consenso. Por lo mismo es de naturaleza excluyente. Sin embargo hay que reconocer que su racionalidad fue explicada y desarrollada públicamente hace varios años por los funcionarios que ahora ocupan altos cargos en la actual administración del presidente Bush. Paul D. Wolfowitz: "Clinton First year". Pag. 28. *Foreign Affairs*, January-February 1994, Volume 73, number 1; Condolezza Rice "Promoting the National Interest". Pag. 45. *Foreign Affairs*, January-February, 2000, volume 75, number 1; y Robert B. Zoellick: "A Republican Foreign Policy", pag. 63. Misma revista y misma edición que el ensayo anterior.
8. Los efectos colaterales de esta nueva visión de la ética son previsibles. Como algunos países en desarrollo observarán que la "vigilancia" en este tema se ha relajado, sus políticas internas experimentarán cambios paulatinamente en ese mismo sentido.
9. Ni que decir de la posición totalmente dependiente, condicionada de los países del Tercer Mundo. Es bueno recordar que en las recientes sesiones del Consejo de Seguridad para tratar la cuestión de Iraq, los miembros no permanentes fueron llamados los "pigmeos".
10. Para conocer la lógica y la forma como opera la novísima modalidad de política multilateral ver el artículo "Nuestra Coalición" de Condolezza Rice. Diario *La Tercera* de Chile, pag. 9, 28 de marzo del 2003.
11. Por ejemplo, el prólogo escrito por el embajador José Antonio García Belaúnde a la obra que ya es un clásico en el estudio de la política exterior peruana y al libro escrito por el embajador Humberto Umeres desde una perspectiva realista.
12. *"Existe un frecuente prejuicio que pretende hacer creer que la formulación y conducción de una política exterior goza del atributo de la accesibilidad fácil e indiscriminada"*. Capítulo I: Ciencias Sociales, Ciencia Política y Relaciones Internacionales. *Política Exterior Peruana: Teoría y Práctica*. Carlos García Bedoya. Academia Diplomática. 1992. Segunda edición.
13. *"Para que esto sea así, para que nosotros alcancemos esta plenitud de independencia –en cuanto pueda ser posible en un mundo donde la interdependencia entre los estados es tan acentuada como lo es en el mundo contemporáneo– tenemos que crear un marco de referencia, una especie de esquema tipológico, dentro del cual se pueda manejar la política exterior con el objeto de coadyuvar precisamente al establecimiento de esa independencia definitiva"*. Carlos García Bedoya. Pag. 39. Op. Cit.
14. Constituye una distorsión de la histórica corriente filosófica norteamericana denominada "pragmatismo" que incluye a distinguidos intelectuales como Charles Sanders Pierce, el filósofo de la ciencia, William James el filósofo de la religión y John Dewey el filósofo de la moral y de la educación. El común denominador en todos ellos era diseñar una corriente de pensamiento que mantuviera contacto con la ciencia y con la vida pero respetando ciertos estándares lógicos y analíticos.

15. Por cierto, no tiene nada que ver con una respetable corriente de la economía política que considera que son las circunstancias materiales de su existencia las que moldean la actitud del hombre frente a la sociedad y que tiene actualmente diversas escuelas (teoría crítica, el estructuralismo). Tampoco con aquella corriente, opuesta a la anterior, que considera a la globalización como un hecho inevitable pero que es posible innovar, si eso es posible, en la esfera política. Es la que lidera Jean Francois Revel.
16. Una cosa sorprendente es que ya hacia 1995 el notable economista norteamericano Paul Krugman había demostrado que el “*Consenso de Washington*” estaba basado no en logros sólidos sino en expectativas excesivamente optimistas”. Basándose en la experiencia de la crisis mexicana de 1996 escribió “Indeed, the five years reign of the Washington consensus may usefully be thought of as a sort of speculative bubble one that involved not only the usual economic process by which excessive market optimism can be a temporarily self fulfilling prophecy but a more subtle political process through which the common beliefs of policy makers proved mutually reinforcing”. “Dutch Tulips and Emerging Markets”. *Foreign Affairs* Summer 1995. Pag. 28. Paul Krugman.
17. Estos cambios inesperados del dogma no están confinados a un ejercicio académico. En la práctica muy reciente dos países latinoamericanos se han visto “sorprendidos” por un comportamiento negativo de la potencia hegemónica, diferente al esperado, ya que en su actuación pensaron que estaban cumpliendo con los fundamentos del dogma sin pensar que éste ya había iniciado su metamorfosis.
18. Para una amena discusión del estado de dicho debate ver *Economics: Mathematical Politics or Science of Diminishing Returns*. Alexander Rosenberg. The University of Chicago Press. 1992.
19. Esta suerte de oráculo pseudo científico es solo un *autololegio* que llevado a extremos muchas veces favorece a los especuladores de capital. Pero he aquí un dato por lo demás interesante que coloca su actividad en la perspectiva correcta. Un reciente Informe de la National Bureau of Economic Research indica que solo un poco más de la mitad del tiempo los analistas de Wall Street aciertan en sus proyecciones. Paul Asquith y Andrea Su, ambos académicos del MIT y Michael Mikhail de la Universidad de Duke llegaron a la conclusión que cuando se trata de asignar un valor futuro al precio de una acción los analistas de Wall Street aciertan sólo un 54% de las veces. En el restante 46% los especialistas se acercan a sus estimados con un margen de error del 16%, es decir si predijeron que el precio de la acción de una firma llegaría a US\$ 100 este finalmente fue de US\$116. A nivel de la economía internacional la capacidad de predicción también es relativa. Según el FMI durante los 90 se registraron alrededor de 72 recesiones en todo el mundo y solo se predijeron 8 de ellas. Y si a todo eso agregamos la frase del economista Jefe del Banco de Inversiones JP Morgan, Bruce Kasman de que “*el instinto y las corazonadas son un factor clave en el proceso de hacer proyecciones*” tendremos un buen tema para reflexionar creativamente. Por su parte Joseph Stiglitz, Premio Nóbel de Economía, en un ensayo titulado sugestivamente “*Reconocimiento a lo Irracional*”, al comentar el otorgamiento de dicho premio el 2002 a Daniel Kahneman de la Universidad de Princeton y Vernon Smith de la Universidad George Mason de Virginia, dice lo siguiente:

“Kahneman que es psicólogo, ha demostrado como las personas se comportan sistemáticamente de modos menos racionales que lo que creen los economistas modernos (una crítica a la teoría de las expectativas racionales) y Vernon Smith, un líder en el desarrollo de la economía experimental ha comprobado la tesis de la irracionalidad de los participantes del mercado que era el foco del trabajo de Kahneman”.

20. Las raíces filosóficas del llamado razonamiento práctico se encuentran en Aristóteles, Hume y Kant. En lo que respecta al servicio diplomático peruano, podemos constatar su presencia, enriquecida con los aportes de otros teóricos, en las obras y en el ejercicio diplomático de brillantes funcionarios como Raúl Porras Barrenechea, Carlos García Bedoya, Alberto Ulloa Sotomayor, Javier Pérez de Cuéllar, Alberto Wagner de Reyna, Carlos Alzamora, Oswaldo de Rivero, Alfonso Arias Schreiber, Juan Miguel Bákula, Hubert Wieland, entre otros.
21. En mi modesto criterio, creo que a la fecha, y vistas las trayectorias, los dos mejores Secretarios Generales de la ONU han sido, en orden cronológico, Dag Hammarskold y Javier Pérez de Cuéllar.
22. La Resolución No. 479 del 28 de setiembre de 1980 del Consejo de Seguridad hacía un llamado a ambas partes a *“abstenerse de inmediato de cualquier uso de la fuerza y solucionar su disputa por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional”* con lo que prácticamente legitimaba la invasión del territorio iraní por parte de Iraq.
23. Su famosa “Propuesta de los Ocho Puntos” incluía, entre otros, el cese de todos los ataques a las poblaciones civiles y la restauración de la moratoria del 12 de junio de 1984; la observancia del protocolo de Ginebra de 1925 y la cooperación con la Cruz Roja Internacional para el intercambio de prisioneros de guerra.
24. En el camino hacia este objetivo ha demostrado una consistencia admirable. Para él, la Organización no tenía y no tiene como objetivo derrocar o instaurar gobiernos nacionales y que, excepción hecha del caso de la legítima defensa, cualquier guerra violaba la letra y el espíritu de la Carta, la que debía su razón de ser al mantenimiento de la paz y no servirse de ella para lograr objetivos nacionales en detrimento de otros. De ahí su posición frente a la Resolución No. 687 del Consejo de Seguridad. Hace poco, pude confirmar que este pensamiento sigue siendo central en su sofisticada concepción del derecho frente a los asuntos mundiales, cuando en una reciente entrevista le preguntaron acerca de la legalidad del ataque a Iraq. El respondió: *“Desde el punto de vista de la Carta de las Naciones Unidas no es legítimo. Pero no hay que confundir la medida con la razón de la medida. La razón de la medida es legítima en el sentido que numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad, hasta la última, la 1441 han pedido a Iraq, desde hace ya más de diez años, que se deshaga de las armas de destrucción masiva. De manera que, desde ese punto de vista, la exigencia a Iraq es legítima. Lo que sin duda es discutible es el haber adoptado el recurso de la fuerza, porque, según la Carta de Naciones Unidas, de la que son parte más de 190 países, nadie debe recurrir a la fuerza sin la autorización expresa del Consejo de Seguridad, mediante una resolución aprobada por los cinco miembros permanentes más cuatro de los miembros no permanentes”*. Revista IDÉELE. Revista del Instituto de Defensa Legal. Pag.18. No. 153, marzo del 2003.

25. Ello no significa que en la Cancillería no se continúe con esa tradición como política o como ejercicio profesional. Con relación a lo último, el embajador Luis Solari Tudela, actual Subsecretario de Política Exterior, es un reconocido jurista que ha sido miembro de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU.
26. En mi ensayo “Los desafíos de la Globalización como Concepto y como proceso en el Diseño de la Política exterior” me ocupé sobre la dinámica o interdependencia entre ambas dimensiones. *Política Internacional*. No. 51, enero-marzo 1998. Academia Diplomática del Perú.
27. Ese es, en síntesis, el mensaje de las afirmaciones el diario *El Correo* en su edición del 13-11-02 consigna un artículo en el que se señalaban las expresiones del señor Pablo Kuczynski afirmando que “con diplomáticos firmando acuerdos comerciales no iremos a ninguna parte”. Igualmente la opinión del señor Juan Mulder, Presidente de la Sociedad Nacional de Comercio Exterior, en esa misma línea, expresando que “el tema arancelario debe, efectivamente, ser manejado y negociado por expertos en economía y no por integrantes del Ministerio de Relaciones Exteriores”.
28. La exposición del señor Ministro de Relaciones Exteriores, titulada “Acuerdo Nacional y Política Exterior” constituye desde mi perspectiva, un ejercicio intelectual franco y sincero en torno a una propuesta para redimensionar nuestra participación como Institución bajo un estado de derecho y pleno respeto a las libertades ciudadanas. Su eje temático es el Acuerdo Nacional, el que define las prioridades, los objetivos y las políticas para implementarlos.
29. Este tema lo traté, aunque de manera breve, en mi ensayo “La vigencia e importancia de la Diplomacia y la Política exterior en el contexto de la Nueva Economía y la Revolución Tecnológica”. *Revista Peruana de Derecho Internacional*. Tomo L. No. 116, año 2000.
30. Si en su momento hubiésemos tomado las cosas con ponderación y sin excesivos entusiasmos, nos habríamos percatado que el “Fin de la Historia y el Último Hombre”, celebrada obra de Francis Fukuyama, en la que se glorifica la victoria de la democracia al estilo norteamericano –tesis que luego fue desarrollada por el recientemente desaparecido John Rawls en su libro *La Ley de las Naciones*– no fue un libro de filosofía política sino una refinada versión del realismo político que promovió una forma de democracia como parte de una estrategia de legitimación.
31. Jean Baudrillard empieza uno de sus más notables textos con estas frases: “Esta es la historia de un crimen, del asesinato de la realidad. Y del exterminio de una ilusión, la ilusión vital, la ilusión radical del mundo. Lo real no desaparece en la ilusión, es la ilusión la que desaparece en la realidad integral”. *El Crimen perfecto*. Anagrama, 1996.
32. De acuerdo a una encuesta realizada por la empresa Gallup y publicado la semana pasada por el diario *US Today* el 57% de los encuestados cree que la política exterior es mejor con los republicanos controlando el Congreso; el 59% apoya el envío de las tropas a Iraq para derrocar a Sadam Hussein y el 55% respalda el manejo de la economía del mandatario. La misma tendencia se mantuvo después de la invasión de Iraq en una encuesta realizada a mediados de mayo por el *New York Times*.

33. El Informe indica que tres de cada cuatro peruanos son pobres o extremadamente pobres. *Panorama Social de América Latina 2001-2002*. CEPAL.



***Jorge Lázaro
Geldres**

Diplomático de carrera; Licenciado en relaciones internacionales por la Academia

Diplomática del Perú, Magister en relaciones internacionales y gestión pública externa por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Magister en teoría política por la London School of Economics and Political Science y Magister en administración de empresas (MBA) por la Universidad Ateneo de Filipinas. Ha trabajado en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú como jefe del departamento de Estudios de la Academia Diplomática, jefe del departamento de la OEA y del departamento de Evaluación de Programas de la Dirección General de Planeamiento. En el exterior ha sido encargado de negocios en Filipinas con jurisdicción en los países de ASEAN (Malasia, Indonesia, Tailandia, Singapur y Brunei); consejero en la representación permanente del Perú ante Naciones Unidas y jefe de cancillería en la embajada del Perú en Alemania. Asimismo, ha servido en Costa Rica. Actualmente es ministro en el Servicio Diplomático y cónsul general del Perú en Arica.

Hacia una nueva política de promoción de inversiones: aumentar la oferta exportable regional



por César Huamanchumo*

La Nueva Economía se caracteriza por la velocidad y volatilidad de los flujos de inversión, la liberalización mundial del comercio y el avance tecnológico exponencial, los cuales plantean nuevos desafíos a las empresas. El mundo de los negocios ha evolucionado radicalmente en la última década y dichos cambios seguirán dándose, impulsados por dos factores fundamentales:

a. Los resultados de la conferencia de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Doha (diciembre 2001), que favorecen una mayor liberalización de los flujos de mercancías y la aparición de nuevas formas de hacer negocios, con el consiguiente declive de algunos patrones comerciales clásicos.

b. La generalizada presencia e influencia de las tecnologías de la información y comunicaciones en los mercados internacionales. Éstos se están volviendo especializados y complejos, más eficientes y, en definitiva, más exigentes.

Si quieren tener éxito en estas nuevas condiciones las empresas están obliga-

das a ofrecer mejor calidad, precios más baratos, suministros puntuales, financiamiento apropiado y mayor flexibilidad para adaptarse incesantemente a los cambios.

En este contexto, el Centro de Comercio Internacional UNCTAD-OMC recomienda que las Organizaciones de Promoción Comercial (OPC) de los países en desarrollo (como PROMPEX por ejemplo) deben rediseñar sus funciones y poner en práctica un “accionar de competitividad total” que abarque tres elementos claves:

1. Atención a los “asuntos internos”, especialmente en los siguientes temas:

- El fomento y atracción de la inversión, para poner en ejecución nuevos proyectos productivos, aumentando el volumen de mercancías y diversificando los servicios exportables.
- El fortalecimiento de la competencia de las empresas locales, la gestión de nuevas empresas y la capacitación de las PYMES en exportaciones.
- La explotación de los recursos productivos de las zonas interiores y locales,

procurando la “regionalización” de la oferta exportable.

2. Atención a los “asuntos fronterizos”, de acceso a los mercados internacionales que, normalmente, tiene que ver con dos aspectos:

- La eliminación de los mecanismos neo-proteccionistas, que son mayormente aplicados por los países altamente industrializados.
- La disminución de las trabas burocráticas y sobrecostos de tramitación interna que los países exportadores tienen en sus propios procedimientos.

3. Atención a los “asuntos externos”, el cual ha sido el terreno tradicional de las OPC y que ahora comprende:

- El desarrollo de mercados internacionales y la promoción comercial en el exterior.
- La formación de sistemas de inteligencia comercial
- La incursión de la gestión de las empresas exportadoras, en las nuevas prácticas de comercialización electrónica que se vienen generalizando.

Este enfoque contemporáneo de la promoción comercial basado en la “competitividad” sustituye las funciones centradas exclusivamente en el mercado, que constituyeron tarea principal en las décadas pasadas y que aún mantienen muchas OPC en el mundo. Las que no lo hagan se expondrán a un fracaso y frenarán el crecimiento exportador de su país. Para los países en desarrollo, el aumento de las exportaciones es elemento motriz en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza que, en el caso de Perú, alcanza al 49% de la población, según “Panorama Social de

América Latina, 2001-2002”, publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En el actual contexto económico, el desarrollo sostenible de las exportaciones se inicia con el fortalecimiento de la relación entre inversiones y comercio, las cuales no son variables independientes, sino por el contrario, están ligadas funcionalmente.

El comercio atrae inversiones y las inversiones crean nuevas oportunidades comerciales. Es importante para los países en desarrollo procesar nuevos productos, explotar nuevos centros productivos y ayudar a la formación de más empresas. Para estos propósitos se requiere disponer y movilizar capitales de riesgo y fondos de inversión. Ambos elementos deben estar manejados con un solo criterio y en una sola mano para adecuar la producción a la demanda de los mercados internacionales.

La regionalización que el país ha puesto en marcha, impulsará la identificación de oportunidades de inversión en la explotación de recursos naturales de esas zonas y su posterior colocación en las plazas extranjeras. De hecho, las regiones tienen detallados planes de desarrollo donde incluyen sus necesidades de inversión para generar nueva producción, empleo, divisas y avances tecnológicos. PROMPEX debe contribuir al desarrollo regional, asumiendo la nueva tarea de atraer la inversión para producir nuevos bienes exportables.

Lo primero es contar con una oferta exportable. Recién, entonces, se puede pensar en promover su venta en el exterior. Dicho stock comercializable ha de ser creciente y diversificado en el tiem-

po, lo cual se puede conseguir únicamente mediante nueva producción que será posible obtener solo con inversiones de "recursos frescos". La experiencia de muchos países confirma lo adecuado de este enfoque.

Desde hace años, Chile concede un tratamiento conjunto al binomio inversión-comercio en sus estrategias de desarrollo exportador. En su página www.prochile.cl, se lee que PROCHILE tiene como misión "...apoyar la internacionalización de empresas chilenas, entendido en un sentido amplio que incluye tanto la promoción de bienes y servicios, como la promoción de inversiones, negocios y alianzas estratégicas comerciales."

En la descripción de sus tres líneas de acción estratégica se hace mención a una de ellas, la denominada Profundización de la Base Exportadora que consiste en apoyar a las empresas en la "...detección de nuevas oportunidades comerciales, promoción de inversiones y creación de alianzas estratégicas." PROCHILE conoce exactamente el volumen transable de sus productos y por eso menciona que su país posee una oferta exportable de 4 000 productos, comercia con más de 170 países en todo el mundo, que le dan un acceso a más de 420 millones de consumidores.

Incluso Bolivia ha creado en setiembre de 1977, el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión y el Centro de Promoción Bolivia (Ceprobol), éste último en sustitución del Instituto Nacional de Promoción de Exportaciones (Inpex). Lo interesante radica en el hecho que Ceprobol tiene como responsabilidad "...promover las exportaciones, impulsar el crecimiento de la capacidad exporta-

dora del país, ampliar su acceso a los mercados internacionales, promover las inversiones nacionales y extranjeras y, promover el sector turismo en todos sus campos."

En el marco de la IV Conferencia Mundial de Organismos de Promoción Comercial llevada a cabo en mayo de 2002, en Pekín, Corea del Sur hizo un anuncio llamativo. A pesar de ser un país altamente industrializado, que recibe cuantiosos montos anuales de inversiones productivas, ha modificado la misión de la antigua Agencia Coreana de Promoción de Comercio (KOTRA), fundada en 1962, para denominarla a partir de este año, Agencia Coreana de Promoción del Comercio y la Inversión, la cual se encarga también de la cooperación tecnológica. KOTRA cuenta con 1 008 empleados, tiene 12 oficinas en Corea y posee 98 subsidiarias en 72 países del mundo.

Muchos estudios coinciden en que la opción histórica del Perú consiste en desarrollar una economía orientada básicamente a la exportación y al turismo. La agroindustria, principalmente, y otros sectores como textiles, artesanías y pesqueros, esperan un impulso decisivo para seguir avanzando en la conquista de nuevos mercados, cuyas necesidades PROMPEX conoce perfectamente.

Por tanto, sabrá orientar los recursos de inversión hacia el crecimiento de la oferta exportable regional, reactivando las ramas productivas que aprovechen mejor las ventajas competitivas, generen trabajo y ayuden a combatir la pobreza en las regiones del país. En tal sentido, es indispensable innovar la normatividad de PROMPEX cuya norma de creación (Decreto Legislativo N° 809) deviene

obsoleta respecto a las nuevas tendencias de promoción comercial, por lo que se requiere actualizarla en función de dos criterios:

Primero, en pos de mejorar su desempeño dentro de un nuevo orden mundial donde la globalización y el comercio exterior demandan respuestas rápidas y creativas a las empresas y países que tengan por meta elevar sustantivamente la captación de divisas provenientes de sus operaciones de exportación y;

Segundo, innovar junto con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo el tratamiento gubernamental a las empresas exportadoras del país, en una nueva actitud de "customer service" que facilite a aquellas una gestión competitiva y

rentable en los mercados internacionales, cuyo acceso y permanencia exitosos exige a los países exportadores un accionar conjunto del sector gobierno con el sector privado.

Ha de remarcarse, además, el propósito del Perú de alcanzar en el año 2006 un valor de exportaciones cercano a los US\$ 15 mil millones de dólares, es decir, el doble de los US\$ 7 mil millones exportados en el 2001, meta que hace imperativo un aumento anual de por lo menos 18%. Tal crecimiento solo será posible por las empresas y empresarios, no por las burocracias estatales. Toca a éstas, fundamentalmente, actualizar sus funciones y modernizar sus estructuras para dotar de mejores servicios a la comunidad exportadora.



***César Huamanchumo**

Es economista graduado en la Universidad Nacional de San Marcos, con estudios de especialización en Brasil y Estados Unidos. Cuenta con amplia experiencia en el campo de la economía mundial, el comercio exterior y la administración internacional. Es profesor en la Escuela de Negocios Internacionales de la Universidad Particular San Martín de Porres. Durante su residencia en Estados Unidos, colaboró en diarios en español de diversas ciudades, trabajó para el gobierno norteamericano como expositor en The Small Business Administration y fundó su propia empresa de exportación-importación. Antes de viajar a Estados Unidos, fue Viceministro de Comercio, entre otros cargos. Actualmente es asesor de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República.

La doctrina BUSH y el MEDIO ORIENTE

por Ronald Bruce St John*

La administración Bush se ha propuesto rehacer el Medio Oriente. Aunque todos estos planteamientos son parte de una estrategia mayor, la "Operación Libertad Iraquí" no buscaba solamente desarmar a Iraq para librar al mundo de armas de destrucción masiva, cambiar el régimen o controlar el petróleo iraquí, aunque todos los objetivos mencionados tienen un lugar en la amplia estrategia de la administración Bush. Al iniciarse la guerra, destacados miembros de la administración Bush reiteraron su esperanza que la remoción de Saddam Hussein daría paso a una ola de reformas democráticas a través del Medio Oriente. Es así como la "Operación Libertad Iraquí" sería el primer paso en el marco de la gran estrategia de la administración Bush para rehacer la región ajustándola a su propia imagen.

Breve historia de Iraq

El destino de post guerra de Iraq se decidió en la Conferencia de Paz de Paris en 1919. Comentando sobre los

tratados que pusieron término a la primera Guerra Mundial, un oficial británico comentó: "Después de la guerra para terminar la guerra tuvieron bastante éxito en París haciendo la paz para terminar la paz."¹ El Iraq moderno era conocido en esa época como Mesopotamia, que consistía en las antiguas provincias otomanas de Basra, Bagdad y Mosul. Gran Bretaña había ocupado Mesopotamia durante la guerra; y a pesar de las declaraciones del presidente Woodrow Wilson a favor del derecho a la libre determinación, el gobierno británico y una porción substancial de la población local, asumieron que los británicos retendrían el control después de la guerra.² El resultado fue una fachada de gobierno árabe con un completo control británico de la administración y de las finanzas. En la conferencia de San Remo en abril de 1920, se le otorgó a la Gran Bretaña el mandato sobre Mesopotamia así como sobre Palestina. Las decisiones adoptadas en San Remo no tomaron en cuenta los deseos de los habitantes de los nuevos territorios en mandato.³ Durante la siguiente década,

los británicos restablecieron el mismo orden político dominante que los árabes sunitas tenían en los tiempos de los otomanos, a pesar de que éstos eran sólo un 20 por ciento de la población del país en que se convirtió Iraq, asumiendo que sería más fácil subordinar una minoría a una tutela extranjera.⁴

Buscando consolidar su control sobre Iraq en 1920, los administradores británicos encontraron que “las tensiones entre las diversas poblaciones del área aparentemente eran las que planteaban mayores problemas” y “la incoherencia, los conflictos comunales y el desorden habitual” mayores retos.⁵ Un problema fundamental fue que la mayoría de la población de árabes shíitas no aceptarían ningún gobierno vinculado a la dominación por la minoría de la comunidad árabe sunita, mientras que la población kurda del norte favorecía un estado kurdo separatista. En adición a esta mezcla volátil, había una enorme comunidad judía, una gran comunidad cristiana y el hecho que el 75 por ciento de la población era tribal. Comparando la situación política en Iraq en los años 1920 hasta el día de hoy, parecería que *estamos retrocediendo hacia el futuro.*

El “momento” británico en el Cercano Oriente, –según la expresión con la que nos deleitara la historiadora británica, Elizabeth Monroe– duró casi 40 años.⁶ Pero su mandato en Iraq solo duró una década. En octubre de 1932, la Liga de Naciones puso fin al

mandato británico y otorgó su independencia a Iraq. A lo largo de las próximas siete décadas, desde el reinado del Rey Faisal I en 1932 hasta la presidencia de Saddam Hussein después de 1979, tres factores caracterizaron la gobernabilidad en Iraq.⁷

El primero de los tres factores fue la ocurrencia frecuente de las relaciones patrón-cliente. Los patrones y los clientes cambiaban de gobierno a gobierno, pero el patrón predominante era uno en el cual el gobierno central pagaba a sus clientes por el apoyo, dándoles acceso a dádivas estatales (dinero, posición, poder). Este sistema le permitió a la minoría sunita retener el control ganando el apoyo de pequeñas redes de etnias kurdas y de árabes shíitas. El segundo factor fue el rol central de la economía. Con el descubrimiento de grandes yacimientos petrolíferos cerca de Kirkuk en 1927, Bagdad obtuvo en cantidades crecientes el dinero necesario para convertirse en el principal patrón de las diferentes redes sociales a través del país. El control del gobierno central sobre la economía y sus fondos, aseguró el dominio de la minoría que lo maneja, sobre la mayoría de la población iraquí.

La violencia fue el tercer y último factor que caracterizó el sistema político iraquí. Década tras década, el golpe de Estado militar fue empleado para ganar el control del sistema político. Y una vez en el poder, el aparato ejecutivo, militar y el aparato de seguridad, hicieron uso de la violen-

cia para mantener sus posiciones. Es importante comprender, que si bien Saddam Hussein fue un gobernante despótico, sádico y tirano, su uso de la violencia no fue una aberración del sistema político en Iraq; era el sistema.

Exportando Democracia

El término cultura política se refiere a las actitudes de los habitantes de un país hacia el sistema político existente, así como a su propio lugar y papel que desempeñan en dicho sistema.

Resumiendo, es el único esquema de orientación hacia una acción política en la cual está enquistado todo sistema político. Elementos claves de desarrollo político, –un concepto afín– incluyen un número creciente de ciudadanos contribuyentes, a lo cual se vincula una extensión de la participación de las masas y una elevada sensibilidad a los principios de equidad. Motiva, asimismo, una creciente capacidad en el sistema político para el manejo de asuntos públicos, controlar las controversias y responder a las demandas populares. Ligado, tanto a la cultura política como al desarrollo político, existe un tercer concepto conocido como el gobierno de la ley. Este implica una separación de poderes entre el brazo del ejecutivo, del legislativo y del judicial y hace que el gobierno se rija por la ley, así como lo interpretan las cortes.⁸

Si bien todos los países tienen una cultura política, pocos países poseen el sistema democrático de gobierno que se desarrolló en Occidente después de la Reforma. Durante la década pasada, la comunidad internacional ha tratado en dos oportunidades de introducir la democracia con un apoyo legal en las culturas políticas alienadas. Tanto en Camboya como en Afganistán, el requerido desarrollo político ha sido dolorosamente lento.⁹ Se puede aprender mucho del caso camboyano, pero la situación en Afganistán es el caso más conocido para la mayoría.

A partir del derrocamiento de los talibanes, el objetivo primordial de los Estados Unidos en Afganistán ha sido el de perseguir a los miembros restantes de Al-Queda. Esto ha sido especialmente cierto durante la “Operación Libertad Iraquí” cuando Washington buscó atenuar críticas aludiendo que no podía “liberar” Iraq y luchar contra el terrorismo a la vez. Por otro lado, la administración Bush ha traspasado su responsabilidad de la reconstrucción de Afganistán a las Naciones Unidas aludiendo que ésta encargó la vigilancia policíaca de Kabul a una pequeña Fuerza Internacional de Asistencia de Seguridad.¹⁰

Como resultado, los señores de la guerra están nuevamente consolidando su control sobre las provincias ya que el gobierno central carece de los medios para expandir su poder fuera de la ciudad capital.

La organización Human Rights Watch comentó recientemente que la seguridad fuera de Kabul está mayormente en manos de quienes más la amenazan. El control limitado del gobierno central amenaza los avances hechos en áreas como los derechos de la mujer. En lugar de afrontar las constantes agresiones, las mujeres han sido intimidadas a volver a usar la *burka*. Y el creciente poder de los señores de la guerra bien puede resquebrajar al país una vez más en feudos, localmente controlados, permitiendo el regreso furtivo de las fuerzas pro-talibanes.¹¹

Hoy en día, Afganistán es casi totalmente dependiente de ayuda extranjera, menos del 20 por ciento de su presupuesto de 2002 vino de aduanas y otros ingresos, y se mantendrá dependiente de ayuda extranjera en un futuro previsible. El "Plan Marshall" para Afganistán al que el presidente Bush aludió en varias ocasiones después de la caída de los talibanes, y del cual ahora él habla para Iraq, nunca ocurrió, principalmente porque las necesidades de Afganistán, fueron mucho mayores que las anticipadas. A la vez que la administración Bush prometía billones de dólares en un esfuerzo abortado para comprar el apoyo de Turquía en la guerra con Iraq, Washington bloqueaba los esfuerzos para crear una fuerza de paz en toda la nación afgana y renegaba de los compromisos adoptados por el congreso de otorgar fondos para el gobierno afgano.¹²

En el año fiscal que terminó en setiembre del 2002, Estados Unidos gastó 13 mil millones de dólares en la guerra con Afganistán, pero el Pentágono comprometió sólo 10 millones de dólares para ayuda humanitaria y trabajo civil. La desproporción entre destrucción militar y construcción civil en Afganistán y en otros lados, no es un buen augurio para el ambicioso esfuerzo de reconstrucción en Iraq. Por el contrario, el prospecto de un ambicioso plan para reconstruir la nación que será abandonado a la mitad, es un prospecto más realista.¹³

Poniéndolo de otra manera, Estados Unidos en el último siglo ha reemplazado 18 regímenes a través de la fuerza militar, —pero en solo 5 de los 18 casos prevaleció la democracia— Alemania, Granada, Italia, Japón y Panamá. En 4 de esos 5 éxitos, siendo Panamá la excepción, se usó un enfoque multilateral. Todavía no hay un consenso sobre el décimo octavo caso —Afganistán.¹⁴ En buena cuenta, el récord estadounidense de exportar democracia no es muy bueno. Recientes intentos sugieren, en el mejor de los casos, que será un proceso muy largo —y oneroso— para Iraq. Y uno sin garantía de éxito.

La reconstrucción de la nación de Iraq

Empecemos con los retos internos y domésticos. Iraq es una Yugoslavia árabe, un estado altamente tribal y artificial, diseñado por los británicos

con etnias kurdas en el norte, árabes sunitas en el centro y árabes shiítas en el sur. Los mejores estimados hoy en día, señalan que no más del 16% de la población son árabes sunitas, el grupo político dominante bajo Saddam, así como oposición iraquí apoyada por los estadounidenses, de los cuales alrededor de 20 por ciento son de una etnia kurda y casi dos tercios son árabes shiítas. A partir de su independencia en 1932, la historia de Iraq ha sido una de intriga, violencia y lucha de facciones. Tiene muchos recursos naturales, mayormente petróleo y gas, pero poca tradición o experiencia con la sociedad civil, procesos democráticos, instituciones democráticas o el Estado de Derecho. Experiencias recientes sugieren que estos elementos primordiales de una cultura política democrática podrían tomar décadas para desarrollarse y madurar. Sin embargo, la visión confusa de post guerra de la administración Bush en torno a Iraq, tal como fuera planteada en el "Proyecto del futuro de Iraq" y vagamente diseñada en la "Autoridad interina iraquí" parece asumir que una cultura política occidental completa con instituciones democráticas y respeto al derecho, tiene lugar o, puede ser fácilmente creada.¹⁵

Para tener éxito, Estados Unidos debe prepararse para un ejercicio largo y costoso para la reconstrucción de la nación, en el cual debe comprometer a sus aliados para compartir el peso. Un estimado del 80% del costo de la guerra del Golfo fue asumido por Alemania, Japón, Kuwait y Arabia

Saudita. La "coalición de los deseosos", que algunos llaman la "coalición de las cobranzas", ya que gran parte de los socios de la coalición han sido presionados o sobornados para participar, no incluye una "coalición de billeteras". Tenemos que reconocer a la "coalición de los deseosos" por lo que es, una serie de estados pequeños que apoyan a Estados Unidos esperanzados en obtener favores en otras áreas. Mientras Estados Unidos se embarcaba en la "Operación Libertad Iraquí", tuvo el apoyo de la mayoría del pueblo de un solo país, Israel.¹⁶ La administración Bush necesita ser honesta y empezar a estructurar la coalición necesaria para reconstruir y democratizar Iraq —esto no puede hacerse con tan poco dinero.

Los costos proyectados para la guerra de Iraq y su subsecuente reconstrucción han variado completamente. En el extremo inferior, la oficina de presupuesto del Congreso en setiembre del 2002 estimó que una guerra de dos meses costaría alrededor de 40 mil millones de dólares, y la ocupación militar costaría 50 mil millones de dólares al año.¹⁷ En la semana del 25 de marzo, la Casa Blanca solicitó al Congreso 75 mil millones de dólares para los próximos seis meses, 63 mil millones de dólares para proseguir la guerra, 8 mil millones de dólares para ayuda internacional y ayuda humanitaria y 4 mil millones de dólares para la seguridad interna de Estados Unidos.¹⁸ Aunque posteriormente el total se incrementó hasta los 80 mil millones, poco o nada

de este dinero estaba destinado para la reconstrucción post guerra.

El estimado más detallado del costo macroeconómico empleado para liberar y reconstruir Iraq, fue elaborado por el economista de Yale, William Nordhaus. Él estimó que la guerra costaría \$50-150 mil millones de dólares, lo cual estaba dentro de los estimados oficiales. Sin embargo, llegó a la conclusión que los costos para ocupar y reconstruir Iraq, incluyendo el impacto en el mercado petrolero y en la economía estadounidense, podría llegar hasta los 1.6 billones de dólares.¹⁹ Ninguna persona de la administración Bush se ha atrevido a hacer estos cálculos a largo plazo, tal vez por el tamaño potencial del total.

¿Cuánto tiempo durará la ocupación estadounidense en Iraq? La respuesta oficial de la administración Bush ha sido “el tiempo que sea necesario”. El Sub-Secretario de Estado para Asuntos Políticos, Marc Gossman señaló al Comité de Relaciones Exteriores del Senado en febrero de 2003 que él no pensaba que el poder podía ser devuelto totalmente a un gobierno iraquí en menos de dos años. Es aquí que podría resultar aleccionador recordar que el general Douglas MacArthur pasó 5 años como virrey del Japón después de la Segunda Guerra Mundial.²⁰ Sea cual fuere el escenario que se elija, gobernar Iraq como un protectorado estadounidense, será un ejercicio largo y oneroso.

Vayamos ahora a los retos externos para la reconstrucción de la nación de Iraq, muchos de los cuales pueden identificarnos en términos de aspectos seleccionados, de la política exterior de la administración Bush.

Primero, tenemos el debate del unilateralismo vs el multilateralismo. En sus dos primeros años de gobierno, la administración Bush retó, vetó o se retiró de una serie de acuerdos internacionales, incluyendo el Tratado de Roma para crear una Corte Internacional de Justicia, el Protocolo de Kioto sobre Calentamiento Global, el Tratado de Misiles Antibalístico, y el protocolo de Naciones Unidas para hacer cumplir la Convención de Armas Biológicas. El tema no era si algunos de estos acuerdos eran imperfectos o inejecutables; puede ser que haya sido así. Pero en lugar de trabajar con otras naciones para mejorarlos, la administración Bush optó, con demasiada frecuencia, sencillamente por retirarse. “Es a mi manera o no es ninguna”. Para comprender cuán lejos ha llegado Estados Unidos desde el 11 de setiembre, es útil recordar, un artículo en la portada del periódico de París, *Le Monde*, del 12 de setiembre de 2001, que proclamó con orgullo, “Ahora todos somos estadounidenses”. De distintas maneras, Estados Unidos ha escatimado una enorme cantidad de buena voluntad en los últimos 18 meses. A fines de marzo, a medida que la “Operación Libertad Iraquí” empezaba su segunda semana, el periódico *Asia Times* citó a un taxista beduino que

dijo: "Ahora todos somos palestinos".²¹

Frecuentemente vinculada a una preferencia por el unilateralismo, se encuentra arrogancia en el enfoque, tono y contenido. El candidato Bush prometió una administración que conduciría la nación sin arrogancia, pero el presidente Bush ha conducido dicha nación, demasiado frecuentemente, con una política exterior estrecha, arrogante e intimidadora, lo que ha alienado gran parte del mundo. La política exterior estadounidense nos recuerda a menudo *Animal Farm*, el libro de George Orwell donde "todos los animales son iguales, pero algunos animales son más iguales que otros". Conversando con oficiales de gobierno desde Chile hasta Alemania, pasando por Filipinas, "humillados" es la palabra usada con más frecuencia para describir el trato dado por la Casa Blanca de Bush, especialmente en el planteamiento utilizado para obtener apoyo para la "Operación Libertad Iraquí".²² Leemos en la prensa estadounidense sobre el deseo mundial de un liderazgo estadounidense, pero fuera de Estados Unidos uno lee sobre la arrogancia y el unilateralismo estadounidense.

Esto nos recuerda la entrevista apócrifa entre el viejo, corrupto y tirano dictador y el ingenuo, y joven periodista. Temeroso del dictador pero al mismo tiempo ansioso de exponer sus debilidades, el periodista le preguntó, "¿Qué debería hacer un gobernante que no se lleva bien con su

pueblo?" A lo que el dictador respondió sin dudar, "Supongo que debería conseguirse un pueblo nuevo".

Tercero, la administración Bush ha enfatizado claridad moral, pero en vez, introdujo confusión moral. La persecución de la lucha contra el terrorismo, especialmente el fracaso para definir el terrorismo, ha confabulado a Estados Unidos con algunos de los gobiernos más opresivos del mundo, como los son los de Kazajistán, Pakistán y Uzbekistán. Todos estos países son autoritarios y están cada vez más enajenados de sus poblaciones. La guerra también ha ayudado a varios gobiernos extranjeros a justificar sus propias políticas de represión interna; Rusia en Chechenia, Israel en Palestina, India en Cachemira, China con las minorías musulmanas, entre otros. Mientras que los recientemente acuñados países de Asia Central son cualquier cosa menos democráticos, Estados Unidos necesita sus derechos de sobrevuelo aéreos y sus bases militares, para lo que hacen un pacto con el diablo como lo hicieron el siglo pasado con dictaduras brutales desde América Latina hasta África, pasando por el Sudeste Asiático.²³ ¿Es de sorprenderse, que las palabras de la administración Bush prometiendo paz, libertad y democracia, en Iraq, y otras partes, suenen huecas en los oídos de los habitantes del interior y exterior del mundo árabe/musulmán?

El presidente Bush hace un llamado a la democracia a través del Medio Oriente, pero su administración

crítica, reta y mina el proceso democrático cuando los resultados no son de su gusto. Los ejemplos abundan. En el voto parlamentario, Turquía eligió un partido con raíces islámicas. Entonces, el parlamento turco votó en contra del uso de Turquía como escenario para atacar a Iraq. En Brasil, un populista de izquierda ganó las elecciones presidenciales en una victoria aplastante. En Bolivia, la embajada estadounidense públicamente intervino en las elecciones presidenciales. En Pakistán, las elecciones le dieron más poder a los partidos islámicos.²⁴

La democracia requiere poder optar, y si Estados Unidos es el campeón del sistema democrático, debe respetar las opciones de los otros. En la búsqueda del restablecimiento de la democracia en Iraq, la administración Bush debe reconocer que un sistema democrático puede ser tanto difícil como impredecible. En resumen, hay que tener cuidado con lo que se espera porque se puede obtener.

Se ponen de manifiesto estos asuntos, no por mala fe, sino en un esfuerzo por promover una crítica abierta y honesta de la política exterior del gobierno de Bush. Los cuestionamientos relacionados a este tema se discuten extensamente a través del mundo y tendrán un impacto importante en la política de la posguerra en Iraq y cualquier intento subsiguiente de reconstruir el Medio Oriente. La desagradable verdad es que el gobierno de Bush ha demos-

trado ser mucho más adicto a romper que a arreglar. En Iraq, Estados Unidos encarará la tarea más desafiante imaginable de crear un sistema y una cultura política y democrática, íntegro en un estado de derecho, donde ninguno existiera, al tiempo que reedifica una economía devastada. Se requerirán de inmensas habilidades diplomáticas para tener éxito.

La Doctrina de Bush para el Medio Oriente

Esto nos lleva al siguiente tema; la gran estrategia del gobierno de Bush para el Medio Oriente. Inmediatamente después de que el 11 de septiembre, el presidente Bush se dirigiese a los estadounidenses, definiendo la política en los términos más sencillos, *“o ustedes están con nosotros o ustedes están con los terroristas”*. Esbozó su intención de perseguir a las naciones que proporcionen ayuda o refugio al terrorismo y sugirió que cada nación tomase ya una decisión en este tema.²⁵

En enero del 2002, en un discurso de uno de los Estados de la Nación, el Presidente amplió su sentir y fue más allá del terrorismo para incluir armas de destrucción masiva y su proliferación. Definió también como un “eje del mal” a (Irán, Iraq, Corea del Norte) como particularmente amenazador de proliferación.²⁶ El 1 de junio de 2002, en un discurso de graduación dirigido a los cadetes de West Point, el presidente Bush comen-

zó a desarrollar y relacionar temas de la hegemonía o preeminencia estadounidense, terrorismo, armas de destrucción masiva, acción preventiva y democracia en el Medio Oriente.²⁷ Posteriormente, en dicho mes, el 24 de junio de 2002, en un discurso sobre el caso palestino-israelí, el presidente Bush ofreció una visión significativa, moral para el Medio Oriente teniendo a la democracia como ingrediente central.²⁸

Cuando Bush realizó su campaña para la presidencia, no hubo indicio alguno de ello. De hecho, fue lo contrario. El candidato Bush hizo escarnio de la noción de construcción de la nación. Y nada de ello apareció en ninguno de sus discursos durante sus primeros nueve meses de mandato o, si se pudiera decir, ni en sus más hondos pensamientos. El 11 de septiembre cambió todo esto. Tras estos acontecimientos, el Presidente buscaba una nueva forma de pensar acerca del mundo y sobre el papel que Estados Unidos debiera cumplir en él. Y un grupo de personas de su entorno tuvo ya una doctrina preparada que él comenzó a adoptar paulatinamente.²⁹

Los orígenes intelectuales de la *Doctrina Bush* se pueden hallar en un anteproyecto de *Guía de Planificación de la Defensa*, documento escrito en 1992 por Paul Wolfowitz, entonces Sub Secretario de Política de Defensa y actualmente Secretario Adjunto de Defensa, y ulteriormente reescrito, por el entonces Secretario de Defensa,

Dick Cheney. El documento enfatizó tres puntos claves. Primero, el objetivo número uno de la estrategia de la posguerra fría política y militar de Estados Unidos, debía ser prevenir el surgimiento de una superpotencia rival. Segundo, el proyecto resumía varios escenarios en los cuales los intereses de Estados Unidos podrían ser amenazados por conflictos regionales cuyos casos de estudio primarios eran Iraq y Corea del Norte. Finalmente, arguyó que Estados Unidos, si fuese necesario, debía estar preparado para tomar una acción unilateral. No se hizo ninguna mención en dicho proyecto respecto de la toma de acciones colectivas a través de la ONU. Por el contrario, el documento indica que Estados Unidos “debería considerar que las coaliciones futuras fueran asambleas ad hoc” conformadas para tratar una crisis particular pero que bien no podrían sobrevivir a la conclusión de aquella. Yendo al meollo del asunto, el documento enfatizó que lo más importante es “el sentido de que el orden mundial es en última instancia respaldado por EEUU” y que “Estados Unidos debería disponerse a actuar independientemente cuando la acción colectiva no pueda ser organizada” o en el caso de una crisis que requiriese una rápida respuesta.³⁰

En 1996, la revista *Foreign Affairs* publicó un artículo influyente, titulado “*Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy*” (Hacia una Política Exterior Neo Reaganiana). Los autores William Kristol y Robert Kagan afirmaron que el papel de Estados Unidos debe ser

de una hegemonía global benévola o preeminente. Siete años más tarde, William Kristol y Lawrence F. Kaplan escribieron un libro, *The War over Iraq: Saddam's Tyranny and America's Mission* (La Guerra contra Iraq: la Tiranía de Saddam y la Misión estadounidense), en la que destacó tres elementos de la *Doctrina Bush*: 1) la acción preventiva, 2) el cambio del régimen y 3) la preeminencia estadounidense. Los autores concluyeron: *la misión comienza en Bagdad, pero no finaliza allí... Iraq representa sólo la primera entrega.*³¹

Un documento titulado *A Clean Break: A New Strategy for securing the Realm* (Una quiebra Limpia: Una Nueva Estrategia para Asegurar el Dominio) fue desarrollado en 1996 por Richard Perle, Presidente del Directorio de Política de Defensa, hasta su renuncia reciente al puesto de Presidente pero no del directorio, Douglas Feith, actualmente Sub Secretario de Política de Defensa, y un sinnúmero de otros como la asesoría de campaña para Benjamin Netanyahu, que tuviera exitosa al postular al cargo de Primer Ministro de Israel. Entre otras cosas, los autores informaron: *Israel puede dar forma a su ambiente estratégico, en cooperación con Turquía y Jordania, debilitando, reprimiendo, e incluso haciendo retroceder a Siria. Este esfuerzo puede centrarse en la destitución de Saddam Hussein del poder en Iraq –un importante objetivo estratégico israelí de propio derecho– como medio de frustrar las ambiciones regionales de Siria.*³²

En 1998, defensores de la política conservadora, en una carta abierta dirigida al presidente Clinton advirtieron que “la represión” de Iraq era un fracaso y que la remoción de Saddam Hussein del poder “ahora, requiere llegar a ser el objetivo de la democracia estadounidense.”³³ Los 18 firmantes incluidos Donald H. Rumsfeld (ahora Secretario de Defensa), Paul D. Wolfowitz (ahora Secretario Adjunto de Defensa), Richard L. Armitage (ahora Secretario Adjunto de Estado), James Woolsey (Ex-Director de la CIA), Richard Perle y Douglas Feith. Más adelante *La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos* del 2002, incorporó muchos de los pensamientos encontrados en el proyecto de 1992: la “Guía de Planificación de la Defensa”, en particular, abrazó el principio de acción preventiva.³⁴ En el año 2003 en el discurso presidencial sobre el estado de la nación, Bush singularizó a Irán y Corea del Norte como amenazas. Respecto de Irán, preparó el camino para la acción futura. *Los iraníes, como todos los pueblos, tienen derecho a escoger su propio gobierno, y determinar su propio destino, y Estados Unidos apoya sus ambiciones de vivir en libertad.*³⁵

El 26 de febrero de 2003, en un discurso dirigido al *Instituto Empresarial Estadounidense* el presidente Bush alabó la idea de la construcción de la nación, esbozando una visión optimista de un Iraq libre que sirviera como catalizador para lograr la paz en una región perturbada. *Un régi-*

*men nuevo en Iraq serviría como un ejemplo dramático e inspirador de la libertad para otras naciones en la región...El éxito en Iraq podría iniciar, también, una nueva etapa para la paz en Medio Oriente...puesto en marcha para el progreso hacia un verdadero Estado Palestino democrático.*³⁶

Finalmente, en un discurso pronunciado el 17 de marzo de 2003 en torno a Iraq, el presidente Bush dejó en claro que el objetivo era mucho más que la sola remoción de Saddam Hussein: *Y nosotros los ayudaremos [a los Iraquíes] a construir un Iraq nuevo que sea próspero y libre...Así como satisfaremos las justas demandas del mundo, honraremos también los compromisos más solemnes de nuestro país. A diferencia de Saddam Hussein, nosotros creemos que el pueblo iraquí merece y es capaz de gozar de las libertades humanas. Y cuando el dictador haya partido, podrá dar ejemplo a todo el Medio Oriente de ser una nación autónoma, pacífica y vital.*³⁷

Siguientes pasos

Al adoptar la acción preventiva, provocar el cambio de régimen y afirmar la supremacía estadounidense, junto a la osada promoción de la democracia, la Doctrina de Bush, como se ha desplegado en los últimos dos años, constituye un prototipo para transformar todo el Medio Oriente. Con el término de la *Operación Libertad de Iraq*, la pregunta sería: ¿cuál

o dónde será el próximo escenario? Varios objetivos se han sugerido como candidatos para la aplicación de la *Doctrina Bush* - Argelia, Egipto, Irán, Libia, Corea del Norte, la Autoridad Palestina, Arabia Saudita, Sudán, y Siria por mencionar unos pocos. Consecuentemente, parecería claro que la guerra de Iraq presagia una nueva era en la política exterior estadounidense, en la cual Washington está dispuesto, incluso ansioso, de prevenir presentidas amenazas contra su seguridad. Algunos afirman que ésta, realmente no es una nueva estrategia, podemos citar los casos de Granada, Panamá, y otras operaciones policiales a pequeña escala en el pasado, pero es claramente una estrategia nueva en cuanto a su alcance, compromiso y costo.

Esto no quiere decir que derrocar a Saddam Hussein y reemplazar su régimen por un gobierno honrado y responsable que pudiera servir como modelo para Medio Oriente no fuese de gran valor – tampoco porque amenazase a Estados Unidos con armas de destrucción masiva ni porque apoyase la guerra del terrorismo sino porque todos estamos amenazados por un puñado de estados árabes musulmanes, que tienen cada vez más jóvenes desencantados, desafectos y sin voz. Ellos encaran la pobreza económica – y algo peor, una merma de dignidad. En el *Arab Human Development Report* (Informe del Desarrollo Humano Árabe) de 2002 se vio esto diáfanoamente. Escrito por intelectuales árabes, este informe de la

ONU advirtió sobre el estancamiento creciente en las sociedades árabes, paralizadas por una falta de libertad política, represión de las mujeres y un aislamiento del mundo de las ideas. Todos tenemos un interés, quizá una responsabilidad, de asociarnos al cambio de estos pueblos.³⁸

Al mismo tiempo, lo que personalmente estimo es que los estadounidenses carecen del empeño y los recursos que son menester para reedificar el Medio Oriente por sí solos, incluso si ello fuese una meta alcanzable. Con el fin de la guerra, habrá impaciencia por parte del público, crítico escrutinio de los medios internacionales y exigüidad por parte del Congreso estadounidense, debido a la competitividad en materia presupuestaria de las diversas instancias del gobierno y sus prerequisites políticos. A pesar de nuestra historia, los estadounidenses no son buenos imperialistas. Estamos con razón orgullosos de nuestro sistema político y creemos que es el mejor en el mundo. Alentamos a otros a examinarlo, adaptarlo y adoptarlo, pero ¿estamos dispuestos a forzarlos a hacer esto? Pienso que no. Si tenemos éxito en Iraq, necesitaremos el apoyo del mundo, y para obtener ese apoyo, tenemos que ganarlo. El primer paso será, por lo tanto, hacer las paces con el mundo, detener las burlas germanas, los porrazos galos, y las amenazas de naciones amigas como Chile, Sierra Leona, México y Turquía. Conforme generemos más apoyo global, mejor será la oportunidad que tendremos

de crear un Iraq verdaderamente democrático.

La derrota del fascismo en 1945 fue seguida por un proyecto de reconstrucción económica y de construcción nacional, que hicieron que Estados Unidos fuera bienvenido en Europa durante el medio siglo siguiente. A los estadounidenses les gusta pensar que fue su generosidad bajo el plan Marshall lo que permitió a los europeos erguirse sobre sus propios pies después de la Segunda Guerra Mundial. En verdad, el 80 por ciento del capital invertido en Europa durante los años decisivos de la posguerra fue europeo y no estadounidense. La contribución verdadera de Washington fue proporcionar la visión, para inspirar a la gente a creer que el Plan Marshall podría funcionar, y el liderazgo para insistir en que Estados Unidos proporcionaría apoyo y ayuda, pero sólo si los europeos trabajaran juntos.³⁹ Estados Unidos requiere proveer de una visión semejante al pueblo iraquí y a los otros 190 miembros de las Naciones Unidas.

Al mismo tiempo, Estados Unidos necesita entender que una democracia islámica podría probablemente ser diferente del modelo del cual evolucionó la Europa posterior a la Reforma protestante. *Los sistemas occidentales elevaron la primacía del individuo sobre la comunidad, cambiando el papel de la religión de un vehículo público de valores comunitarios a una guía privada para la conciencia individual.* En contraste, una democracia

islámica, al procurar *equilibrar su énfasis en la veneración frente al deseo general de la expresión personal*, probablemente *impondrá ciertos límites en la capacidad de elección del individuo*. Una entidad islámica puede sostener principios fundamentales democráticos –como elecciones regulares, separación de poderes, una magistratura independiente y la oposición institucional– *pero es improbable que sea un paraíso libertario*. La integración exitosa de tal democracia islámica en la sociedad democrática global entonces dependería del consentimiento de Occidente para aceptar una variante islámica de la democracia liberal.⁴⁰

La Doctrina Bush y América Latina: Desafíos y Oportunidades

Me gustaría concluir con unos pocos pensamientos acerca de lo que todo esto puede significar para América Latina en general y para el Perú en particular. Comencemos recordando los elementos claves de la *Doctrina Bush*: la hegemonía o preeminencia estadounidense, el cambio del régimen, la acción preventiva y la audaz promoción de la democracia. Desafortunadamente, mucho de esto suena muy familiar para cualquier persona que esté informada sobre la historia latinoamericana. Pero pueden haber varios ángulos nuevos para una vieja historia.

En los primeros meses en la Casa

Blanca, el presidente Bush prometió repetidas veces el hacer de este siglo, *el Siglo de "las Américas"*. Todo cambió, después de los atentados terroristas en Nueva York y Washington. Una posibilidad a corto plazo existió, luego de la visita de Bush a México, al Perú y El Salvador en marzo de 2002, para reavivar el interés de Estados Unidos en América Latina, pero esta oportunidad cambió tras la *"Operación Libertad Iraquí"*. Con la administración del gobierno de Bush centrada en Medio Oriente, América Latina podría reasumir su lugar como el hemisferio prolongadamente olvidado por otros dos años. Reconstruir Iraq y promover la democracia tomará un mínimo de 24 meses, y Bush no podría darse el lujo de perder la contienda electoral presidencial del 2004. Además, como parte de los esfuerzos para controlar los perjuicios de la posguerra, es probable realizar una Conferencia sobre Medio Oriente en los años 2003-2004 para tratar acerca del tema palestino-israelí.⁴¹ Con las elecciones presidenciales estadounidenses que ocurrirán a fines de 2004, la excepción posible para este escenario podría ser Cuba. Con el fin de acumular votos en la Florida y en las comunidades latinas de otras partes, la Casa Blanca bien podría hacer uso de la campaña represiva de Castro contra los disidentes para asumir una postura más firme con respecto a Cuba.⁴²

La ampliamente difundida oposición a la *"Operación Libertad Iraquí"* en toda la América Latina tensó las

relaciones bilaterales y multilaterales con Estados Unidos, y puede que el gobierno de Bush no extienda pronto, de improviso, una rama de olivo. El trato reciente a Chile, Francia y otros estados que no apoyaron la "Operación Libertad Iraquí" ha puesto de relieve su naturaleza vengativa. A mediados de abril, el Representante del Comercio Estadounidense, Robert Zoellick, expresó a Chile que la aprobación final del Congreso sobre el pacto de libre comercio se demoraría sine die.⁴³ Como resultado, la política estadounidense podría reforzar el ya acentuado sentimiento anti-estadounidense en toda América Latina. Esto podría contribuir al resurgimiento de los movimientos de estilo izquierdista tan prominentes en las décadas de 1960 y 1970.⁴⁴

Además, la guerra de Iraq y el período de la posguerra bien podrían empeorar el actual declive económico global. El gobierno de Bush ha subestimado claramente el costo para reconstruir Iraq y crear una cultura política democrática. Además, su trato a los Estados que se opusieron a la guerra sugiere que es improbable obtener el apoyo financiero y la ayuda bilateral y multilateral que desearía para el Iraq postbélico. Esto podría tener como resultado una recuperación económica más lenta por parte de Estados Unidos con consecuencias negativas para América Latina. La mayoría de los países en América Latina dependen extremadamente de las exportaciones a Europa y a Estados Unidos. La demanda de

exportaciones latinoamericanas, con la posible excepción de los países petroleros como Ecuador, México y Venezuela, probablemente caerá al extenderse la recesión mundial. América Latina también será impactada negativamente por una reducción adicional de préstamos e inversiones extranjeras y la reducción de transferencias de remesas de trabajadores migratorios que viven en Estados Unidos. El *Sistema Económico Latinoamericano* calculó recientemente que la guerra con Iraq costaría a América Latina de \$7 mil a 42 mil millones, dependiendo de su extensión y del tiempo necesario para estabilizar los mercados energéticos después de la guerra.⁴⁵

Relacionado con el punto antes mencionado, cualquier descenso en la producción global aumentará indudablemente la carga regional, ya onerosa, de la deuda en América Latina. A fines del año 2002, la deuda latinoamericana había crecido a aproximadamente \$725 mil millones, siendo los países más endeudados Brasil, Argentina y México. A diferencia de la deuda a comienzos de la década de los 80, la deuda actual fue ampliamente reducida por los nuevos gobiernos democráticos, empleando estrategias de desarrollo promovidas por los países industrializados, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.⁴⁶

El más rápido triunfo militar en Iraq ha confirmado también la convicción del gobierno de Bush y su dependencia de las soluciones militares.

Esto podría afectar su enfoque de la guerra antidrogas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Ha habido algunos rumores en Washington sobre los llamados “espacios no gobernados” o “áreas sin ley” en América Latina, áreas efectivamente controladas por fuerzas relacionadas a la droga, y por la necesidad de una fuerza militar regional que los erradiquen. El secretario de Defensa Donald Rumsfeld hizo una referencia pasajera sobre “las zonas no gobernadas” en un discurso efectuado en un encuentro regional de ministros de defensa realizado en Santiago de Chile en noviembre de 2002. Mencionó dichas áreas como una de varias amenazas a la seguridad hemisférica. El general James T. Hill, jefe del Comando Sur estadounidense, se explayó sobre este tema en un discurso realizado a principios de marzo del año 2003, en que él dijo que uno de los peligros más grandes que enfrenta América Latina proviene de elementos criminales que ocupan espacios vacíos en la selva, las montañas u otras áreas remotas. Por ejemplo, la triple frontera entre el Paraguay, la Argentina y el Brasil y el corredor de Tabatinga-Leticia en la frontera entre el Brasil y Colombia. Una propuesta discutida recientemente en los círculos militares estadounidenses es la creación de un conjunto de élite de 6,000 soldados: una *fuerza regional multinacional* para luchar contra el narco-terrorismo transnacional, enfrentar desastres naturales y disputas fronterizas.⁴⁷ Una fuerza de tal especie tendría, casi indudablemente, que contar con un

fuerte contingente estadounidense; dichas fuerzas inconvenientes ciertamente tendrían un fuerte componente estadounidense en cuanto a su conformación, estructura y posiblemente personal.

Tras la ejecución de la “Operación Libertad Iraquí”, es fácil llegar a ser excesivamente pesimista acerca de la Doctrina Bush y su potencial impacto en América Latina; afortunadamente, hay también motivos para el optimismo. El gobierno de Bush ha tomado varias medidas en las semanas recientes que podrían señalar el comienzo de un renovado interés por la América Latina. El presidente Bush se reunió con cinco presidentes de América Central en abril de 2003, junto con los presidentes de Colombia y Uruguay. Posteriormente en dicho mes, cuatro miembros del Gabinete de Bush hablaron ante la reunión del Consejo de las Américas, un número excepcionalmente grande de congregados para tratar exclusivamente sobre una conferencia regional, especialmente realizada sobre América Latina. En lo referente a Roger Noriega, el nominado de Bush para ser Asistente del Secretario de Estado en Asuntos Hemisféricos, Estados Unidos, por primera vez en años, probablemente tendrá un funcionario a cargo de la región, con el beneplácito del Congreso federal. Finalmente, el gobierno de Bush ha comenzado el desarrollo de un plan estratégico quinquenal para América Latina, que será anunciado por el presidente Bush en una alocución ad hoc a fines del 2003.⁴⁸

Mientras un restablecimiento del enfoque del “Siglo de las Américas” podría ser demasiado para ser cierto, los pasos tomados recientemente en Washington, podrían señalar un consentimiento nuevo por parte de la Casa Blanca para tratar algunos de los asuntos graves de la región. Después de la invasión y la ocupación de Iraq, los funcionarios estadounidenses podrían comenzar una reafirmación de su compromiso con la democracia y los derechos humanos. El énfasis renovado en la negociación de un amplio tratado de libre comercio de las Américas, que incluye la voluntad de discutir sobre los aranceles agrícolas, sería bienvenido. Además, el gobierno de Bush requiere prestar mayor atención a la distribución del nuevo programa de ayuda externa, conocido como la Nueva Cuenta del Desafío del Milenio, anunciado en febrero de 2003 que consiste en asegurar a las regiones más afligidas de la América Latina que necesiten ayuda. Finalmente, requiere repensar el enfoque actual con miras a la lucha anti-drogas, la que no produce aún los efectos deseados, junto a la distribución de la cooperación en la guerra anti-drogas en los países andinos, la mayor parte de la cual va hoy a

Colombia. Las recientes iniciativas en estas áreas, se adecuarían de modo pertinente a la agenda de futuro considerada por el Grupo de Río en el Cuzco en mayo de 2003.

Conclusiones

La guerra de Iraq parece ser sólo parte de una estrategia externa por parte de Estados Unidos que tiene por objetivo, reconstruir el Medio Oriente a su propia imagen y semejanza. ¿Cuán exitoso será en esta tentativa? Solo queda verlo. La restauración del estado de derecho en Iraq, precursora de un inicio exitoso de la construcción y reedificación de la nación en la posguerra, se ha demostrado mucho más difícil de lo que se imaginara. Los desafíos de la construcción nacional iraquí serán probablemente mucho mayores. Lo que hoy es claro, es que el período de la posguerra trae consigo tanto desafíos como oportunidades para la América Latina. La habilidad de los líderes regionales para manejar estos acontecimientos en su propio beneficio, tendrá una influencia determinante en las relaciones de Estados Unidos con el hemisferio, en los años venideros.

NOTAS

- 1 David Fromkin, *A Peace to End all Peace: The Fall of the Ottoman Empire and the Creation of the Modern Middle East* (New York: Avon Books, 1989): 5.
- 2 Margaret MacMillan, *Paris 1919: Six Months that Changed the World* (New York: Random House, 2001): 395-400.

- 3 Elizabeth Monroe, *Britain's Moment in the Middle East, 1914-71*, 2^{da} ed. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981): 66.
- 4 Charles Tripp, *A History of Iraq* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000): 45; Fouad Ajami, "Iraq and the Arabs' Future," *Foreign Affairs* 82, 1 (enero/febrero 2003): 14.
- 5 Fromkin, *Peace to End all Peace*: 449.
- 6 Monroe, *Britain's Moment in the Middle East*: 11.
- 7 Tripp, *History of Iraq*: 5-7.
- 8 Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown and Company, 1966): 23-25, 34-41; Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Boston: Little, Brown and Company, 1965): 11-26; Thomas Carothers, "Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge," Carnegie Endowment Working Paper No. 34 (enero 2003).
- 9 On the Cambodian case, ver Ronald Bruce St John, "End of the Beginning: Economic Reform in Cambodia, Laos and Vietnam," *Contemporary Southeast Asia* 19, 2 (septiembre 1997): 172-89 y Ronald Bruce St John, "The Political Economy of the Royal Government of Cambodia," *Contemporary Southeast Asia* 17, 3 (diciembre 1995): 265-81.
- 10 Marc Kaufman, "U.S. Role Shifts as Afghanistan Founders," *Washington Post*, 14 de abril de 2003; Mark Sedra, "The 'Day After' in Iraq: Lessons from Afghanistan" (Silver City, NM & Washington, DC: Foreign Policy in Focus, marzo 2003). (http://www.fpiif.org/papers/iraqrebuild2003_body.html). Trudy Rubin, "Kabul a Test Case for Managing Iraq," *Journal Star*, 6 de septiembre de 2002.
- 11 Judith Huber, "Afghanistan: The Taliban's Smiling Face," *Le Monde Diplomatique* (marzo 2003), Internet edition; Victoria Burnett, "Afghan Struggle with War and Peace Provides Warning for US," *Financial Times*, 27 de febrero de 2003; Human Rights Watch, "All Our Hopes Are Crushed," 5 de noviembre de 2002.
- 12 Philip Gourevitch, "Waging Peace," *The New Yorker* (10 de marzo de 2003): 27-28; Victoria Burnett, "As Afghanistan Struggles To Slowly Build Stability," *Financial Times*, 7 de marzo de 2003; Mark Sedra, "Afghanistan: Between War and Reconstruction: Where Do We Go From Here?" (Silver City, NM & Washington, DC: Foreign Policy in Focus, marzo 2003) (http://www.fpiif.org/papers/03afghan/index_body.html).
- 13 William D. Nordhaus, "The Economic Consequences of a War with Iraq," 29 de octubre de 2002, mimeógrafo: 23.
- 14 "A Grand Plan To Bomb Baghdad and Impose Stability on Kirkuk," *Financial Times*, 1-2 marzo de 2003.
- 15 Jefferson Morley, "The Debate About Iraqi Democracy Gets Divisive," *Washington*

- Post*, 6 de mayo de 2003, Internet edition; César Levano, "Lo que Bush no sabía," *Caretas* 1769 (24 de abril de 2003), Internet edition; Adeed Dawisha and Karen Dawisha, "How to Build a Democratic Iraq," *Foreign Affairs* 82, 3 (mayo/junio de 2003): 36-50; Edward Walsh, "U.S. Sketches Plan for Postwar 'Iraqi Interim Authority,'" *Washington Post*, 15 de marzo de 2003, Internet edition; George Packer, "Dreaming of Democracy," *New York Times Magazine*, 2 de marzo de 2003; "Fuzzy Vision of Postwar Mideast," *Financial Times*, 1-2 de marzo de 2003.
- 16 "Iraq, la otra batalla por la reconstrucción," *El Comercio*, 3 de mayo de 2003; Carola Hoyos, "US Finds Few Friends Willing To Share War Burden," *Financial Times*, 15 de noviembre de 2002; Peter Howard, "Endgames: Washington, UN, and Europe," (Silver City, NM & Washington, DC: Foreign Policy in Focus, 28 de febrero de 2003) (http://www.presentdanger.org/commentary/2003/0302_endgame.html); Conn Hallinan, "Aftermath: Cleaning Up the Mess," (Silver City, NM & Washington, DC: Foreign Policy in Focus, 29 de abril de 2003) (<http://www.fpif.org/commentary/2003/0304aftermath.html>).
 - 17 Ibrahim Warde, "Collateral Damage from an Illegal War," *Le Monde Diplomatique*, abril 2003, Internet edition; Terry M. Neal, "In Talk of War, Cost Is Avoided," *Washington Post*, 7 de marzo de 2003, Internet edition.
 - 18 Dana Milbank and Mike Allen, "Bush To Ask Congress for \$80 Billion," *Washington Post*, 23 de marzo de 2003, Internet edition; David T. Dumke and Maya M. Berry, "Briefing from the Hill: Middle East and the War's Supplemental Budget," *Middle East Institute Policy Brief*, 30 de abril de 2003, Internet edition.
 - 19 Nordhaus, "Economic Consequences of a War with Iraq."
 - 20 Wesley K. Clark, "Occupation: No Model for this One," *Washington Post*, 23 de marzo de 2003, Internet edition; David E. Sanger and James Dao, "U.S. Is Completing Plan To Promote a Democratic Iraq," *New York Times*, 6 de enero de 2003.
 - 21 Pepe Escobar, "The 'Palestinization' of Iraq," *Asia Times*, 31 de marzo de 2003, Internet edition; *Le Monde*, 12 de septiembre de 2001.
 - 22 Ahmed Rashid, "Shiite and Sunni Muslims Struggle to Fill Leadership Void in Iraq," (Silver City, NM & Washington, DC: Foreign Policy in Focus, 2 de mayo de 2003) (<http://www.fpif.org/outside/commentary/2003/0305iraqleaders.html>).
 - 23 Stephen Blank, "Scramble for Central Asian Bases," *Asian Times*, 8 de abril de 2003, Internet edition; Charles William Maynes, "America Discovers Central Asia," *Foreign Affairs* 82, 2 (marzo/abril 2003): 120-32; Alain Gresh, Maria Ierardi, Olivier Pironet and Philippe Rivière, "The US War on Iraq," *Le Monde Diplomatique*, marzo 2003, Internet edition; Thomas Carothers, "Promoting Democracy and Fighting Terror," *Foreign Affairs* 82, 1 (enero/febrero 2003): 84-97.
 - 24 Todd S. Purdum, "It's Democracy, Like It or Not," *New York Times*, 9 de marzo de 2003; Philip P. Pan, "Turkish Vote on Troops Shows Surprises of Democracy," *Washington Post*, 6 de marzo de 2003, Internet edition.

La doctrina Bush y el Medio Oriente

- 25 La Casa Blanca, George W. Bush, "Statement by the President in His Address to the Nation," 11 de septiembre de 2001 (<http://www.white-house.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html>); Grenville Byford, "The Wrong War," *Foreign Affairs* 81, 4 (julio/agosto 2002): 34-43.
- 26 La Casa Blanca, George W. Bush, "President Delivers State of the Union Address," 29 de enero de 2002 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html>).
- 27 La Casa Blanca, George W. Bush, "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point," 1 de junio de 2002 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/print/20020601-3.html>).
- 28 La Casa Blanca, George W. Bush, "The President's Words of Warning: 'Things Must Change in the Middle East,'" *New York Times*, 25 de junio de 2002.
- 29 Gary Sick, "Imperial Moment: The Bush Doctrine," *The World Today* 58, (12 de diciembre de 2002): 5-6.
- 30 "Excerpts from 1992 Draft Defense Planning Guidance" (<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/etc.wolf.html>); James Traub, "The Next Resolution," *New York Times Magazine* (13 de abril de 2003): 53.
- 31 William Kristol and Lawrence F. Kaplan, *The War over Iraq: Saddam's Tyranny and America's Mission* (San Francisco: Encounter Books, 2003): 124-25; William Kristol and Robert Kagan, "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy," *Foreign Affairs* (julio/agosto 1996) (<http://www.ceip.org/files/Publications/foreignaffairs>).
- 32 Institute for Advanced Strategic and Political Studies, "A Clean Break: A New Strategy for Securing the Realm," 1996 (<http://www.israeleconomy.org/strat1.htm>); Edward S. Walker, Jr., "Managing War's Aftermath," *MEI Bulletin* 54, 2 (abril de 2003): 1-2; Robert Dreyfuss, "Just the Beginning: Is Iraq the Opening Salvo in a War to Remake the World?" *The American Prospect* (abril de 2003): 26-29.
- 33 James Traub, "The Next Resolution," *New York Times Magazine* (13 de abril de 2003): 53.
- 34 The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, septiembre de 2002.
- 35 La Casa Blanca, George W. Bush, "President's State of the Union Message to Congress and the Nation," *New York Times*, 29 de enero de 2003.
- 36 La Casa Blanca, George W. Bush, "Bush Expresses Hope for Postwar Peace, Democracy," *Washington Post*, 26 de febrero de 2003.
- 37 La Casa Blanca, George W. Bush, "Bush's Speech on Iraq," *New York Times*, 18 de marzo de 2003.
- 38 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Arab Human Development Report

- 2002" (<http://www.undp.org/rbas/ahdr>); Barbara Cossette, "Study Warns of Stagnation in Arab Societies," *New York Times*, 2 de julio de 2002.
- 39 Forrest C. Pogue, *George C. Marshall: Statesman, 1945-1959* (New York: Viking, 1987): 237-57; Robert Dalleck, *The American Style of Foreign Policy: Cultural Politics and Foreign Affairs* (New York: Alfred A. Knopf, 1983): 172-73; Richard W. Leopold, *The Growth of American Foreign Policy* (New York: Alfred A. Knopf, 1962): 651-52.
- 40 Ray Takeyh, "Faith-Based Initiatives: Can Islam Bring Democracy to the Middle East?" *Foreign Policy* (noviembre/diciembre 2001): 68-70, cita 70; Ahmed Rashid, "Shiite and Sunni Muslims Struggle To Fill Leadership Void in Iraq," (Silver City, NM & Washington, DC: *Foreign Policy in Focus*, 2 de mayo de 2003) (<http://www.fpif.org/outside/commentary/2003/0305iraqleaders.html>).
- 41 Jorge G. Castañeda, "The Forgotten Relationship," *Foreign Affairs* 82, 3 (mayo/junio 2003): 69-70; Carlos Blanco, "Another Hundred Years of Solitude? América Latina luego del 11 Septiembre," *Harvard International Review* (Verano de 2002): 79-80.
- 42 Laura Carlsen, "The Cuban Showdown," *Americas Program* (Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center, 24 de abril de 2003) (<http://www.americas-policy.org/columns/amprog/2003/0304cuba.html>); The White House, Statement by the Deputy Press Secretary, "United Nations Sanctions Cuba for Human Rights Violations," 17 de abril de 2003 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/04/20030417-4.html>).
- 43 Nora Boustany, "Chile, Mexico Want U.S. To Move beyond War Differences," *Washington Post*, 30 de Abril de 2003, Internet edition; Kevin Sullivan, "Fox Predicts No Prolonged Fallout from War Stance," *Washington Post*, 23 de abril de 2003, Internet edition; Marcela Sanchez, "Chile Slapped by Heavy Hand from the North," *Washington Post*, 18 de abril de 2003, Internet edition.
- 44 Moisés Naím, "The Perils of Lite Anti-Americanism," *Foreign Policy* (mayo/junio 2003): 95-96; Larry Rohter, "The Faraway War Set Latin America on Edge," *New York Times*, 20 de abril de 2003; Laura Carlsen, "The Anti-Yanqui Revival in Latin America," *Americas Program* (Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center, 10 de abril de 2003) (<http://www.americaspolicy.org/columns/amprog/2003/0304notus.html>).
- 45 Castañeda, "Forgotten Relationship," 69; Sistema Económico Latinoamericano, "Daños entre 7 mil y 42 mil millones de dólares podría sufrir economía de América Latina y Caribe por Guerra en Irak," 24 de marzo de 2002, Internet edition (<http://www.lanic.utexas.edu/~sela/AA2K3/ESP/press/nprensa2.htm>); Laura Carlsen, "Market Cynicism and Washington's Unwilling Latin American Partners," *Americas Program* (Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center, 20 de marzo de 2003) (<http://www.americaspolicy.org/columns/amprog/2003/0303market.html>); Andres Oppenheimer, "War could do harm in Latin America," *Miami Herald*, 20 de marzo de 2002, Internet edition.
- 46 Tim Johnson, "U.S. Offers Grim View of Latins' Gains on Poverty," *Miami Herald* (29 de abril de 2003), Internet edition; Eduardo Gudynas, "Fifty Years Forgetting London,"

Americas Program (Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center, 10 de abril de 2003) (<http://www.americaspolicy.org/columns/gudynas/2003/0304debt.html>).

- 47 Andres Oppenheimer, "Latest U.S. Worry: 'Ungoverned Spaces' in Latin America," *Miami Herald*, 9 de marzo de 2003, Internet edition.
- 48 Marcela Sanchez, "Why a wary hemisphere won't join Bush's crusade," *Washington Post*, 8 de mayo de 2003, Internet edition; "Better Inter-American Ties Will Take More Than 'Photo Ops,'" *Miami Herald*, 4 de mayo de 2003, Internet edition; "Just a Few Suggestions for the Secretary of State," *Miami Herald*, 27 de abril de 2003, Internet edition; James Dao, "With Rise in Foreign Aid, Plans for a New Way To Give It," *New York Times*, 3 de febrero de 2003.



***Ronald Bruce St John**

El académico norteamericano Ronald Bruce St John se graduó en Ciencia Política

en la Universidad de Knox, y obtuvo los títulos de maestría y doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidad de Denver. Visitó el Perú por primera vez en 1968, cuando investigaba algunos aspectos de la política exterior peruana para su doctorado y, desde entonces, se ha interesado en temas andinos. Trabaja como académico independiente, habiéndose especializado en economía política y política exterior de los países en desarrollo. El Dr. St John ha publicado más de 100 libros y artículos. Sus publicaciones más recientes incluyen: *Ecuador-Perú Dispute: The Road to Settlement* (La disputa entre el Ecuador y el Perú: El camino al Acuerdo, 1999), "Las relaciones Ecuador-Perú vistas desde afuera", en la publicación *Ecuador-Perú* bajo un mismo sol (1999), entre otras publicaciones.



Actividades

institucionales

Actividades institucionales

Designación de nuevo Director ADP

- A partir del 21 de enero de 2003, el Embajador Luis Felipe Gálvez Villarroel, fue nombrado Director de la Academia Diplomática del Perú en reemplazo del Embajador Oscar Maúrtua de Romaña, quien ha sido nombrado Subsecretario para Asuntos de América en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Durante el período enero-marzo 2003 se llevaron a cabo las siguientes conferencias:

- La Academia Diplomática, conjuntamente con el Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), organizó la conferencia "Costa Rica: democracia regional y derechos humanos", a cargo del Licenciado Roberto Tovar Faja, Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, el 9 de enero del presente año.
- El Embajador Otto Boye, Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), dictó la conferencia "El futuro de los mecanismos de concertación y cooperación económica y política en América Latina y el Caribe" el 3 de febrero, organizado por la Academia Diplomática y el CEPEI.

Concurso de Admisión 2003

- Mediante Resolución Ministerial N° 1272/RE, del 02 de diciembre de 2002, se convocó al Concurso Público de Admisión al Ciclo de Estudios de la Academia Diplomática, correspondiente al año lectivo 2003 y con Resolución Ministerial N° 0035/RE, de 20 de enero de 2003 se estableció en quince las vacantes. Como en años anteriores, nuestra institución publicó en diversos diarios dicha convocatoria, en la que se especificaron los requisitos exigidos. Se presentaron 199 postulantes, con los cuales se cubrieron las 15 vacantes establecidas por estricto orden de méritos; publicándose con Resolución Ministerial N° 0273/RE de 25 de marzo de 2003 la incorporación al Ciclo de Estudios de la Academia Diplomática del Perú, a los siguientes aspirantes:

1. Hart Merino, Alberto Javier
2. Berninzon Arellano, Julio César Francisco
3. Pardavé Reto, Guillermo Alejandro
4. Pásara Caycho, Jéssica Patricia
5. León Collazos, Giancarlo
6. Mori Muenta, Daniel
7. Goya Oshiro, Joyssi Kaori
8. Descalzi Méndez, Enrique Rafael
9. Avalos Temmerman, Anne Elise
10. Malca Alvariano, Ricardo Leonardo Enrique
11. Bonifaz Tweddle, Gonzalo
12. Alvarado Puertas, Marco Antonio
13. Ceruti Ccahuana, Luis Alberto
14. Talavera Alvarez, Gonzalo
15. Gálvez Alvarado, Giancarlo

Becas:

Según Resolución Ministerial N° 0128/RE de 13 de febrero de 2003, se resolvió conceder becas a los siguientes estudiantes extranjeros en el Ciclo de Estudios de la Academia Diplomática del Perú que se inicia en el año 2003:

- Señor Huiwu Ping, de la República Popular China;
- Señor Ramón Emilio Flores Flores, de la República de Honduras;
- Señorita Anna Viragh, de la República de Hungría;
- Señor Juan José Verón González, de la República de Paraguay;
- Señorita Pavla Koppová, de la República Checa;
- Señorita Svetlana Pron, de la Federación de Rusia.

Participación de alumnos de la Academia Diplomática en actividades científicas y culturales

- Los estudiantes de segundo año, señora Ana Teresa Lecaros Terry y señor David Tejada Galindo participaron en la Décima Cuarta Campaña Científica del Perú a la Antártida – ANTAR XIV, para que viajen a la Estación Científica Peruana Machu Picchu – Región Antártica a bordo del BIC Humboldt, dicha misión se llevó a cabo entre el 29 de diciembre de 2002 al 24 de febrero de 2003.
- La Marina de Guerra del Perú, invitó a dos alumnos de esta Casa de Estudios, señorita Giovanna Elizabeth Gómez Valdivia y señor Eynard Inti Zevallos Aguilar a participar en su Crucero de Instrucción al Extranjero, dicho crucero se realizó en el B.A.P. Mollendo y visitó los puertos de Balboa (Panamá), Acapulco (México), San Francisco, San Diego (Estados Unidos) y Punta Arenas (Costa Rica),

entre el 01 de febrero y el 23 de marzo de 2003, con el fin de fomentar el acercamiento, camaradería y las relaciones civiles militares.

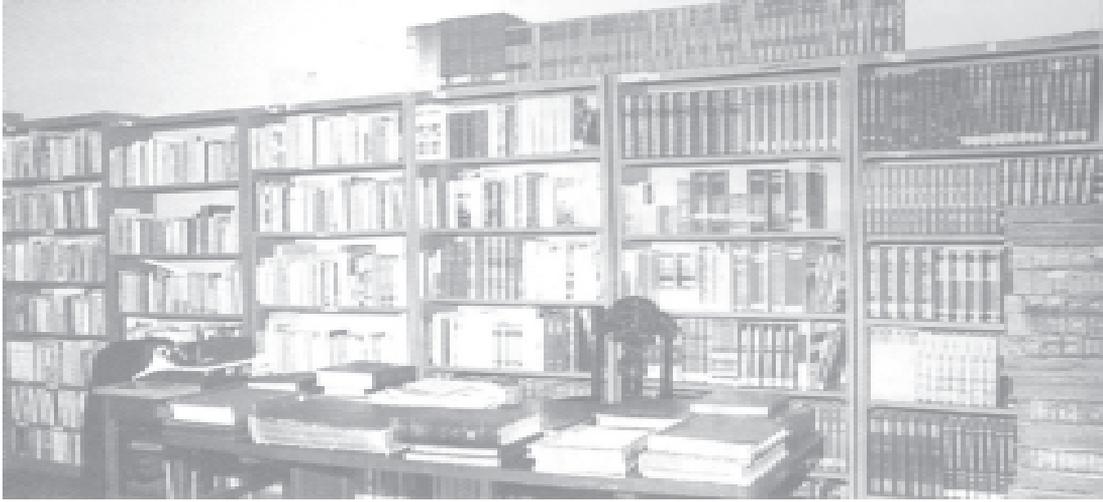
Reunión de la REDAP

La Academia Diplomática del Perú como coordinadora de la Red Peruana para Estudios del Asia Pacífico (REDAP) llevó a cabo dos reuniones de trabajo, el 8 de enero y 27 de febrero con el Consejo Directivo compuesto por:

- Universidad Peruana Cayetano Heredia
- Escuela Superior de Administración de Negocios
- Universidad Nacional de Ingeniería
- Pontificia Universidad Católica del Perú
- Universidad del Pacífico
- Universidad Nacional Agraria La Molina
- Universidad de Lima

Firma de convenio

- El Embajador Luis Felipe Gálvez Villarroel, Director de la Academia Diplomática del Perú y el General de Brigada Miguel Vega Seminario Kleiman, Director General de la Dirección de Educación y Doctrina del Ejército (DIEDE), suscribieron un convenio de cooperación el 13 de marzo del presente año.



Reseñas

bibliográficas

The Clash of Fundamentalisms

Tariq Ali,

por Daniel Mori Munte

Armed Humanitarians, U.S. Interventions from Northern Iraq to Kosovo

Robert C. DiPrizio,

por Guillermo Pardavé Reto

Negotiation in International Conflict

Deborah Goodwin,

por Julio César Francisco Berninzon Arellano

International Dispute Settlement

J. G. Merrills,

por Luis Alberto Ceruti

Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes

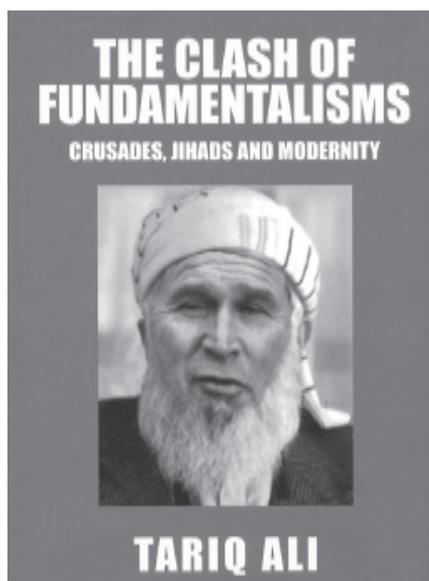
John Darby y Roger Mac Ginty,

por Alberto Hart Merino

THE CLASH of Fundamentalisms

**Tariq Ali, Verso, London, 2002,
342 pp.**

*por Daniel Mori Muenta**



Este libro cuyo autor es Tariq Ali trata de establecer los hechos que precedieron a los eventos del 11 de setiembre de 2001 en un mundo en el que se incrementa, según el autor, una cultura que celebra las virtudes de la ignorancia, promueve el culto a la estupidez y exalta al presente como un proceso sin alternativas implicando que todos vivamos en un paraíso del consumismo.

Este mundo fue severamente sacudido por los eventos del 11 de setiembre, que fue un asalto terrorista cuidadosamente planeado sobre los símbolos del poder militar y económico de Estados Unidos de Norteamérica. Estos eventos trasgredieron la seguridad territorial americana y fueron eventos jamás imaginados por quienes dirigen la política belicista desde el Pentágono. Estos hechos tuvieron repercusiones psicológicas sin precedentes en la población americana y mundial. Sin embargo, en muchas partes del mundo

no islámico fueron celebrados de una u otra forma.

Según Ali, la necesidad de explicar estas reacciones no significa justificar las atrocidades del 11 de setiembre. Es un intento para rebatir los argumentos simplistas de muchos americanos que piensan que esas reacciones se deben a odios y celos con respecto a los valores de libertad y de bienestar que defiende el pueblo americano. Tenemos que comprender la desesperanza pero también la letal aceptación que lleva a la gente a sacrificar sus propias vidas como manera de protesta o rebelión frente al poder hegemónico de Occidente (sobre todo de Estados Unidos).

Si los políticos occidentales permanecen ignorantes de estos hechos, podrán haber repeticiones de las mismas atrocidades. Pelearse contra la tiranía y la opresión usando términos opresivos y tiránicos, combatir el fanatismo despia-

dado de igual manera lo único que genera es que el ciclo de violencia se prolongue.

Por otro lado, Tariq Ali declara que el capitalismo ha creado un singular mercado sin borrar las distinciones entre dos mundos que se enfrentan en una división que primero apareció en el siglo XVIII y se institucionalizó en el siglo XIX. La mayor parte del siglo XX ha sido testigo de muchos intentos para trascender esta división, a través de procesos revolucionarios y guerras nacionales de liberación. Finalmente el capitalismo perduró en el tiempo por ser el más resistente y el más sagaz. Su triunfo ha dejado al primero de estos mundos como el productor de bienestar y el principal detentador del incontrolable poder militar. El segundo mundo, con la única excepción de Cuba es gobernado por *elites* que sirven o mimetizan al primer mundo produciendo consecuencias fatales. Ira, frustración, desesperanza se multiplican. Ésta es la existencial miseria que produce inseguridad y alimenta odios.

Para Tariq Ali los actos de violencia no solo dependen de la voluntad de un líder individual, de una estructura singular de organización, de la existencia de un país o el fanatismo de una religión siniestra con creencias de una gloriosa vida después de la muerte. La violencia desafortunadamente, es sistémica. Asume variadas formas en diferentes partes del mundo. Tampoco es el caso que toda esta violencia está dirigida contra Estados Unidos. Los fanáticos religiosos en sus clamores a menudo brutalizan a sus correligionarios cuya pureza o fe es puesta en entredicho; como resultado son más críticos de supersticiones o de rituales vacíos y sin significado.

Tariq Ali expresa que la inviolabilidad del territorio norteamericano, trasgredida el 11 de setiembre de 2001 por primera vez desde 1812 permitió proclamaciones extravagantes por partes de los eruditos. Fue una repentina amenaza confrontando el siglo XXI, un evento de dimensiones sin precedentes, un histórico nuevo quiebre en el mundo. Para él lo que estamos experimentando es el retorno de la historia en una forma terrorífica, con símbolos religiosos jugando un rol importante en ambos lados: "La venganza de Alá", "Dios está de nuestro lado", "Dios bendiga América".

La "guerra contra el terror" es un choque de fundamentalismos (el religioso contra el imperial). Cada uno está marcado por características propias: un desvergonzado uso desproporcionado del poder militar por un lado, y un fanatismo religioso por el otro. Las dos fuerzas son duramente iguales. Uno es producto de la desesperación; el otro es un imperio cuya habilidad para ir a la guerra es un escalofriante recuerdo de su lugar en el mundo.

La política contemporánea es conducida y presentada por las agencias de inteligencia: desinformación, falsa información, exageración de la fuerza y capacidad del enemigo, explicación de una imagen de televisión con descarada mentira y censura. El propósito es engañar y apaciguar a la ciudadanía. Cada cosa es simplificada o reducida a una tediosa incomprendibilidad.

Este libro combina la historia, la política, la literatura para poner en tela de juicio la cultura conformista de nuestros días. Ali critica que muchos

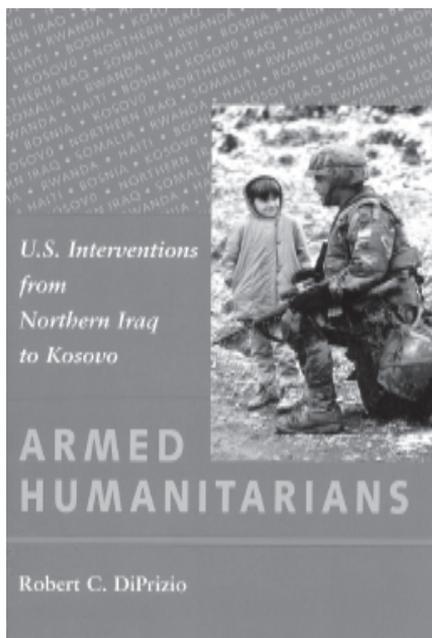
de los valores proclamados por la ilustración guardan su relevancia, mientras que los marcos de un imperio americano como nuevo proyecto emancipatorio están fatalmente extraviados.

Por ello, es necesario oponerse a ambos fundamentalismos y crear en el mundo del Islam y de Occidente un espacio en el cual la libertad del pensamiento pueda ser defendida sin miedo de persecución o de muerte.



* **Daniel Mori Munte**

Bachiller en Educación en la especialidad de Historia y Geografía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, actualmente cursa el primer año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.



ARMED HUMANITARIANS, U.S. Interventions from North Iraq to Kosovo

**Robert C. DiPrizio¹, The Johns
Hopkins University Press, 2002,
234 pp.**

*por Guillermo Pardavé Reto**

Desde el fin de la guerra fría Estados Unidos se ha visto envuelto en una serie de operaciones militares, de las cuales, las más controversiales, han sido las intervenciones humanitarias. En este libro, el politólogo Robert C. DiPrizio estudia seis de estos casos –las acciones en el norte de Iraq, Somalia, Ruanda, Haití, Bosnia y Kosovo– centrándose en el proceso de toma de decisiones y en las reacciones internacionales y domésticas; esto con miras a ofrecer una visión de cómo, en un futuro, podría presentarse el panorama frente a una situación como las analizadas.

El autor llama la atención de cómo frecuentemente se asegura que los medios de comunicación y su cobertura sobre las crisis humanitarias (el “efecto CNN”) fuerzan a los políticos a actuar en for-

mas que de otra manera no se darían, debido a la presión de la opinión pública. Algunos creen que tras el fin de la guerra fría, el apoyo público es pre-requisito para las intervenciones. Frente a estos actores de presión que podrían forzar a Estados Unidos hacia intervenciones imprudentes, es también creído por cierto sector que las opiniones del Congreso y el Pentágono son las mayores barreras para la intervención humanitaria. El análisis de DiPrizio muestra que estos cuatro factores (“El efecto CNN”, la opinión pública, la posición de la Fuerzas Armadas y el Congreso) han sido raramente centrales en la determinación de la política de Estados Unidos y que cuando fueron importantes, éstos actuaron de manera conflictiva e inesperada.

El autor señala que más que estos cuatro factores mencionados, las principales mo-

¹ Profesor asistente en seguridad internacional y estudios militares en el Comando Aéreo de la Universidad Aérea en la Base Maxwell de la Fuerza Aérea en Montgomery, Alabama.

tivaciones cayeron en tres categorías: conceptos de seguridad (como estabilidad regional, el problema de los refugiados, credibilidad de las alianzas y tensiones interalianzas), verdaderas razones humanitarias y políticas domésticas. DiPrizio sugiere la teoría de “discreción presidencial” donde privilegia el papel del Presidente en la toma de decisiones frente a las influencias de los medios de comunicación, opinión pública, Congreso o Pentágono. El libro se centra en las administraciones de George H. W. Bush (1989-93) y Bill Clinton (1993-2001), haciendo uso de estos ejemplos para mostrar el papel de líder que juegan los presidentes al momento de toma de decisiones militares, evaluando, además, lo acertado o desacertado de cada decisión. El autor concluye con una discusión del posible impacto de la actual campaña antiterrorista norteamericana en la política de intervenciones humanitarias de la actual administración norteamericana.

Entrando en mayores detalles acerca del libro, en el capítulo uno el autor introduce el tópico, clarifica alguna terminología y puntos metodológicos. Adopta una definición de intervención humanitaria, determina los objetivos de ésta y explica el porqué de la elección de los casos a ser estudiados. Los seis siguientes capítulos son estudios en particular, siendo cada capítulo presentado con un formato similar: primero una breve historia de la crisis y de la respuesta internacional (concentrándose en las acciones de Estados Unidos). Después la presentación de una mirada cercana al porqué de cada reacción por parte de las administraciones de Bush y Clinton. El capítulo final sintetiza y analiza los hallazgos.

En el capítulo dos, al analizar la intervención en el norte de Iraq (del 7 de

abril al 24 de julio de 1991), conocida como “Operación Promotora de Comfort” (OPC), el autor empieza contando cómo en solo tres meses más de 20 000 tropas americanas y aliadas entraron al Oeste de Turquía y al norte de Iraq ofreciendo ayuda de emergencia y repatriando casi un millón de kurdos iraquíes. DiPrizio sugiere que las motivaciones de Bush padre en esta intervención estuvieron basadas en dos factores, de los que quizá el primero y más importante fue el de asistir a un importante aliado americano en un área estratégicamente sensible en un problema que pudo haber sido un factor de mayor inestabilidad regional. En segundo lugar menciona que la administración norteamericana también habría estado fuertemente influenciada a actuar por presiones de sus aliados europeos.

En el capítulo tres se analiza el caso de Somalia en diciembre de 1991, cuando la administración Bush inició una intervención armada en el sur de este país con el propósito expreso de asegurar la entrega de la ayuda humanitaria que venía siendo bloqueada. Esta operación se llamó “Operación Restauradora de Esperanza” (ORH) y contó con una fuerza multinacional que vino a ser conocida como la UNITAF (United Task Force) y logró sus objetivos en breve tiempo y con un mínimo de vidas perdidas. Luego de esta acción exitosa vinieron las acciones de UNISOM II, que no pudo tener el mismo éxito. El libro se centra en el análisis de las acciones de UNITAF que fueron las que contaron con una mayor influencia americana.

En el capítulo cuatro el libro aborda la tardía y poco eficaz respuesta estadounidense frente al conflicto Hutus-Tutsis en Ruanda en 1994, que en tres meses

dejó más de un millón de muertes. El autor niega que esta inoportuna intervención se haya debido a una falta de información por parte de la administración Clinton de lo que estaba pasando en Ruanda, como se quiso hacer creer, y que en su lugar hubo un perfecto conocimiento de lo que sucedía y existió una actitud destinada a bloquear repetidamente los intentos de las Naciones Unidas de enviar una fuerza militar que detuviera el genocidio que se estaba dando.

La operación en Haití es tratada en el capítulo cinco. En diciembre de 1990 Jean-Bertrand Aristide fue electo en las primeras elecciones justas y democráticas de su país, siete meses después Aristide fue sacado del gobierno por los militares y exiliado. Durante las administraciones de Bush y Clinton se dieron una serie de sanciones al país para tratar de hacer volver la democracia pero éstas en vez de debilitar a los militares terminaban golpeando más al pueblo haitiano ya de por sí sumido en una crisis humanitaria. Después de tres años de infructuosas medidas y con la situación política y humanitaria empeorando, Clinton optó por intervenir en Haití para favorecer la vuelta de Aristide. La operación se llamó "Operación Restauración de Democracia" (ORD) y si bien no fue necesaria una acción militar en el campo, la sola presencia de las tropas americanas ayudó a la vuelta a la democracia y la mejora de las condiciones humanitarias. Según el autor la decisión de Clinton de intervenir se debió en primer lugar al temor político; hubieron sectores del gobierno que exigían un cambio en la política americana hacia Haití que implicaba el regreso de Aristide, esta respuesta fue la única que terminó por sacar a Haití de la agenda de Washington.

El sexto capítulo está dedicado a la intervención en Bosnia, ocasión en que, a diferencia del norte de Iraq, Somalia o Haití, Estados Unidos rehusó enviar tropas hasta que una "paz" estuviera establecida. Finalmente fue decisión de la administración Clinton enviar el total de la fuerza diplomática de Estados Unidos lo que hizo la diferencia en Bosnia en 1995. Esta decisión hizo que se convenciera a la OTAN de la necesidad del uso de la fuerza frente a la intransigencia serbia y fue este uso de la fuerza combinada con la ofensiva croata musulmana la que convenció a los serbios de acabar con la lucha.

El séptimo capítulo está dedicado a la intervención en Kosovo; aquí DiPrizio sugiere que la administración Clinton manejó las acciones de la OTAN tomando en cuenta factores de credibilidad de la organización y estabilidad de la región. Las razones humanitarias que aluden los norteamericanos serían más cuestionables (tomando en cuenta el razonamiento utilizado en las acciones en Bosnia, Haití y Ruanda), aunque no se puede dejar de lado, dice el autor, que es cierto que algunos de los actores claves si fueron motivados por verdaderas razones humanitarias, especialmente la secretaria de estado norteamericano Madeleine Albright.

En el capítulo ocho y final del libro se hace un resumen de las conclusiones halladas a lo largo del análisis de cada caso en particular sobre las motivaciones de los actores al momento de tomar las decisiones de intervención. Estas conclusiones son sintetizadas en los tres factores fundamentales ya mencionados: Factores de seguridad, factores humanitarios y factores domésticos. Sin embargo DiPrizio niega que se pueda llegar a

crear una teoría predictiva de intervenciones humanitarias porque el contexto importa mucho en cada caso en particular y la discreción presidencial es un factor determinante a la hora de optar por una respuesta en particular. En consecuencia, y ya haciendo un análisis de la lógica del actual presidente de Estados Unidos George W. Bush, DiPrizio avizora una disminución de las intervenciones humanitarias en la presente administración norteamericana.

Haciendo un balance del libro, éste resulta una interesante respuesta frente a un tópico muy controversial en la polí-

tica internacional post-guerra fría y acerca del cual no se ha escrito lo suficiente a pesar del carácter central de las intervenciones humanitarias para la práctica y estudio de la política exterior norteamericana. Según el autor, la mayoría de la literatura existente en este tema carece de un análisis comprensivo, centrándose casi en su totalidad, en textos prescriptivos o estudio de casos concretos. El mayor propósito de este libro es ofrecer al lector una historia concisa de cada crisis y una explicación del porqué cada administración estudiada respondió de determinada manera frente a cada coyuntura.

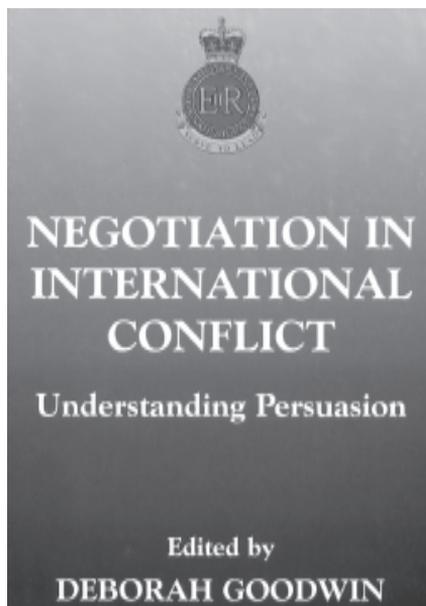


***Guillermo
Pardavé Reto**

Bachiller en Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, actualmente cursa el primer año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.

Negotiation in International Conflict

**Deborah Goodwin, The Sandhurst
Conference Series, Frank Cass,
London, 2001, 179 pp.**



por Julio C. Francisco Berninzon Arellano*

A manera de antesala al presente texto se indica que si bien un soldado debe ser preparado para asumir el uso de la fuerza como última medida disuasiva, cada vez es más necesario que adquiera las habilidades necesarias para llevar a cabo negociaciones con sus adversarios.

Los diez capítulos de este libro tienen su origen en la Conferencia sobre Negociación y Mediación llevada a cabo en la Real Academia Militar de Sandhurst, en marzo de 1999. La primera parte comprende los primeros tres capítulos e incide en el rol que tiene la negociación en el escenario mundial. La segunda parte abarca los capítulos cuarto, quinto, sexto y séptimo, y refiere asuntos tácticos de la negociación y cómo el soldado de hoy se ve obligado a adaptarse a nuevas reglas. Éstas exigen que la negociación sea usada como primer recurso, y que el uso de la fuerza sea el último de ellos. Aquí se discuten las implicancias que esto último representa para quienes estén encargados de mantener la paz. Por último, la

tercera parte, que consta de los últimos tres capítulos, se dedica a casos de estudio tales como la conformación de la nueva Constitución de Moldova; el rol de la negociación en Bosnia entre 1992 y 1995; y la cultura y naturaleza de los rusos y su aproximación a técnicas interpersonales.

Si bien a fines de la década de los ochenta del siglo pasado hubo grandes expectativas respecto a una nueva era de paz, la comunidad internacional presenció la apertura de una Caja de Pandora llena de desacuerdos culturales, étnicos, religiosos y nacionalistas, tras el repliegue de las super potencias. En ese contexto, la actividad pacificadora de la Organización de Naciones Unidas (ONU) se enfrentó a una nueva dimensión: la necesidad de negociar con agentes no estatales. La Carta de la ONU no había previsto disputas entre agentes tales como movimientos de liberación, minorías comunales y partidos políticos, entre otros. Tampoco había previsto entonces la poca sensibilidad por parte de estos agentes

hacia los valores de la diplomacia occidental, ni la limitada comprensión que el mundo occidental tiene respecto de las culturas con las que iba a tener que negociar más adelante. Todo ello condujo a la aplicación de procedimientos incompatibles con las tradiciones en disputa. El primer capítulo compara las experiencias de cuatro operaciones de paz llevadas a cabo por la ONU entre 1991 y 1995 (Angola, Camboya, Mozambique y Somalia), y pretende mostrar cómo el incumplimiento de acuerdos por parte de las partes internas de un Estado en conflicto han sido, en cierta medida, producto de la incomprensión cultural por parte de quienes diseñaron el procedimiento aplicado en la negociación.

El segundo capítulo explora la manera en que las negociaciones internacionales contemporáneas están siendo transformadas por el avance de la tecnología. La negociación ahora no solo exige concentrarse en la otra parte sino también tomar en cuenta la atención (y presión) de una audiencia que se encuentra en expansión cada vez mayor como consecuencia del desarrollo de las comunicaciones. En ese sentido, la negociación tiene tres dimensiones: aquella entre las partes, aquella entre los negociadores y sus empleadores, y aquella entre las partes y el público.

Gran parte de la negociación en los casos de disputas militares consiste en la improvisación dentro del marco de un buen modelo de resolución de conflictos. Lawrence Susskind ha propuesto un modelo que abarca las siguientes tres etapas: Pre-negociación, Negociación y Post-Negociación o Implementación. En el tercer capítulo se muestra la aplicación de ese modelo tanto a casos nacionales como internacionales.

El cuarto capítulo evalúa la razón por la cual el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en el marco del conflicto en Bosnia-Herzegovina entre 1992 y 1995, no ha tenido éxito en sus negociaciones para dar seguridad a poblaciones que la necesitaban. También evalúa cómo sus acuerdos con los beligerantes no siempre reflejaron necesidades humanitarias.

¿Es realista pensar en un resultado ventajoso para ambas partes en un contexto operacional de nivel táctico? Esta es la pregunta que se plantea a inicios del quinto capítulo. Probablemente sea más apropiado describir cualquier negociación militar a nivel de operaciones tácticas como "diplomacia coercitiva", más que negociación. Un soldado puede optar por no usar la fuerza en un inicio, pero una respuesta armada siempre es una posibilidad abierta. En este capítulo se señalan algunos riesgos inherentes a la "diplomacia coercitiva" tales como el riesgo del ultimátum (si este resultaría provocativo), o el factor tiempo en la negociación, entre otros. También se cuestiona si la naturaleza de la preparación militar es contraria a los atributos requeridos para los procesos de negociación en general. Tal cuestionamiento conduce entonces a ver si el soldado requiere entrenamiento adicional para superar el sesgo de su formación. Al final del capítulo el autor propone que no es realista esperar en una negociación militar que ambas partes sean equitativamente satisfechas.

El sexto capítulo se dedica a sustentar la renovada preponderancia de los asuntos civiles en las operaciones militares, y describe algunos conocimientos claves para tener éxito en ese sentido.

Desde el final de la Guerra Fría se ha dado un cambio de enfoque en las misiones militares, de tal manera que si antes se hacía énfasis en consideraciones militares, ahora los asuntos centrales, o que demandan mayor atención, son los políticos y civiles. Ello representa una exigencia para los miembros de las Fuerzas Armadas ya que se ven frente a la necesidad de comprender aquellas dos dimensiones.

El siguiente capítulo intenta mostrar cómo si bien la información puede representar una fuente de poder, ella no necesariamente implica poseer mayor conocimiento o claridad. La era actual es una de información y comunicación. En realidad ello supone que existe un gran potencial para generar confusión y desinformación, así como para generar una gama variada de interpretaciones y percepciones. Semejante crecimiento en materia de informaciones puede acarrear fricciones tanto como colaboración. En el campo militar, para obtener ventajas significativas es importante saber no la función que sirve la información, sino como administrarla. Asimismo, se hace referencia a cómo el rol de la actividad militar varía según el contexto de las informaciones.

El estudio de la misión de apoyo al ACNUR para distribuir ayuda humanitaria en Bosnia es materia del octavo capítulo. El comando encargado de brindar dicho apoyo tuvo que enfrentar un contexto en el que lejos de existir paz había tres frentes en guerra. Dicho comando debía atenerse a concretar una misión políticamente limitada sin objetivo estratégico alguno orientada al apoyo estrictamente humanitario. Eventualmente, en la práctica la situación generó el sobrepaso de las responsabilidades contenidas

en el mandato original por parte del comando, llegando incluso a intervenir directamente en negociaciones, monitoreo de enfrentamientos armados, el envío de ayuda a lugares peligrosos para el ACNUR, la asistencia de refugiados, hasta la coordinación del intercambio de prisioneros y cuerpos entre otros casos, respecto de las tres partes en conflicto. El artículo concluye que la experiencia fue útil para el personal militar y mostró cómo no se debe subestimar la multiplicidad de roles y tareas involucradas en los procesos de paz.

En los últimos años se ha escrito mucho sobre mediación. Se ha abarcado desde los campos domésticos, hasta mediación en el contexto internacional. Esto ha sido producto de varios factores tales como el desarrollo de las comunicaciones y la progresiva regulación internacional en materias de intervención y derechos humanos, particularmente desde el fin de la Guerra Fría. La naturaleza de los conflictos también ha cambiado. El tema de los conflictos se ha desplazado desde el campo internacional hacia el contexto de las guerras civiles. Los conflictos contemporáneos son de carácter regional, es decir, hay áreas del mundo libres de conflictos, pero en otras áreas el conflicto es una constante. Además, en los conflictos contemporáneos predomina como motivo central el factor identidad. Dicho esto, el autor del noveno artículo de este libro señala que la mejor manera de intervenir en la resolución de conflictos es la mediación y que hay dos vías de solucionarlos con participación de la diplomacia. La primera vía implica la participación de actores de alto nivel (Estados, ONU, entre otros). La segunda vía implica la participación de actores de menor estatus formal. El autor muestra como en el caso

del conflicto Moldova-Transdnestria una intervención de la segunda vía condujo finalmente al éxito en la resolución del conflicto.

El autor del último capítulo estudia el comportamiento de Rusia como entidad con carácter nacional, y cómo el carácter nacional de un determinado Estado puede afectar la cooperación o comunicación a nivel internacional. Concluye que quienes negocien frente a rusos deben considerar una serie de factores (que Rusia aún responde a sus viejas fuerzas tradicionales; que los recursos del territorio pertenecen al gobierno que está en el poder; que hay un espíritu de desconfianza hacia todo lo extranjero, entre

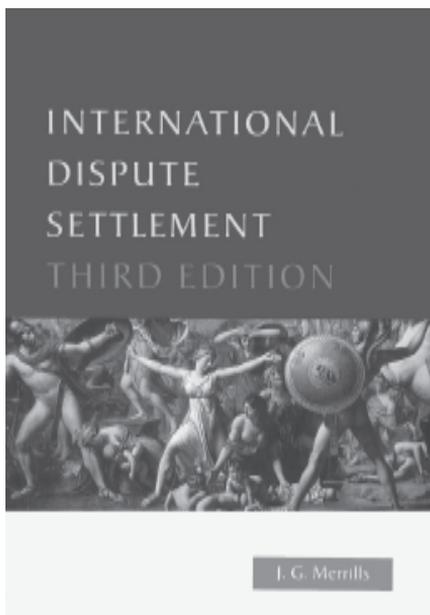
otros factores) exacerbados por actitudes de superioridad por parte del mundo occidental.

En líneas generales, este texto explora la aplicación y estructura de la negociación en los conflictos internacionales. Si bien en la práctica la negociación es frecuente en los niveles estratégico, operacional y táctico de los conflictos, todo análisis ha tendido a privilegiar como objeto la negociación en el primero de esos tres campos. Es por ello que la intención de esta obra es restablecer el balance e investigar el rol de la negociación en cada uno de esos tres niveles y conocer las distintas habilidades requeridas en cada caso.



***Francisco
Berninzon
Arellano**

Bachiller en Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, actualmente cursa el primer año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.



International Dispute Settlement

J.G. Merrills. Cambridge University Press, 3rd Edition 1998, 354 págs.

*por Luis Alberto Ceruti**

Hoy en día existe un incontestable reconocimiento por parte de los estados de la importancia y necesidad de recurrir a medios pacíficos tales como el arbitraje, la conciliación, la mediación, entre otros a fin de hallar una solución efectiva y duradera de sus controversias, a las que el autor caracteriza como “una parte inevitable de las relaciones internacionales”. En esa línea, es comprensible encontrar un gran número de casos en proceso en una serie de órganos creados para tal propósito, muchos de los cuales gozan de tanto prestigio como la propia Corte Internacional de Justicia, que tal como indica el autor “está hoy más ocupada que nunca en su historia” (p. ix). La publicación del libro de J.G. Merrills puede considerarse como una contribución oportuna para la literatura especializada en estos mecanismos.

El libro dirige su enfoque eminentemente hacia controversias entre Estados, aunque en el capítulo que desarrolla un tema tan actual como el arbitraje, el autor hace unos apuntes respecto a éste en el aspecto internacional privado además del

tipo mixto, el cual junto a la creación del Centro Internacional para el Arreglo de Controversias en la Inversión (ICSDI, por sus siglas en inglés) ha llevado tanto a los inversionistas como a los Estados a considerar la conveniencia de utilizar procedimientos alternativos y desplazar de la arena interestatal a toda una clase particular de disputas. Resalta en el libro el tratamiento práctico e ilustrativo con el que el autor aborda en forma didáctica las distintas técnicas e instituciones disponibles a los Estados, explicando asimismo cómo trabajan, cuáles son sus limitaciones y cuándo deben operar.

Sus 12 capítulos pueden agruparse *grosso modo* en tres partes. La primera (del capítulo 1 al 4) desarrollan los llamados mecanismos diplomáticos de solución de controversias: la negociación, en la que la solución está completamente en manos de las partes; y, por otro lado, la mediación, la investigación, y la conciliación en las que se requiere de asistencia externa. La segunda (del capítulo 5 al 9) trata de formas jurisdiccionales de carácter internacional, en tanto que la tercera

(del 10 al 11) se ocupa del rol de las Naciones Unidas así como el desempeñado por diversas organizaciones regionales (OEA, UE, OSCE, OTAN, entre otras). En el capítulo final se delínean tendencias y perspectivas hacia el futuro sobre la materia.

En lo referido a la primera de las partes arriba mencionadas, el autor subraya el papel de la negociación como el mecanismo más importante para la resolución de disputas lo que comprueba con una serie de ejemplos paradigmáticos como el acuerdo preliminar de 1989 entre Argentina y el Reino Unido por el cual se decidió dejar fuera de las discusiones el asunto referido a la soberanía de las islas Falkland, lo que permitió a ambos Estados seguir sentados en la mesa de negociaciones.

Varios ejemplos que ilustran la aplicación de ciertos mecanismos son discutidos con amplitud y detalle como es el caso *Letelier y Moffit* (p. 55-58) entre otros, los que significan una lectura interesante sobre todo para quienes gustan de la historia del derecho internacional aunque, dada la poca utilización de métodos tales como la investigación—hecho que el propio autor reconoce (p. 58)—cabría preguntarse si acaso era necesario ahondar en detalles en ciertos ejemplos.

En el capítulo cinco dentro del análisis que el autor realiza sobre los fundamentos que sostienen las decisiones arbitrales adquieren singular interés los apuntes referidos a la función *ex aequo et bono*, resaltando el rol de creador de derecho que asume el árbitro al resolver asuntos de naturaleza tal, en los que “la cuestión de derechos vigentes queda completamente subordinada a la búsqueda de una solución justa y razonable” (p.

103). Este capítulo incluye, además, ejemplos particularmente útiles de práctica arbitral. No obstante haberse referido a las características del arbitraje *ad hoc*, se echa de menos, sin embargo, un análisis profundo de las ventajas y desventajas que presenta tal arbitraje en contraposición al ofrecido por instituciones especializadas.

Los capítulos seis y siete se ocupan de la Corte Internacional de Justicia como el principal órgano para la solución de controversias entre Estados y como “una forma de que los Estados prescindan de la necesidad de establecer un nuevo tribunal cada vez que surja una diferencia justiciable” (p. 168), lo que, a su vez, evita pérdidas de tiempo, dinero, esfuerzo y efectividad innecesarias que podrían agravar la disputa y hacer de las partes, irreconciliables. El autor, asimismo, señala acertadamente los tres tipos de jurisdicción reconocidas a la Corte según su Estatuto (la contenciosa, la consultiva y la cautelar) aunque no entra en la discusión sobre si las resoluciones dictadas al amparo del artículo 41 del Estatuto de la Corte son vinculantes o no (respecto a este punto se puede revisar el caso *Breard* (1998) o el caso *LeGrand* de 1999).

Los capítulos ocho y nueve sobre arreglo de controversias en el marco de la Convención del Mar y los acuerdos de la OMC, ofrecen una presentación precisa sobre cómo ambos sistemas compatibilizan mecanismos de resolución diplomáticos con aquellos de recurrencia obligatoria. En lo referido a la inclusión del sistema de la OMC sobre la materia, se debe recordar que el autor está convencido que los asuntos comerciales son hoy demasiado importantes como para ser “dejados fuera de un estudio abocado a analizar las formas actuales de re-

solver controversias internacionales” (p. X). En el capítulo ocho, el autor hace una presentación minuciosa no solo del Tribunal Internacional para la Ley del Mar sino también de mecanismos como la conciliación y el arbitraje reconocidos en la propia Convención.

En la tercera parte el autor examina el papel de la ONU y de varias organizaciones regionales en el ámbito de la solución de controversias. Se describen las funciones de los órganos que cumplen una participación inobjetable (como el Consejo de Seguridad y la Asamblea General) brindándose adicionalmente un enfoque particular de la evolución del rol del Secretario General, reconociendo que el poder de su posición radica en su independencia, y que para preservarla “es importante que (dicho funcionario) actúe sin miedo e imparcialmente, pero también que lo haga conforme a sus competencias constitucionales” (p. 231) advirtiéndole que la tentación de ir más allá de sus funciones (y aquí el autor cita al ex secretario general Javier Pérez de Cuéllar) “puede desacreditar a la institución y así a toda la organización porque puede hacer que tome cursos de acción que sean insostenibles en términos reales”.

En el último capítulo el autor presenta algunas observaciones y comentarios generales. Siendo consecuente con su aproximación pragmática, Merrills destaca los límites del papel de los sistemas de solución de controversias de carácter jurisdiccional, restringiendo su efectividad tan solo en lo concerniente a disputas bilaterales. Por el contrario, reconoce como irremplazables a los mecanismos diplomáticos para abordar disputas multilaterales o altamente politizadas (p. 296-297).

Entre las varias conclusiones mencionadas por el autor merece mención especial la referida a que si bien existe actualmente una proliferación de cortes internacionales ello no debe entenderse como un hecho que de por sí afecta la unidad del derecho internacional. Debe entenderse más bien, asevera el autor, que aquel fenómeno siempre ha sido una reacción a demandas políticas muy poderosas y que no tendrían por qué representar un peligro siempre que los llamados a conformar dichos tribunales sean no solo poseedores de conocimiento útil para el análisis de temas especializados, sino también “abogados internacionales competentes” (p. 310); si ello es asegurado, concluye Merrills, el peligro de la fragmentación del derecho internacional será meramente una ilusión.

En suma, el libro no solo cumple un papel descriptivo y analítico de los mecanismos y sistemas más importantes de resolución de controversias internacionales existentes, sino también ofrece insumos que alimentan tanto la discusión respecto a las limitaciones que la praxis ha ayudado a detectar, como la entablada en torno a las fórmulas de desarrollo del derecho internacional a ser implementadas para enfrentar los desafíos de una sociedad internacional cuya naturaleza confrontacional es irrenunciable.



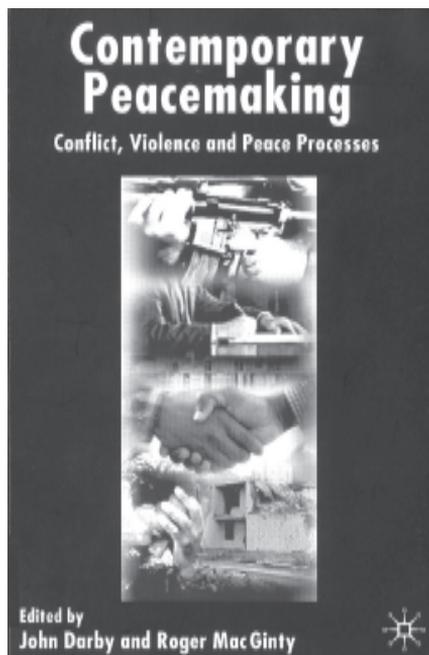
*Luis Alberto Ceruti Cahuana

Bachiller en Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, actualmente cursa el primer año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.

Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes

**John Darby y Roger Mac Ginty,
Palgrave Macmillan, Basingstoke,
Hampshire, UK. 2003, 296 pp.**

*por Alberto Hart Merino**



Este libro se puede describir como una compilación de artículos que tratan sobre los procesos de paz, analizando sus características principales y su desarrollo. Los artículos han sido escritos por veintitres académicos, en su mayoría profesores universitarios pero adicionalmente directores de organizaciones no gubernamentales (ONGs), que han realizado investigaciones o en muchos casos han estado directamente involucrados en el desarrollo de procesos de paz.

Sin tener un autor principal, el libro se encuentra organizado por dos editores, John Darby y Roger Mac Ginty, los cuales aportan una introducción y una conclusión que le proporcionan a los artículos una tesis y una estructura y le proveen al lector con una herramienta para la comprensión del análisis de los procesos de paz. John Darby es profesor de Ética Comparativa en el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame y Director de la Iniciativa para la Investigación so-

bre la Resolución de Conflicto Étnico. Roger Mac Ginty dicta cursos en el Centro para la Reconstrucción de Posguerra y Desarrollo del Departamento de Política de la Universidad de York y es el investigador central del proyecto del Consejo para la Investigación Social y Económica titulado "Devolución y cambio institucional en Irlanda del Norte".

La tesis central de los dos editores es que el libro constituye un estudio comparativo de los procesos de paz cuya meta principal es "explorar e identificar los componentes esenciales" de éstos. Los editores resaltan la ineficiencia de los estudios que se concentran en un proceso de paz específico y limitado del cual se derivan conclusiones generalizadas como justificación para el "enfoque temático y de fases" sobre el cual se centra el libro. La premisa central del libro es que la organización de aquel se basa en cinco fases en el desarrollo de los procesos de paz los cuales constituyen las cinco secciones del libro: 1) las preparaciones para la paz

2) las negociaciones 3) la violencia 4) los acuerdos de paz y 5) la construcción de la paz. Pese a esta organización secuencial de los procesos de paz, Darby y Mac Ginty admiten que tal desarrollo lineal no siempre se da en todos los casos, que este desarrollo puede ser desordenado y que en muchos otros solo se llega a un desarrollo parcial. El análisis de estas cinco fases se sustenta con los aportes de los varios autores y sus artículos. De tal manera, el libro constituye una guía analítica comparativa más que una síntesis de los artículos.

En la introducción Darby y Mac Ginty le dan al lector una breve descripción de los procesos de paz, de las críticas principales hacia estos procesos (por parte de ellos y otros críticos) y de las razones por la cual existe una necesidad de continuar con los esfuerzos de estos procesos de paz. En resumen, el peligro más grande es que los procesos de paz terminen transformando conflictos en instancias de "paz negativa", dónde no se le ha otorgado atención a las "verdaderas causas" de un conflicto. Por otro lado, esta sección muestra un optimismo, sobre los beneficios resultantes de insistir en los procesos de paz como soluciones a los conflictos. Los principales beneficios que se encuentran detrás de este planteamiento es la posibilidad de reducir los costos de los conflictos "que se miden en términos de vidas humanas, potencial económico desperdiciado, y oportunidades de aumentar la calidad de vida" y los muchos beneficios humanitarios derivados de un proceso de paz.

La primera sección del libro titulada "Preparando el camino para la Paz", constituye la primera fase (teórica) en los procesos de paz. Los aportes de esta sección son los de Crawford Young y su ar-

tículo sobre la importancia y el rol de las etnias en los brotes de conflicto y su desarrollo; I. William Zartman y su análisis sobre la importancia de seleccionar el momento adecuado (y cuales son) para iniciar los procesos de paz según "peace initiatives"; John Paul Lederach y su "punto de vista de un practicante" sobre cuales son los momentos en los cuales los conflictos se encuentran suficientemente "maduros" para los procesos de paz, y finalmente John Loughlin y su artículo que enfoca casos de "nacionalismo minoritario" y resalta la importancia de analizar los contextos geopolíticos de los conflictos.

La siguiente etapa de los procesos de paz es la de las negociaciones; título de la segunda sección. En esta sección se encuentran las contribuciones de cuatro autores. Adrian Guelke, en su artículo titulado "Negociaciones y Procesos de Paz", resalta la conexión entre los procesos de paz y las negociaciones la cual se basa en dos propuestas. Primero, que tiene que haber voluntad por parte de los combatientes principales hacia el logro de la paz para que se puedan dar las negociaciones. Segundo, que el objetivo de lograr un acuerdo negociado es necesario para sustentar cualquier proceso de paz. Guelke también identifica siete fases de negociación las cuales analiza. Pierre du Toit, por otro lado, examina tres preguntas claves con respecto a las reglas y procedimientos del proceso de negociación: 1) ¿Quiénes formulan las reglas y los procedimientos? 2) ¿Se aplican estas reglas y procedimientos al proceso o al resultado de lograr la paz? y ¿Cómo interactúan estos dos? 3) ¿Quién actúa como la fuerza ejecutora y aseguradora del proceso? Christopher Mitchell habla sobre la mediación como el modelo que domina en la negociación,

en que circunstancias ésta puede ayudar y el rol del mediador. El artículo de Gadi Wolfsfeld sobre la función de los medios de comunicación y la prensa en las negociaciones, sostiene que existe una "competencia simbiótica" entre el gobierno y la prensa en cuanto a los conflictos, es el último de esta sección.

La tercera parte del libro trata el tema o fase de la aparición de la violencia en los procesos de paz. En esta sección, Stephen John Stedman analiza el efecto de la violencia sobre los acuerdos de paz e identifica tres prioridades para la implementación de la paz: 1) Sobrepassar la amenaza de "spoilers"- variables y unidades o individuos que pueden destruir el proceso de paz y que tienen incentivos para hacerlo 2) Desarmar a los soldados y reintegrarlos a la vida civil 3) Plantar las semillas para un proceso de construcción de paz de largo plazo. Adicionalmente, Marie-Joëlle Zahar también se concentra sobre el rol de los "spoilers" y los diagnósticos. Cabe mencionar que estos dos autores se critican mutuamente en los dos artículos en cuanto al rol y las clases de "spoilers" y el alcance de ellos. Finalmente, Virginia Gamba, en su artículo sobre el desarme y la desmovilización, plantea que estos dos procedimientos son claves para prevenir la reaparición de la violencia en un proceso de paz o el brote de un nuevo conflicto armado intra-estatal. Ella ofrece varios ejemplos de conflictos armados en el África para sustentar su posición y la importancia de destruir o recolectar las armas cuando un conflicto ha finalizado.

La cuarta sección, titulada "Acuerdos de Paz", examina la capacidad de los acuerdos de paz para resolver los problemas constitucionales, territoriales,

y de seguridad que se encuentran en el fondo de los conflictos. Aquí, Timothy D. Sisk enfoca el problema de compartir el poder una vez que la guerra civil ha concluido y analiza las diferentes propuestas para compartir el poder y solucionar los conflictos étnicos. Similarmente, Fernand de Varennes realiza un estudio comparativo de acuerdos de paz y conflictos entre etnias, enfatizando el rol de las minorías y sus preocupaciones, y ofrece modelos de acuerdos de paz que han funcionado para sociedades divididas. Christine Bell, por su parte, desarrolla los temas de los derechos humanos y la protección de minorías, resaltando la importancia de incluir medidas que garanticen éstas dentro de cualquier acuerdo de paz. Ben Reilly, en cambio, se concentra en el tema de desarrollar un "estado democrático sostenible" como parte de la transición de un estado de conflicto a uno de paz. Reilly enfatiza el peligro de que una transición a la democracia que se lleve a cabo prematuramente y de una manera demasiado rápida pueda tener consecuencias severas para el desarrollo de la democracia a largo plazo. Finalmente, Yash Ghai se concentra en el tema de la autonomía en su artículo titulado "Opciones Territoriales", y resalta la importancia de tal concepto en los conflictos internos donde el territorio se convierte en un factor clave. Ghai también ofrece opiniones sobre el futuro de las autonomías.

La última fase es la de la construcción de la paz, es decir, los procesos que constituyen la implementación de los acuerdos de paz y la institucionalización que sigue. El primer artículo de esta sección, de Cynthia J. Arnson y Dinorah Azpuru, es un estudio del proceso de construcción de paz en Centroamérica y de las lecciones que se aprendieron de

tal proceso. El siguiente artículo, de Charles T. Call y William Stanley, trata el tema de las reformas militares y policiales después de la conclusión de guerras civiles como un paso fundamental en la construcción de la paz y para sustentar la democracia emergente. Brandon Hamber, por otro lado, se concentra en el tema del proceso de transformación de la sociedad y del proceso de reconciliación dentro de ella entre las partes que estaban en conflicto. En su artículo, Hamber sostiene que la transformación y la reconciliación deben ser estudiadas como procesos y no como fines en sí mismos. Hamber utiliza el caso de Sudáfrica como ejemplo del cual el extrae sus formulaciones. Al final de esta parte, los dos editores del libro aportan sus propios artículos. Roger Mac Ginty se concentra en el rol de los símbolos dentro del proceso de construcción de paz y John Darby trata el tema de prestarse de ideas que tuvieron éxito en un proceso de paz y exportarlos a otros y examina cuan efectiva es tal estrategia.

Finalmente, Darby y Mac Ginty proveen al lector con una conclusión en la cual sintetizan los aportes de los otros autores y las cinco fases del proceso de paz. Adicionalmente, ofrecen diez propuestas como conclusiones: 1) Que la mayoría de las treguas solo duran pocos meses pero las que sobreviven tienen una alta probabilidad de llegar a tener algún nivel de éxito en el proceso de paz 2) Que no se puede llegar a un acuerdo que dure a largo plazo sin la participación constante de los que tienen el poder para destruir tal acuerdo mediante el empleo de la violencia 3) Que los grupos "spoilers" solo pueden ser neutralizados mediante la participación activa de ex-militantes 4) Que durante las negociaciones de paz la función principal de los líderes es pre-

ocuparse por sus propios pueblos y ayudar a sus oponentes en el proceso es una función secundaria 5) Que resulta necesario reintegrar a miembros de las fuerzas de seguridad y grupos paramilitares dentro de la sociedad civil para que un acuerdo funcione 6) Que los acuerdos de paz tienen que resolver las necesidades de las víctimas de la violencia 7) Que un proceso de paz no termina con un acuerdo de paz 8) Que los procesos de paz son esencialmente tratos y requieren compromisos y canjes 9) Que la paz es un tema de desarrollo y que la pobreza, inequidad, y exclusión social merecen atención 10) Que no se han dado muchos casos en los cuales toda la secuencia que es parte de un proceso de paz se ha logrado con éxito.



***Alberto J. Hart Merino**

Bachiller en Estudios Internacionales de la

American University, Washington D.C., actualmente cursa el primer año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.

Procedimiento para enviar colaboraciones a la revista *Política Internacional*

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

1. Naturaleza de los trabajos propuestos

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

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

2. Características de los trabajos

Los trabajos deberán sujetarse a las siguientes normas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Identificación de los trabajos

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

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

4. Envío de colaboraciones

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

Revista *Política Internacional*
Academia Diplomática del Perú
Av. General Pezet 1905,
Magdalena del Mar
Teléfonos: 2641160; 2640175
Fax: 2641513
Dirección electrónica: postmaster@adp.edu.pe
Lima, Perú

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

5. Publicación y envío de ejemplares a los colaboradores

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

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

