

# POLÍTICA INTERNACIONAL

---



REVISTA DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ

Foto de la portada:  
*Battle of San Romano* de Paolo Uccello  
Tempera on wood. Musée du Louvre, Paris

**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
Subdirectora de Estudios	Consejera Milagros Castañón de Garaycochea
Subdirector de Planes y Programas	Primer Secretario Marco Hinojosa Arenas

**EDICIÓN**

Editora	Patricia Wieland Conroy
Diagramación	Elka Saldarriaga
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° 72  
abril/junio 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](mailto:postmaster@adp.edu.pe)



# Contenido

## artículos

---

La concertación política del Grupo de Río: ¿Del Estado-Nación al Estado-Región? <b>Harry Belevan-McBride</b>	11
Perú-Brasil. Perspectivas de una nueva relación <b>Oscar Maúrtua de Romaña</b>	23
Diplomacia peruana, derechos humanos y democracia <b>José Luis Pérez Sánchez-Cerro</b>	32
Futura constitución europea: del mercado común a la unión política <b>Julio López de la Piniella</b>	40
Globalización y desarrollo, con especial referencia a América Latina y al Perú <b>Luis Felipe Gálvez y Humberto Umeres</b>	55
2003: una mirada al sistema internacional <b>Alejandro Deustua Caravedo</b>	62
Ramón Castilla: primer mandatario. Guerrero y diplomático <b>Ronald Bruce St John</b>	75
Relaciones Internacionales: Anotaciones acerca de algunos conceptos fundamentales <b>Humberto Umeres</b>	88

---

## **Actividades institucionales**

Actividades institucionales

99

---

## **reseñas bibliográficas**

- La política exterior del Perú en la era de Ramón Castilla.  
Defensa hemisférica y defensa de la jurisdicción nacional  
de *Rosa Garibaldi*  
**Percy Cayo** 103
- The New Market Ideology. Globalism  
de *Manfred B. Steger*  
**Gonzalo Talavera Álvarez** 107
- Global Shift. Transforming the World Economy  
de *Peter Dicken*  
**Svetlana Pron** 110
- The Global Community  
de *W. M. Spellman*  
**Ping, Huiwu** 113
- Globalization / Anti-Globalization  
de *David Held y Anthony McGrew*  
**Jessica Pásara Caycho** 116
- The Global Conflict  
de *C.J. Bartlett*  
**Anna Viragh** 120





# artículos

---

La concertación política del **Grupo de Rio:**  
¿Del Estado-Nación al Estado-Región?

**Perú-Brasil.** Perspectivas de una nueva relación

Diplomacia peruana, **derechos humanos** y  
democracia

Futura **constitución europea:** del mercado común a la  
unión política

**Globalización y desarrollo,** con especial referencia  
a **América Latina** y al **Perú**

**2003:** una mirada al **sistema internacional**

**Ramón Castilla:** primer mandatario. Guerrero y  
diplomático

**Relaciones Internacionales:** Anotaciones acerca de  
algunos conceptos fundamentales



# La concertación política del GRUPO DE RIO: ¿Del Estado-Nación al Estado-Región?

por Harry Belevan-McBride\*

*A Julio Garro, Franca Deza y Denisse Luyo, inteligentes y leales colaboradores, y a Ricardo Luna, todos ellos mis colegas y amigos; con gratitud.*

## Algo de la prehistoria

**E**l Grupo de Rio nace de la conjunción de una fatiga y una audacia políticas llamadas, respectivamente, Contadora y Lima.

La convocatoria para reunirse en la Isla de Contadora que formula el gobierno panameño a los cancilleres de Colombia, México y Venezuela —el entonces futuro G-3, que no es otro que el trío latinoamericano de países política y económicamente más importantes que “encuadran” geográficamente a América Central y el Caribe—, tiene como objetivo primordial intensificar el diálogo y la negociación en el área centroamericana, a fin de reducir las tensiones y establecer las bases para un clima de convivencia pacífica entre las cinco naciones del istmo.<sup>1</sup> Como resultado de ese encuentro se firma la “Declaración de Contadora” el 9 de enero de 1983. A este le sigue una reunión conjunta de los cuatro cancilleres de Contadora y de los cinco centroamericanos efectuada también en Pana-

má los días 20 y 21 de abril del mismo año, con la finalidad de sentar las bases “de una paz estable y duradera en la región”.

Pero apenas transcurrido un mes, el 19 de mayo cuatro de los cinco países centroamericanos formulan reparos al procedimiento y la metodología de trabajo propuestos por Contadora. Sin embargo, coincidentemente ese mismo día la Resolución 530 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas encomia los esfuerzos desplegados por el Grupo de Contadora, dándole así un importante respaldo internacional. Ante estas primeras dificultades, los cuatro presidentes del Grupo celebran el 17 de julio una cumbre en México en la que suscriben la “Declaración de Cancún sobre la Paz en Centroamérica”. El 9 de septiembre emiten en Panamá un “Documento de Objetivos” que consagra 21 compromisos fundamentales para la paz, la democracia, la seguridad, la estabilidad y la cooperación para el desarrollo económico y social. Los pasos posteriores

más significativos son, aún más resumidamente, los siguientes:

1984: el 8 de enero el Grupo de Contadora presenta a los centroamericanos unas "Normas para la ejecución de los compromisos asumidos", que contiene pautas de ejecución inmediata a ser implementadas mediante un grupo técnico y tres comisiones de trabajo para un igual número de temas: asuntos políticos, de seguridad y económicos-sociales. Las referidas normas contienen, asimismo, propuestas de verificación y control de las medidas acordadas en el "Documento de Objetivos" suscrito el año anterior. El 9 de junio, Contadora entrega a los cinco países centroamericanos un proyecto de "Acta para la Paz y la Cooperación en Centroamérica". Luego de recoger sus observaciones, el 7 de septiembre Contadora les somete un "Acta Revisada".

1985: Ni el Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Iberoamericana otorgado a fines de 1984 al Grupo de Contadora, en reconocimiento a su "diálogo paciente y tenaz para lograr la paz en Centroamérica" puede, sin embargo, evitar la fatiga que se cierne sobre sus loables esfuerzos, pues no logra que los Cinco –denominación corriente en ese entonces para referirse a América Central– adopten el "Acta" varias veces rescrita. Y habrá que esperar hasta el 29 de julio de 1985 cuando, en una audaz iniciativa de alta política internacional, el Presidente del Perú, Alan García y su Canciller Allan Wagner, fundan el Grupo de Lima de Apoyo a Contadora, conformado por el Perú, Argentina, Brasil y Uruguay. América del Sur amplía su presencia, ahora mayoritaria.

1986: La primera reunión de los ocho

cancilleres del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo –al que, desafortunadamente, los tiempos le impondrían este insípido nombre, a pesar de los esfuerzos de algunos que en vano bregaron por mantenerle el suyo propio de Grupo de Lima–, se realizó el 12 de enero cuando se emitió el "Mensaje de Caraballeda", cuyo propósito era recrear el clima de entendimiento deteriorado entre los Cinco pero, también, evitar la creciente desconfianza de éstos con los 4+4 (Contadora-Lima, también conocido fugazmente como G-8). Dos días después, en ocasión de la toma de posesión del Presidente Vinicio Cerezo en Guatemala, se reúnen por primera vez los cancilleres de los Cinco y de los Ocho dando lugar a la "Declaración de Guatemala" de respaldo a Caraballeda. En febrero se vuelve a reunir el G-8 en Punta del Este, y en abril se realiza la segunda reunión 5+8, ocasión en que se suscribe el llamado "Compromiso de Panamá", que contempla una cumbre de los cinco presidentes centroamericanos en la que estos deben suscribir formalmente el "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica", con los auspicios de los jefes de Estado del G-8 como testigos de honor. Se fija, incluso, de común acuerdo una fecha para el magno evento: el 6 de junio.

1987: Lamentablemente, esta Acta nunca llegó a firmarse por lo que la sedicente crisis centroamericana siguió ahondándose, hasta cuando sus propios protagonistas, los países centroamericanos, comenzaron progresivamente a tomar la iniciativa circunscrita hasta entonces al G-8, que el 18 diciembre de 1986 se convertirá en el Grupo de Río con el propósito de institucionalizar y ampliar su gestión externa regional. A partir de esa inflexión –cuya doble vertiente política es,

en lo positivo, que los centroamericanos tomaran en sus manos la responsabilidad de arreglar su propia casa pero, en lo negativo, que se ahondaran los recelos frente a un cierto paternalismo de un grupo de naciones dispuestas a colaborar en la búsqueda de una paz definitiva para la subregión—, se gestaron nuevas fórmulas propias centroamericanas, tales como el “Plan Arias” del Presidente de Costa Rica el 15 de febrero de 1987 y, con la inédita participación de los secretarios generales de la ONU y de la OEA o de sus enviados especiales, el denominado “Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”, conocido abreviadamente como “Procedimiento de Guatemala”, firmado el 7 de agosto de 1987.

La importancia de este compromiso se pudo medir comparativamente por el alto perfil que tuvo en aquellos años: Esquipulas II, como también fue conocido el “Procedimiento” centroamericano, supo mantener incólume su gravitación y pertinencia, en un periodo marcado por intensas gestiones diplomáticas de trascendencia histórica como fueron los acuerdos de limitación de cierto tipo de armas nucleares entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, así como las prometedoras negociaciones sobre Angola/Namibia, el Sahara Occidental, Irán/Irak y Kampuchea. Baste mencionar que la creación de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS), integrada por los Cinco más el G-Río y representantes de la ONU y la OEA, en las personas de dos diplomáticos peruanos, encaminaría tiempo después la solución integral al problema centroamericano, que fue acaso la situación política más crítica que enfrentó América Latina en los años 80, si descontamos

el vergonzoso inmovilismo pétreo que definió el tratamiento latinoamericano de la guerra de las Malvinas-Falkland el cual, de haber existido el G-Río, hubiera tenido seguramente un cariz político distinto<sup>2</sup>. Tuve la fortuna de estar profesionalmente involucrado en intensos momentos de esta trama centroamericana que constituyó un conflicto regional paradigmático para el estudio de las relaciones internacionales, pues contenía todos los ingredientes de la llamada guerra de baja intensidad, con el histórico aditivo de haber sido tal vez el último enfrentamiento por procuración de la Guerra Fría<sup>3</sup>. Por ello, puedo afirmar con conocimiento de causa que el Grupo de Río oxigenó el proceso de pacificación centroamericano, abriendo el camino hacia la solución de la llamada crisis centroamericana.

La Declaración de Río de Janeiro que aquel 18 de diciembre de 1986 institucionalizó el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, desde entonces conocido corrientemente como Grupo de Río, consagró entre sus objetivos básicos los siguientes:

- Ampliar y sistematizar la cooperación entre los gobiernos integrantes del Mecanismo;
- Examinar las cuestiones internacionales de especial interés para los países miembros, y concertar posiciones comunes en relación con las mismas, particularmente en los foros internacionales;
- Promover el mejor funcionamiento y coordinación de los organismos latinoamericanos de cooperación e integración;
- Propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región;

- Impulsar iniciativas y acciones destinadas a mejorar, mediante el diálogo y la cooperación, las relaciones interamericanas;
- Impulsar los procesos de integración y cooperación en América Latina;
- Explorar conjuntamente nuevos campos de cooperación que favorezcan el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de nuestros países;
- Examinar la conveniencia de la oportunidad de proponer reuniones de Jefes de Estado; y,
- Fomentar el diálogo sistemático con otros países o grupos de países, dentro y fuera de la región.

Recordar estas metas es comprobar cuán visionarias lo fueron considerando que, casi dos décadas después de su creación, constatamos que la acción internacional del Grupo de Río se ha regido en lo posible por estos objetivos a los que, con el tiempo, se han agregado algunos nuevos. El éxito de su gestión estuvo siempre en que, desde su fundación, el G-Río se definió a sí mismo como un mecanismo flexible de diálogo fundamentalmente político, que ha demostrado su preeminencia como foro privilegiado de comunicación personal periódica entre los jefes de Estado y los cancilleres de la región evitando, sin embargo, constituirse en un organismo internacional que, lo que podría ganar en institucionalización lo perdería en la agilidad con que ha sabido actuar durante estos 18 años. Es un hecho que el G-Río es considerado hoy por el resto de la comunidad internacional, como el interlocutor más válido de la región latinoamericana y del Caribe, porque en su devenir ha ido construyendo espacios de consultas periódicas formalizadas con otras naciones y grupos de países.

Es necesario señalar que, desde sus inicios, fue sin embargo evidente que el G-Río, integrado por ocho naciones entre las cuales al menos cinco eran las más importantes en términos políticos, económicos, demográficos y geográficos de Sudamérica, carecía de la presencia de un país de semejante envergadura subcontinental: Chile. Su ausencia, no obstante, se debía a que esa nación no cumplía con un requisito esencial aunque implícito pues, irónicamente, se trataba de una condición que no estuvo especificada en los propósitos y condiciones iniciales para el accionar político del Mecanismo: la democracia<sup>4</sup>. Por ello, apenas la recobró luego de casi dos décadas de sangrienta dictadura, Chile fue incorporado en la IV Cumbre de Caracas celebrada en octubre de 1990. Allí también se integraron al Grupo, Bolivia, Ecuador y Paraguay, además de un representante rotativo de Centroamérica y otro del Caribe. En el año 2000 y por decisión tomada sólo a nivel de cancilleres en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1999, se unieron plenamente al G-Río los cinco países centroamericanos y la República Dominicana; el Caribe seguiría con una representación rotativa como lo está hasta la fecha, aunque en estos tres años su participación ha sido meramente protocolar. Por ello, el G-Río está conformado en la actualidad por 19 países.

Esta es, en muy apretada síntesis, la prehistoria y el contexto en que se forjó la real identidad del Grupo de Río que, con el tiempo, pasaría a cumplir progresivamente, aunque no sin periódicas dificultades, con los designios que le imponía su propio nombre: constituirse en un mecanismo para la consulta permanente entre los gobiernos de los países democráticos de América Latina y supues-

tamente del Caribe, en procura de la concertación de acciones eminentemente políticas en el escenario regional e internacional.

## Funcionamiento

La mecánica funcional de esta asociación libre de países que, como ya se ha dicho, nunca procuró convertirse en un organismo internacional aunque hubo, sí, en todos estos años algunos ademanes informales para institucionalizarlo, pero que nunca prosperaron, es de una sencillez que no guarda proporción con los importantes logros que ha alcanzado en diversos momentos de su historia. El G-Río actúa básicamente mediante dos instancias operativas –la Secretaría Pro Tempore y la *Troika*– y tres decisorias: jefes de Estado, cancilleres y coordinadores nacionales, que actúan de manera jerárquicamente inversa pues es a nivel de coordinadores nacionales que se inician y normalmente se agotan las gestiones rutinarias.

La Secretaría Pro Tempore (SPT) cumple básicamente las siguientes funciones: coordinar el día a día de las actividades del Grupo, velando por el acatamiento a la norma no escrita del consenso entre los miembros sobre cualquier asunto de trascendencia política; dar estricto seguimiento y cumplimiento a los acuerdos presidenciales asumidos en cada cumbre anual; planificar los encuentros de múltiple naturaleza y a diversos niveles de los países miembros (el G-Río no sólo incide en la esfera de las relaciones puramente políticas propias de las cancillerías, sino que abarca otras áreas de concertación) cuando ha de actuar o pronunciarse como colectivo particularmente en cuestiones derivadas de los mandatos

presidenciales; alertar a los países miembros sobre situaciones delicadas –crisis políticas, convulsiones sociales, desastres naturales y semejantes– en el ámbito regional e internacional con el fin de proponer y concertar eventuales acciones o pronunciamientos colegiados y tomas de posición en Naciones Unidas u otros organismos; elaborar y consensuar los programas y agendas de las cumbres presidenciales y de las reuniones, ordinarias y extraordinarias, de cancilleres y coordinadores nacionales, y preparar los documentos de base para cada reunión; llevar a cabo acciones semejantes para los encuentros de las instancias decisorias mencionadas, con otros países y grupos de países, particularmente en el marco de las asambleas generales anuales de Naciones Unidas; y elaborar informes sectoriales y de avances, así como la memoria de cada cumbre y la del ejercicio anual de la Secretaría. La gestión de la SPT corresponde cada año al país sede de la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, cuya responsabilidad recae en la cancillería del mismo; esto implica que cada país asume íntegramente los costes organizativos y pone a disposición de los países miembros los recursos humanos profesionales, que son normalmente funcionarios diplomáticos del país sede.

La denominada *troika* del Grupo de Río está conformada en las tres instancias decisorias por el país que lo preside, el que ejerció la SPT el año previo y aquel que tendrá a su cargo la Secretaría el año siguiente. Aunque ha habido intentos de formalizar sus responsabilidades y actuación, la *troika* no tiene asignadas tareas específicas, razón por la que la intensidad de su gestión radica tanto en la práctica consuetudinaria acumulada cuanto en el dinamismo que le imprime

la presidencia. En el año 2003, la cancillería peruana a cargo de la SPT ha intensificado la coordinación regular con la *troika* integrada por Costa Rica y Brasil, consultándole en primera instancia los proyectos de comunicados del G-Río, en especial sobre situaciones delicadas que en su momento merecieron una atención inmediata como fueron los casos recientes de Bolivia, ante el riesgo de un quebrantamiento de la institucionalidad democrática; Venezuela, debido a los atentados terroristas del 25 de febrero y Corea del Norte, por su decisión de retirarse del TNP y del sistema de salvaguardias del OIEA. Asimismo, ha convocado a reuniones de la *troika* a nivel presidencial y ministerial, además de las reuniones anuales regulares con países y grupos de países en el seno de las Naciones Unidas bajo el formato conocido como de *troika ampliada*, es decir, encuentros en que la contraparte se reúne oficialmente con los tres cancilleres del G-Río, pero en los que pueden participar de pleno derecho los restantes ministros del Mecanismo.

## **La presidencia peruana del Grupo de Río**

Acaso como una de esas alegorías que la historia adjudica a veces a las contingencias políticas, el 10 de enero de 2003, exactamente 20 años después de la “Declaración de Contadora” que constituye el germen seminal del Grupo de Río, el Gobierno del Perú asume la presidencia del Mecanismo en una ceremonia realizada en Lima en la que el Canciller de Costa Rica, doctor Roberto Tovar, hace entrega oficial de la Secretaría Pro Tempore. El equipo de la Secretaría peruana asumió de inmediato sus funciones, la principal de las cuales era iniciar

las coordinaciones para los preparativos de la XVII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

En los cuatro meses que mediaron hasta la realización de la Cumbre del Cusco los días 23 y 24 de mayo siguiente, la SPT organizó múltiples encuentros, talleres y seminarios, tanto de especialistas —es decir, de destacadas personalidades del mundo académico y político de la región que aportaron, a título personal, invaluable insumo creativo para la elaboración de documentos— como de expertos gubernamentales y de los coordinadores nacionales. En vísperas del encuentro presidencial del Cusco, se volvieron a reunir los coordinadores nacionales a fin de ajustar el proyecto final de declaración presidencial y las declaraciones especiales a ser revisadas por los cancilleres y aprobadas, en última instancia, por los jefes de Estado.

La Secretaría peruana del G-Río se fijó para su ejercicio dos ejes temáticos principales, los mismos que habían sido previamente discutidos y aprobados por consenso por los cancilleres reunidos en las Naciones Unidas en septiembre del 2002. Estos temas centrales de reflexión y decisión fueron: el rol de los partidos políticos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, y el establecimiento de mecanismos financieros innovadores destinados a afianzar la gobernabilidad democrática y contribuir a la superación de la pobreza.

Gracias a los aportes de los talleres y seminarios, sobre los cuales se fueron construyendo los necesarios consensos para abordar los contenidos políticos de los ejes temáticos, la declaración presidencial del 2003, conocida como el Consenso del Cusco, se constituyó en “una

agenda estratégica para la acción del Grupo de Río, elaborada a partir de una reflexión sobre América Latina y el Caribe desde una perspectiva propia”, según las palabras introductorias del documento. Esta agenda estratégica recogió quince directrices puntuales y tres declaraciones especiales, a partir de las cuales comenzó para la Secretaría Pro Tempore un trabajo aún más arduo que el que pudo darse en los preparativos de la cumbre en sí; esto, con la finalidad de dar cabal cumplimiento durante el año 2003 a cada uno de los mandatos presidenciales. Se impuso entonces una dinámica acelerada de trabajo para la SPT y para todos los países miembros, consistente en nuevos seminarios y talleres destinados a desarrollar la delicada agenda estratégica del G-Río, convocando para ello el valioso apoyo no sólo de los demás países miembros sino también de la CAF, la CEPAL, la ALADI, el SELA, el Parlatino, IDEA Internacional y el Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), así como la concurrencia de esfuerzos para determinadas materias, del Congreso del Perú, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministerio de Economía y Finanzas y la COFIDE.

Próximos al término del mandato peruano podemos constatar, sin jactancias pero con legítima satisfacción, que pocas veces antes el G-Río cumplió como lo habrá hecho en el 2003, con la ejecución de la totalidad de los mandatos que se fijaron sus jefes de Estado. Esto se debe, ciertamente, a que el Consenso del Cusco, convertido en una verdadera Agenda Estratégica para la actuación del Mecanismo, supo condensar en un documento políticamente ágil y factual, mandatos específicos que han permitido a los países miembros superar las tradicionales declaratorias de propósitos,

siempre nobles pero a menudo etéreos y, a la Secretaría Pro Tempore, contar con un menú ordenado de acciones concretas. Así, entre las principales actividades impulsadas en el presente año destacan, además de la Cumbre del Cusco y de aquellas reuniones mencionadas anteriormente que precedieron al encuentro presidencial:

- Una reunión cumbre de los presidentes de los países de la *troika* en septiembre, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas;
- Una reunión cumbre de 14 presidentes del G-Río con el Presidente del Gobierno español, el Primer Ministro portugués, el Secretario General de las Naciones Unidas y los presidentes del BID y de la CAF, en noviembre, en el marco de la XIII Cumbre Iberoamericana en Bolivia;
- Tres reuniones especiales de cancilleres con la Unión Europea (Grecia, en marzo), con Rusia (Moscú, en abril) y con India (Lima, en junio);
- Cuatro reuniones regulares de cancilleres en Atenas (marzo), en Trujillo (abril), en el Cusco (mayo) y en las Naciones Unidas (septiembre);
- Nueve reuniones ordinarias de cancilleres con otros países y grupos de países en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre: Canadá, China, India, Israel, República de Corea, Rusia, Unión Europea, Liga Árabe y el Consejo de Cooperación del Golfo;
- Reuniones del Canciller del Perú, en representación y en el ejercicio de la presidencia del G-Río, con el Presidente de la 58ª Asamblea General y con el Secretario General de Naciones Unidas;
- Una reunión especial de los vicecancilleres de la *troika* del G-

Río con el Viceministro para Asuntos Multilaterales de Rusia (Lima, en noviembre);

- Dos reuniones de especialistas y altos funcionarios de los sectores de economía, finanzas y hacienda de los países miembros, sobre los mecanismos financieros innovadores para fortalecer la gobernabilidad democrática;
- Dos reuniones de especialistas y representantes de partidos políticos de la región, para abordar el tema del papel de los partidos políticos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática;
- Dos reuniones de especialistas y representantes gubernamentales para desarrollar una agenda estratégica para la región;
- Un seminario de expertos gubernamentales para elaborar una agenda social para la lucha contra la pobreza y la exclusión social (Lima, en noviembre).

En estas últimas semanas del año 2003 que le restan al liderazgo peruano del G-Río, la Secretaría Pro Tempore ha programado en Lima un taller de especialistas internacionales y de los foros de Davos y Porto Alegre, para examinar y proponer iniciativas del G-Río tendientes a acercar las distintas aproximaciones de ambos foros sobre el proceso de globalización.

### **Una visión subjetiva: del balance a las perspectivas del Grupo de Río**

Desde una reflexión puramente académica confieso sin ambages que, de tiempo atrás, siento un paulatino desafecto por el concepto mismo de *América*

*Latina*<sup>5</sup> o, cuando menos, por lo que se entiende hasta hoy por ese referente ecléctico a una aún indeterminada analogía civilizacional, según la cual existiría una América de estirpe mediterránea grecolatina distinta de una otra América atlántica anglo-elba. Siendo ésta una verdad irrefutable, no por eso es un postulado gravitante o de supervivencia pues, de serlo, resultaría como si Europa se hubiese rotulado en parcelas acordes con su multiplicidad etno-cultural, ciertamente más radical que la especie americana, como requisito previo para encontrarse a sí misma. Políticamente, la digresión *latinoamericanista* podría tener algún sentido si es que, a lo largo y ancho de estos dos siglos de vida republicana, *América Latina* hubiese logrado, mediante semejante disgregación norte-sur, la masa crítica que sustentara su especificidad. La realidad, sin embargo, es otra, pues esa América mediterránea sigue siendo una precaria sucursal de aquella otra América atlántica, que se debate entre los rezagos de un aristocratismo dieciochesco y algunos burdos simulacros admirativos de la sociedad industrial, si es que no nos dejamos encandilar por cierta pujanza consumista que hoy vemos en algunos rincones de nuestra geografía regional, ya que aquella convive obscenamente con condiciones medievales en las que se debate la abrumadora mayoría de la población *latinoamericana*, que acecha desde la vereda de enfrente.

Esta desafección personal es inversamente proporcional a una creciente convicción en la posibilidad de vertebrar un *espacio sudamericano* y, aún más, de imaginar una *condición sudamericana* a la vez política y cultural, claramente diferenciada del norte pero también sutilmente distinta, en diversos aspectos, al

resto de los países llamados *latinoamericanos*. No es ésta una percepción teórica excluyente que marginaría arbitrariamente a México y a América Central sino, más bien, una visión inclusiva de resultados de una amorfa (in)definición de *América Latina* a la que, además, se adhiere el Caribe pero sólo en algunas circunstancias particulares y por intereses mutantes y esporádicos. En cambio, una determinada geografía y bioceanidad como la que caracteriza, define y determina a este subcontinente del hemisferio occidental que es *América del Sur*, me resulta práctica y teóricamente más asible. Los tiempos son propicios para cuando menos intentar un ejercicio en el sentido propuesto por lo demás ya iniciado, fuere sólo tímidamente, con las cumbres presidenciales *sudamericanas* de Brasilia y Guayaquil con que el subcontinente ha ingresado al sXXI.

El sistema internacional que los Estados Unidos comienzan a perfilar a partir del 11 de septiembre del 2001, con un cuestionable albedrío y con una década de retraso de cuando feneció el viejo orden internacional a partir de la caída del Muro de Berlín o la disolución, casi por combustión espontánea, de la Unión Soviética, puede representar una oportunidad que no debemos desaprovechar. Y junto con el remozamiento de las Naciones Unidas –cuya renovación, a mi juicio, no pasa por la tozudez de quienes la conciben apenas como una ampliación del Consejo de Seguridad o el ingreso de nuevos miembros al club de los cinco permanentes, además de algunas otras modificaciones cosméticas–, se debe articular un reordenamiento en profundidad de los espacios regionales *latinoamericanos*. Si tales espacios se acotan por intereses reales desplegados mediante ondas expansivas naturales subregio-

nales, *Sudamérica* sí tendría a futuro viabilidad concreta, a partir de los procesos de fusión integradora física, económica, comercial y social que, no por defectuosos e inconclusos, están destinados a desembocar en la anhelada comunidad *sudamericana*. Semejante esfuerzo no será otra cosa que la serena sustitución de la retórica de la “hermandad bolivariana” por una dialéctica calculada de amalgama de intereses y de cultura política comunes, en la que el concurso de sinergias de los estados-nación del sur pueden dar paso a un estado-región *sudamericano*. Es obvio que un proceso similar o alternativo, con características propias, deberán seguir los dos restantes espacios de la actual *Latinoamérica*, es decir, los países de América Central y México lo cual, de lograrse, permitirá una contribución colectiva más pertinaz al proyecto arquitectónico del nuevo orden internacional que se está edificando<sup>6</sup>.

Cabe entonces la pregunta si, en semejantes escenarios, tiene viabilidad una agrupación que, como el Grupo de Río, congrega hoy a todos los países latinoamericanos y del Caribe miembros de la OEA pero con las excepciones de Belice, Cuba, Haití y Suriname, exclusión que por cierto no se explica sólo por la exigencia de la condición de democracias representativas. Las organizaciones internacionales, sean estas organismos intergubernamentales como la OEA o agrupaciones no institucionalizadas como el G-Río, se definen por sus propósitos, sus metas y sus alcances pero, hoy y con aún mayor intensidad en un futuro cercano, también por sus parámetros, dígame por sus limitaciones que, en el nuevo sistema internacional que se está forjando aceleradamente, no han de ser otras que las que correspondan sobre todo a circunscripciones territoriales muy especifi-

cas. La suma de esfuerzos de estos nuevos espacios claramente diferenciados puede contribuir a perfilar el nuevo rostro de las Naciones Unidas.

Aunque la legítima participación de Panamá y México, por interposición Grupo de Contadora, en la fundación misma del Grupo de Río pareciera contradecirlo, la visión primigenia del Mecanismo fue el de una instancia eficaz para el diálogo político *sudamericano* si bien, oficialmente, los países fundadores sudamericanos siempre habrán de atenuar esta percepción. Por eso, tal concepción visionaria debía incorporar en su natural devenir evolutivo a Chile y, por extensión, a Bolivia, Ecuador y Paraguay, lo que se concretó apenas cuatro años después de constituido el G-Río. Este mecanismo mayoritariamente *sudamericano* habría podido resistir acaso la incorporación de un representante de América Central –si bien Panamá por derecho propio ya integraba el G-Río y ello, más allá del debate inconcluso sobre si esa nación está en Centro o Sudamérica– y uno rotativo del Caribe, manteniendo además la necesaria presencia de México. Pero la ampliación del G-Río en el año 2000 fue tal vez una precipitación que no tuvo demasiado en cuenta que, lo que podía sumarse en representatividad *latinoamericana* abrazadora, se restaría inevitablemente del intento de cohesión *sudamericana* desde la cual, más adelante, se pudiera haber calibrado *in solidum* una relación asociativa de México y Panamá con el espacio *sudamericano*.

Aún así, el Grupo de Río tal como está conformado actualmente, puede contribuir a la construcción del nuevo orden internacional que se perfila, mediante un trabajo concertado que la palabreja de

moda llama de *reingeniería* y que consistiría en definir, desde una visión endógena, los deslindes propios de cada espacio *latinoamericano*, para una más impulsiva y simultánea inserción de cada cual en ese nuevo sistema. Así, la necesaria fragmentación momentánea de esta inocua *América Latina*, lejos de parecerme una afrenta al propósito reinante de aunar esfuerzos en ilusorio intento colectivo por “ganar más peso” en la comunidad internacional, me parece por el contrario una condición previa necesaria para mejor aglutinar tales esfuerzos, que no es otra fórmula que la consabida receta dietética según la cual la gordura no es sinónimo de fortaleza. Y si este ejemplo de sabiduría casera pudiera no convencer, baste comprobar sus beneficios recordando la *progresión* evolutiva de la mancomunidad europea, a través de las cinco décadas de la posguerra que mediaron hasta la constitución definitiva de la Unión, que hasta se apresta a adoptar una constitución política común.

Según una teoría primaria de la física conocida como El Principio de Huygens, cuando desde un determinado foco emisor se produce una primera onda expansiva, todos los puntos de esa onda pueden ser considerados como centros focales emisores de nuevas ondas. La propuesta fragmentación –ahora– mediante círculos concéntricos grupales, podría entonces llevarnos –mañana– a una verdadera refundación de *América Latina* que defina finalmente y con incuestionable nitidez, los contornos de ese Estado-Región al que debe aspirar en convertirse algún día. Tal podría ser, lo creo, la tarea política subyacente del Grupo de Río en los próximos años.

Apostilla al pie del milenio: Todo lo que pueda conjeturarse en los próximos tiempos acerca del *nuevo orden internacional* y de los insondables arcanos de la *globalización*, ha de ser necesariamente provisorio y controvertido. Alain Touraine proponía hace algún tiempo, que “hay que volver a dar prioridad a la integración de las sociedades frente a la apertura de los mercados”. El sistema internacional emergente ha de sistematizar de una vez por todas los alcances del proceso de globalización, referente inevitable en la reconfiguración del planeta: nuevo sistema internacional y globalización han de complementarse. No se trata entonces de una alternativa en la que hay que escoger, sino de una complementación natural de sus dos opciones. Porque sólo un nuevo sistema internacional, en cuya definición de contornos partici-

pe *América Latina* pero mediante aportes contruidos a partir de círculos concéntricos subregionales (los focos emisores de Huygens) complementarios y simultáneos, podrá proporcionarnos las herramientas básicas para hacer de la globalización un instrumento de prosperidad, y para que la gramática política del nuevo milenio sirva para entendernos en un mismo lenguaje que no implique homogeneidad sino, más bien, la concordancia y competencia civilizada de entidades afines. Si esto ha sido y es aplicable a escala universal debe serlo aún más a nivel regional *latinoamericano*, que tal vez deba ser entendido como un nivel de regionalismo compuesto por parcelas subregionales claramente diferenciadas, entre ellas la *sudamericana*. La definición de tal proceso también podría ser a futuro otra tarea subyacente del Grupo de Río.

## NOTAS

- 1 Desde 1979, a partir del triunfo en Nicaragua de la revolución sandinista con abrumador apoyo popular, América Central se vio entrampada en una progresiva conflictividad, pues sus vecinos comenzaron a inquietarse con el creciente poderío bélico de Managua y su abierto acercamiento a la URSS y a Cuba. Esta situación precipitó también un involucramiento militar, aún mayor que el tradicional, de los Estados Unidos en la subregión; (ver: “Propuestas de pacificación en Centroamérica: un testimonio personal”, del autor, en *Revista de la Academia Diplomática del Perú*, N° 28, pp. 38 a 72; Lima, 1992).
- 2 Aunque harto discutible, cabría preguntarnos con serenidad si para esa guerra era jurídicamente legítimo invocar el TIAR, como lo sostiene la gran mayoría de analistas políticos latinoamericanos, considerando que la agresión no se *originó* desde fuera de la región *en contra* de un país firmante del tratado: no es Gran Bretaña sino la Argentina la que da el primer paso que precipitará el penoso conflicto suratlántico. Sea como fuere, es evidente que América Latina no contaba en 1982 con otra instancia de consulta política fuera de la OEA, carencia que vino a suplir el Grupo de Río en 1986 y hasta la fecha.
- 3 Si bien la acción política por procuración –“comisión o poder que uno da a otro para que en su nombre haga o ejecute una cosa”– ha sido desde la antigüedad una herramienta de poder en las relaciones interestatales, fue durante la guerra fría que las dos mayores potencias nucleares afinaron el arte del “enfrentamiento por

procuración" (*by proxy war*), a fin de mantener mutuamente a prudente distancia la posibilidad de conflagración directa. Tan macabra práctica dio, sin embargo, sus resultados... fuere sólo a expensas de las naciones suburbanas...

- 4 La "Declaración de Río de Janeiro" que instituye el Grupo de Río –de una sorprendente concisión ajena a los extensos pronunciamientos a los que es tan proclive América Latina–, sólo tiene dos párrafos introductorios en los que se hace referencia al "surgimiento de la democracia" y al "propósito de fortalecer la democracia" en la región; no obstante, en sus ocho "objetivos básicos" no se consigna el requisito de que los miembros del G-Río tengan regímenes representativos. Sin embargo, es la aplicación de esta suerte de cláusula no escrita con la que, en la reunión ministerial de Cartagena del 26 de febrero de 1988, se aparta temporalmente a Panamá del G-Río, aduciendo "el enunciado del Compromiso de Acapulco" que constituye la primera declaración post Río del Mecanismo y en el que sí se especifica la condición democrática.
- 5 América Latina es una denominación contemporánea propuesta por la intelectualidad francesa, ávida de insertar su reducida presencia hemisférica en ese contexto mucho más vasto de una Hispano o Iberoamérica del que Francia estaba excluida y, de paso, para contornear también el "interamericanismo" alentado desde fines del sXIX por los Estados Unidos. No puede desmerecerse el rotundo éxito promocional francés porque sólo España –ni siquiera Portugal– se resiste a hablar de *Latinoamérica*, privilegiando siempre la referencia peninsular.
- 6 La alternativa probable es la incorporación de México, Mesoamérica y el Caribe al no muy lejano espacio norteamericano lo que, a mi entender, no neutralizaría sino que paradójicamente enriquecería la proyección política y cultural mutua.



## \*Harry Belevan-McBride

El Embajador Harry Belevan-McBride es actualmente Secretario Pro Tempore del Grupo de Río. Diplomático de carrera, escritor y docente universitario, ha publicado más de una docena de libros en los géneros del cuento, novela, ensayo y teatro. En los años 80, como Asesor Político Principal del Secretario General de la OEA estuvo involucrado con el Grupo de Río desde su creación, participando así en sus gestiones diplomáticas.

# PERÚ-BRASIL

## Perspectivas de una nueva relación

por Oscar Maúrtua de Romaña\*

**G**eográficamente, el Perú y Brasil comparten una posición central en Sudamérica y poseen el dominio más extenso sobre el río Amazonas. No obstante nuestra común y extensa frontera de 2,822.5 kilómetros, ambos países se han desarrollado durante poco más de 180 años, prácticamente, de espaldas uno del otro, quizás reflejando las singularidades que hacían distinto a Brasil de otros países de la región.

La percepción que este país posee sobre sí mismo responde a sus dimensiones y proyecciones políticas continentales, reflejo de la magnitud de su superficie de más de ocho y medio millones de kilómetros cuadrados, población que bordea los 176 millones (47% de la población sudamericana) y PBI de 440 mil millones que lo ubica como una de las diez principales economías del planeta. Su nivel de intercambio comercial total es el más alto de la región, con exportaciones cuyo valor bordea US\$ 59 mil millones e importaciones del orden de US\$ 55.5 mil millones en 2001.

Esta no es sino una somera caracterización de nuestro socio en la "Alianza Estratégica" que nuestros gobiernos han acordado y que fue delineándose en la

visita de trabajo del presidente Toledo al Brasil en abril de este año y la que efectuó el presidente Lula da Silva al Perú entre el 24 y 25 de agosto último.

### **El proceso político con Brasil**

Las Cumbres de Presidentes de América del Sur, efectuadas en Brasilia y Guayaquil, en setiembre de 2000 y julio de 2002, respectivamente, subrayaron la idea de una América del Sur integrada como un bloque que tendrá mayor capacidad de negociación frente al NAFTA, al mismo tiempo que represente una comunidad de intereses ante el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El Perú comprendió tempranamente la importancia del proceso integrador y atendiendo a ello, la sexta política de estado del acuerdo nacional, suscrito en julio de 2002, orientó a nuestra política exterior a la creación de asociaciones preferenciales con nuestros países vecinos.

Es así que, desde ese año, nuestro país fue avanzando en la definición de este tipo de asociaciones que, para el caso de Brasil, alcanzó su más alto nivel, con-

formando la mencionada "Alianza Estratégica". Esta ha sido definida en la Declaración Conjunta suscrita por ambos mandatarios el 25 de agosto último, como una vinculación privilegiada que se sustenta en amplias coincidencias políticas, el enorme potencial de complementación e integración entre los dos países, la voluntad de profundizar la cooperación en el vasto espacio amazónico que comparten y en la visión coincidente y renovada sobre la creación y consolidación de un espacio sudamericano de paz, cooperación, desarrollo y justicia social.

## **Alianza Estratégica e Integración de la Infraestructura Regional**

Los aspectos de integración de la infraestructura regional que son una de las columnas en las que se asienta dicha alianza, se orientan a reordenar el espacio sudamericano con miras a insertarlo de forma más competitiva en el contexto de la globalización, a la vez que representan una oportunidad real de desarrollo descentralizado y, además, un nuevo modo de inserción internacional.

El Perú es un país del Pacífico, andino y amazónico, y será plenamente Bioceánico; todo lo cual nos da una ventaja comparativa que contribuye a dinamizar su enorme potencial de desarrollo.

En ese sentido, "la Alianza Estratégica" con el Brasil y la construcción de este espacio sudamericano, teniendo a Brasil y al Perú como países centrales, es una opción concreta de desarrollo descentralizado, lo que es fundamental en momentos en que nuestro país está bus-

cando desarrollar sus regiones y llevar bienestar a las provincias más lejanas.

Asimismo, es un cambio en la inserción internacional del Perú, asociado ahora a un mercado de dimensiones como el brasileño y de alguna manera sirviendo de plataforma de proyección de Sudamérica hacia la Cuenca del Pacífico. En este sentido resultan fundamentales los compromisos alcanzados por el Perú con el APEC, único país miembro de la comunidad andina que ha logrado tal incorporación a dicho foro.

Perú y Brasil comparten la necesidad de enfrentar los retos vinculados a irresueltos problemas nacionales como la situación de menor desarrollo de sus regiones interiores, las crecientes demandas sociales y la constatación del lento avance en la lucha contra la pobreza y la desigualdad y su efecto sobre la gobernabilidad. De igual modo, ambos países deben enfrentar eficazmente los fenómenos de signo negativo como el narcotráfico y el crimen internacional, entre los principales.

Para el Perú, el concepto de "eje de integración y desarrollo" tiende a la modernización y el desarrollo de las poblaciones que son parte de dicho eje, a diferencia de la anterior idea de "corredor" que vinculaba únicamente a centros de producción con centros de consumo. Es por ello que aquel se convierte en el articulador de una aproximación cualitativamente distinta y de mayor beneficio.

A su vez, Brasil busca ocupar y desarrollar el vasto interior de su país, aspirando a reducir las diferencias entre el avance logrado en su costa atlántica y estados como los de Acre, Rondonia y

Matto Grosso, en el centro-oeste y estados como Amazonas, Roraima, Pará y Amapá en el nor-este brasileño.

## **Acuerdo para la creación de una zona de libre comercio entre el Perú y el MERCOSUR**

Como parte del proceso de convergencia entre la CAN-MERCOSUR, nuestro país adelantó con los miembros del MERCOSUR la suscripción del “Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica MERCOSUR-PERÚ” cuyos fines son:

- Crear un espacio económico ampliado que facilite la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos, en condiciones de competencia entre las partes.
- Formar un área de libre comercio entre las partes contratantes mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y de las no-arancelarias que afectan al comercio recíproco.
- Alcanzar un nivel de desarrollo más armónico en la región, tomando en cuenta las asimetrías.
- Promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con énfasis en los corredores de integración, que permita la disminución de costos y la generación de ventajas competitivas en el comercio regional recíproco y con terceros países fuera de la región.
- Impulsar las inversiones entre los agentes económicos.
- Promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.

## **Acceso del Perú a la información generada por el Sistema de Vigilancia y de Protección de la Amazonía**

En el Comunicado Conjunto emitido tras la visita de trabajo del presidente Toledo a Brasilia, el 11 de abril de 2003, en el marco del fortalecimiento de los mecanismos de cooperación en el área de seguridad y defensa, los mandatarios acordaron el acceso progresivo del Perú a informaciones generadas por el SIVAM, con miras a alcanzar la plena incorporación peruana al sistema, sin perjuicio de otras aplicaciones en otros campos. En su primera fase, el acceso a esta información significaría un gasto mínimo para el Perú.

Con ocasión de la visita del presidente Lula da Silva al Perú, el 25 de agosto de 2003, los ministros de defensa y los cancilleres del Perú y Brasil suscribieron un Memorándum de Entendimiento en el que se da inicio al proceso de cooperación que conducirá a la integración peruana al sistema de protección/vigilancia de la amazonía (SIPAM/SIVAM), y su correspondiente aprovechamiento para la protección, vigilancia y desarrollo de la amazonía peruana y brasileña; así como para el fortalecimiento e integración en diversos campos de interés bilateral mutuo.

Por este acuerdo, el gobierno del Brasil proporcionará el asesoramiento y la cooperación técnica necesarias, que permitan el acceso progresivo del Perú a las informaciones generadas por el sistema de vigilancia de la amazonía (SIVAM) y a la integración peruana al SIPAM. En una primera etapa, Brasil brindará asistencia a fin de establecer en la ciudad de Pucallpa, las facilidades técni-

cas que permitan al Perú intercambiar, en tiempo real, la información de radar en la franja de frontera común, con la finalidad de vigilar y controlar el espacio aéreo en dicha zona, con énfasis en las actividades ilícitas. Los ministerios de defensa de cada país son los encargados de determinar las modalidades y aspectos técnicos de ejecución del acuerdo.

El gobierno del Perú proyecta complementar esta primera fase mediante la adquisición progresiva de los medios tecnológicos y logísticos necesarios que permitan la utilización cada vez mayor de las informaciones relacionadas con el control y preservación del medio ambiente, vigilancia meteorológica y climatológica, salud de la población, levantamientos topográficos y uso del suelo, educación, vigilancia del espectro electromagnético y vigilancia territorial, entre otras áreas de interés, relativas al territorio peruano.

Para la gestión y seguimiento de éste y otros acuerdos relacionados al Sistema, se establecerá en el Perú un mecanismo multisectorial bajo la coordinación de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa. Este mecanismo constituirá la fase inicial para la conformación en el Perú de una red de usuarios integrada por todos los sectores de la actividad nacional. Como objetivo final se busca el establecimiento de un centro de vigilancia de la amazonía, en territorio peruano, con capacidad de intercambiar informaciones con el sistema de protección / vigilancia de la amazonía (SIPAM/SIVAM).

## **Integración Física y Económica - Iniciativa IIRSA**

La importancia que la integración

física y económica representan en la alianza estratégica con Brasil impulsó a que nuestros países determinaran la conveniencia de suscribir un Memorandum de Entendimiento específico sobre Integración Física y Económica.

A través de aquel, los mandatarios del Perú y Brasil otorgan su más amplio respaldo a la iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana (IIRSA), a fin de acelerar la puesta en ejecución de los ejes de integración y desarrollo que estructurarán el espacio sudamericano. De manera particular, los presidentes se comprometieron a impulsar los ejes del a) Amazonas, b) Transoceánico Central, y c) Interoceánico del Sur que vinculan a Brasil y Perú.

IIRSA se caracteriza por ser una iniciativa multinacional que involucra por primera vez a los doce países de América del Sur (Ecuador, Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam, Brasil, Bolivia, Paraguay, Argentina, Uruguay, Chile y Perú) y plantea una integración de la infraestructura de manera multisectorial: transporte multimodal, energía y telecomunicaciones. Todo ello incorporado a un proceso logístico integral.

La visión estratégica del Perú se basa en la esencial importancia que significa para nuestra proyección hacia el interior del continente Sudamericano y hacia el Pacífico. La integración que se generaría vincula a las regiones interiores de los países implicados y no sólo a las capitales o grandes centros urbanos. La estrategia de desarrollo de las regiones del Perú se ve así ligada a la globalización. Se busca ganar competitividad y valorar la ubicación espacial del Perú como núcleo de la interconexión bioceánica.

A través de la forma cómo nuestro país participe en esta iniciativa podremos estar presentes en los nuevos procesos de producción, de comercio y de inversiones en el continente sudamericano.

En IIRSA también han sido priorizados los siguientes siete procesos sectoriales:

- A. Marcos normativos de mercados energéticos regionales
- B. Sistemas operativos de transporte aéreo
- C. Sistemas operativos de transporte marítimo
- D. Sistemas operativos de transporte multimodal
- E. Armonización de políticas regulatorias, de interconexión, de espectro, de estándares técnicos y de universalización del internet
- F. Facilitación de pasos de frontera
- G. Instrumentos para el financiamiento de proyectos de integración física regional

IIRSA es también una iniciativa multidisciplinaria porque involucra aspectos económicos, jurídicos, políticos, sociales, culturales, ambientales, etc.

Esta iniciativa de ninguna manera puede ser analizada en forma aislada o independiente, dado que implica no sólo mejorar la infraestructura en sí (vial, portuaria, ferroviaria, aeroportuaria, fluvial, etc.), sino también, entre otros, concebir un proceso logístico integral que incluya el mejoramiento de los sistemas y regu-

laciones aduaneras; de los procedimientos para la facilitación del tránsito de personas, vehículos, mercaderías y carga en los pasos de frontera; articulación de los sistemas energéticos y de telecomunicaciones; articulación de los mercados de servicios de logística (fletes, seguros, almacenamiento de carga y trámites administrativos, entre otros).

Claramente, esta integración de la infraestructura regional de América del Sur tiene para el Perú una importantísima proyección hacia el interior del continente sudamericano y hacia el pacífico. El Perú no tiene masa crítica para proyectarse solo hacia el pacífico, nuestra economía es muy pequeña con un PBI de US\$ 55 mil millones, pero a través de la integración con nuestros vecinos se establece una nueva masa crítica constituida de la siguiente manera:

- Por el norte, destaca la potencial interrelación de nuestras regiones norte y amazónica con Brasil, en particular con el estado de Amazonas, cuya capital Manaus es una urbe que acoge a uno de los más grandes polos industriales de América.
- En el sur, la vinculación con Bolivia y el suroeste brasileño (los estados de Acre, Rondonia, Matto Grosso, Matto Grosso do Sul) y nuestra macroregión sur.

### **La importancia para las regiones del Perú**

El Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Económica suscrito con Brasil contiene algunos aspectos importantes para las regiones peruanas que merecen ser destacados.

El interés que significa Iquitos en el eje del Amazonas esta reflejado en la coincidencia expresada por los mandatarios del Perú y Brasil sobre la conveniencia de implementar la instalación de un “centro de concentración logística, transformación y exportación del sector occidental” del citado eje, a fin de promover el desarrollo de la industria, el comercio y el turismo en la Amazonía, a través de su complementación con Manaus, así como las exportaciones desde Iquitos hacia terceros países.

El informe preliminar del consultor enviado por la Zona Franca de Manaus quien visitó las instalaciones del puerto y aeropuerto de Iquitos, así como las del puerto de Paita y aeropuerto de Piura, señala que la infraestructura existente se adecua para el traslado de las importaciones desde el Asia a Paita y de allí por vía aérea, a través del aeropuerto de Piura, a Manaus.

De igual modo, encontró las instalaciones del puerto fluvial y aeropuerto de Iquitos adecuadas y entendía que el puerto sería objeto de mejoras.

De lo conversado informalmente, se detectó la conveniencia de avanzar en la determinación de la oferta exportable peruana que podría cubrir la demanda brasileña. Nuestra producción agrícola y agroindustrial son puntos iniciales de interés. Otras áreas de negocios pueden ser el ecoturismo (pesca deportiva, observación ornitológica, flora y fauna nativas); el sector forestal (manejo sostenible de bosques); piscicultura y repoblamiento de lagunas; el sector energía (petróleo y gas); cemento, etc.

Iquitos es –que duda cabe– el punto de concentración, adición de valor y pun-

to de envío de la producción de nuestra zona amazónica hacia Manaus que, con millón y medio de habitantes, y una zona de influencia que abarca hasta cuatro millones de personas, representa un interés plausible y atractivo.

La generación de valor agregado en la producción de nuestras regiones interconectadas por los ejes de integración y desarrollo es un factor primordial. En la región amazónica, la vinculación con el polo industrial de Manaus debiera propiciar la integración de cadenas productivas y estimular la formación de alianzas e inversiones conjuntas. La identificación de estas posibilidades es una tarea de nuestros empresarios apoyados por sus autoridades.

En cuanto al tema de la infraestructura, las decisiones que deberemos tomar, juntamente con todos los países miembros del eje del Amazonas, serán determinadas en la próxima reunión ministerial de cancilleres, ministros de transporte y de comunicaciones de Perú, Colombia, Brasil y Ecuador en diciembre de este año, en esta ciudad. En esa ocasión se organizará también el Foro Amazónico, para estudiar y acordar acciones en torno a los centros de servicios y logística del eje, en especial el “Centro de Concentración Logística, Transformación y Exportación de Iquitos” y el “Centro Logístico Avanzado Bioceánico de Paita”.

Es importante, asimismo, la modernización de los puertos de Yurimaguas, Pucallpa e Iquitos y el desarrollo de la navegabilidad en las hidrovías de la región amazónica. Vinculado a ello, debemos recordar que los mandatarios comprometieron su voluntad de trabajar para facilitar el comercio y las inversiones,

entre otras formas, reduciendo las barreras administrativas.

Igualmente, reiteraron su pleno respeto a la libre navegación fluvial vigente entre ambos países y la necesidad de hacerla competitiva, para lo cual acordaron adoptar, en el marco de sus legislaciones nacionales respectivas, medidas reglamentarias y administrativas que otorguen las más amplias facilidades a dicha navegación, incluyendo las que resulten de la profundización de los estudios sobre la utilización por embarcaciones peruanas de los servicios de practicaje, entre otros.

De igual manera esta previsto en noviembre próximo un encuentro de autoridades aeronáuticas de ambos países, las que han sido instruidas por los mandatarios a negociar un acuerdo de transporte aéreo transfronterizo, que sirva de marco promotor para el desarrollo del comercio, turismo e integración de sus regiones interiores y zonas de frontera, con la inclusión de vuelos entre las ciudades comprendidas en las zonas de influencia de los ejes de integración y desarrollo que vinculan ambos países. En el eje del amazonas se considerarán las ciudades de Cruzeiro do Sul, Tabatinga, Manaus y Boa Vista en Brasil; y, Tarapoto, Iquitos, Piura, Pucallpa y Huanuco, en el Perú.

En el aspecto turístico, los jefes de estado del Perú y Brasil propusieron promover el desarrollo del circuito turístico Manaus-Iquitos, iniciativa que demandará el mejoramiento de la navegabilidad en las hidrovías amazónicas con fines turísticos e impulsar el desarrollo de la infraestructura y servicios conexos necesarios. También se prevé la posibilidad

de implementar el circuito turístico Cusco, Madre de Dios, Acre y Rondonia.

El hermanamiento de Iquitos y Manaus es una iniciativa a resaltar. Ello es una muestra de las iniciativas que nuestras regiones deben desarrollar y que auguran mas amplios y fructíferos intercambios a todo nivel y que pueden propiciar un mejor conocimiento y amistad entre nuestros pueblos. Así también desde la región Cusco llevará adelante su hermanamiento con el Estado de Acre.

Dichos acercamientos seguramente derivarán en compromisos y entendimientos entre ciudades, regiones y estados. En ello se deben tener siempre presente las disposiciones de la constitución y la ley en lo que se refiere a la celebración de acuerdos, tratados y otros instrumentos internacionales según las competencias de nuestras regiones y del gobierno nacional.

Debemos destacar también el anuncio por el que la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Nacional de Desarrollo del Brasil (BNDES) han completado una lista de ocho primeros proyectos de integración física en América del Sur, por un total de 1.500 millones de dólares, que están en etapa avanzada de diseño final y se prevé podrán ser financiados e iniciarán su construcción el año que viene. Entre estos se encuentra el proyecto de asfaltado de la carretera Yurimaguas-Tarapoto, a un costo de 62 millones de dólares, la que facilitará el intercambio comercial entre Brasil y Perú y el acceso de estos países a los océanos Pacífico y Atlántico.

Recordemos que los países de la región presentaron en el seminario or-

ganizado por la CAF y BNDES, en julio último, una cartera de 24 proyectos de integración física en diversas fases de desarrollo para su financiamiento.

Quedan otros aspectos, los cuales si bien no serán materia del presente artículo, no dejan de tener importancia, y son los que abarcan la temática de las poblaciones fronterizas que viene siendo tratado en los niveles correspondientes de las cancillerías y de las autoridades competentes de cada país, así como las relaciones en otros ámbitos como el cultural y educativo, de salud, y cooperación en sus múltiples facetas que permiten vislumbrar una relación bilateral fortalecida y moderna en beneficio de nuestros pueblos.

De otra parte existen críticas que se refieren a que la integración de la infraestructura regional tendría un componente peligroso para nuestros países por que propiciaría la expansión de delitos transnacionales como el narcotráfico y facilitaría también la comunicación entre grupos terroristas.

Al respecto, debemos recordar que paralelamente a los compromisos de IIRSA, Perú y Brasil se han empeñado en ampliar una cobertura de vigilancia y protección de la amazonía a través de los sistemas SIVAM y SIPAM, cuya avanzada tecnología permitirá mas bien un mejor control sobre fenómenos que existen ya y que no han esperado a que nuestra infraestructura vial este completa para desarrollar su nefasta labor.

Asimismo, el reforzamiento de nuestras relaciones abarca también los ámbitos de la cooperación entre los sectores de defensa y del interior y justicia de ambos países, cuya próxima reunión está

prevista para inicios del próximo año. Aún más, como parte de la carpeta de acuerdos suscritos, Perú y Brasil se preocuparon a tiempo de actualizar su tratado de extradición de criminales y de cooperación penal. Es claro que nuestros esfuerzos no se limitan a estos aspectos puesto que se han establecido ya hace tiempo los marcos institucionales para la coordinación y cooperación en aspectos de defensa y seguridad. Por otro lado, una mayor integración de la infraestructura favorece también a que la presencia del estado sea real y efectiva en todos los ámbitos de la República.

Un último aspecto que también nos convoca a un trabajo conjunto con Brasil es la defensa del medio ambiente. Nuestros países también se han preocupado de actualizar sus acuerdos para la protección de la flora y fauna amazónica –tres convenios sobre esta temática se firmaron el pasado 25 de agosto– y que duda cabe que es del mayor interés de las poblaciones amazónicas que dependen en gran medida del sustento que brinda esta generosa naturaleza que sus recursos sean protegidos y su explotación se realice de modo sostenible.

En todo ello, le cabe a nuestras presidencias regionales un rol central y una gran responsabilidad. La descentralización política iniciada en el Perú coincide pues con una etapa de grandes perspectivas de desarrollo y acercamiento a nuestros vecinos en un nuevo esquema integrador y potenciador de las realidades locales que debemos saber apreciar y esforzarnos en que produzca sus mejores frutos.

En este mundo globalizado competimos directamente con las políticas de otros países de la región. El relativo atra-

so de nuestras políticas, nuestros desencontros y eventuales conflictos, nos pueden impedir aprovechar cabalmente estas oportunidades. De nuestra estrategia

nacional de desarrollo, de la calidad de nuestra producción y nuestros servicios dependerá el éxito de nuestras regiones y del país en su conjunto.



## \*Oscar Maúrtua de Romaña

Abogado y diplomático.

Egresado de la Academia Diplomática del Perú en la que obtuvo el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, y Graduado de las Universidades Católica y San Marcos; con estudio de Postgrado en las Universidades de Oxford y la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad de John Hopkins.

Ha servido en las Embajadas del Perú en los Estados Unidos de América (1971-1977), Reino de Bélgica y Unión Europea (1980), lo mismo que en la Cancillería peruana como Jefe del Departamento de Política Económica Internacional (1977-1979).

De 1980 a 1985 fue Secretario General de la Presidencia de la República; y de ese año hasta 1988, Embajador en Canadá; siendo Comisionado General del Perú ante la Expo 86 en Vancouver (Columbia Británica), Canadá. Ha sido igualmente Embajador en Bolivia entre los años 1988-1993.

Trasladado a Lima, ejerció las funciones de Director General de Planeamiento y sucesivamente de Director General de Asuntos Jurídicos y Asesor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores. Desde 1995 hasta el primer semestre del 99 ejerció el cargo de Embajador ante el Reino de Tailandia y concurrentemente ante la República Socialista de Vietnam y la República Democrática y Popular de Laos, así como Representante Permanente ante la Comisión Económica y Social del Asia Pacífico (ESCAP).

Ha integrado delegaciones presidenciales, ministeriales y de expertos a nivel de ONU, OEA y CAN; habiendo participado como Delegado en diversas reuniones de la PECC (Pacific Economic Cooperation Conference); PBEC (Pacific Basin Economic Council); APPF (Asia Pacific Parliamentary Forum); y, APEC (Asia Pacific Economic Cooperation).

Embajador del Perú ante la República del Ecuador entre 1999 y el 2002, luego de lo cual asumió el cargo de Director de la Academia Diplomática del Perú entre los años 2002 y 2003. Actualmente es Subsecretario para Asuntos de América del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Fue "Premio Nacional de Cultura" en 1969 y pertenece al Colegio de Abogados de Lima, a la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, a la "Oxford Society", al "Center of International Understanding"; y, es Miembro Honorario de la Sociedad Boliviana de Historia, de la Academia Boliviana de Estudios Internacionales y de la "Siam Society". Ha recibido los títulos de Doctor Honoris Causa en Derecho en la Universidad de Winnipeg (Manitoba), Canadá (1998), de la Universidad de Assumption de Bangkok, (Tailandia) 1997 y es Profesor Honorario de la Universidad Andina "Simón Bolívar" de Quito (2001). Ha escrito numerosos artículos en revistas y diarios, peruanos y extranjeros. Es autor del libro "Derecho Internacional y Política Exterior" (1995); en agosto del 99 presentó "Una Visión Latinoamericana del Asia Pacífico"; en agosto del 2000 publicó "Las Nuevas Relaciones Bilaterales Perú-Ecuador" y en noviembre del 2001 lo hizo con "Perú y Ecuador: Socios en el siglo XXI.

# Diplomacia peruana, DERECHOS HUMANOS y democracia

por José Luis Pérez Sánchez-Cerro\*

Diversos autores han tratado de presentar variadas nociones y definiciones sobre los derechos humanos pero debido a que éstos conllevan una fuerte carga ideológica no existe realmente un concepto único. Las Naciones Unidas han establecido una definición que termina por resumir el concepto en los siguientes términos: "Los derechos humanos son derechos inherentes a nuestra naturaleza, sin los cuales no podemos vivir como seres humanos. Nos permiten desarrollar y emplear íntegramente nuestras cualidades humanas, inteligencia, talento y nuestra conciencia para satisfacer nuestras necesidades. Se basan en la dignidad y en los valores inherentes de cada ser humano. Surgieron con la misma vida y han ido evolucionando en la medida en que las mujeres y los hombres fueron comprendiendo que no se pueden dejar de respetar". Lo que en definitivo podríamos decir de ellos es que constituyen un conjunto de facultades, prerrogativas y libertades fundamentales inherentes a la dignidad humana. Su tratamiento internacional, aun cuando existen antecedentes más remotos, podemos afirmar que se inicia en el siglo XX con la adopción de la Carta de las Naciones Unidas que creó una nueva organización mundial en reemplazo de la Sociedad de las Naciones Unidas o Liga de Naciones. La aprobación de la resolución que consagró el 10 de diciembre de 1948, la Declara-

ción Universal de los Derechos Humanos, elaborada por la Comisión de Derechos Humanos, marca el inicio del reconocimiento internacional a la protección de los derechos humanos. El Perú es miembro originario de las Naciones Unidas por haber participado en la Conferencia de San Francisco, suscrito la Declaración Universal de los Derechos Humanos y ratificado la Carta.

Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas, se comenzó a desarrollar una nueva rama del Derecho Internacional: el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que creó mecanismos procesales para la protección internacional de los derechos humanos que tienen como eje fundamental el concepto de la "dignidad humana".

La internacionalización de los derechos humanos se da como un proceso en el que éstos son aceptados por la mayoría de los países del mundo y se obligan al cumplimiento de diversos instrumentos internacionales referidos a la protección y promoción de los derechos humanos, los cuales devienen exigibles para los protegidos y de cumplimiento obligatorio para los estados.

Este proceso de internacionalización de los derechos humanos supuso la aparición de sistemas y mecanismos de protección internacional y, la transformación

de los principios establecidos en la Declaración Universal en disposiciones convencionales para establecer obligaciones jurídicas entre los estados. Las convenciones y los tratados internacionales, a nivel universal y regionales, consagraron de esta manera el respeto y la protección de los derechos humanos, tanto en el ámbito internacional como en las legislaciones internas de cada Estado, expresando la obligación de estos de adecuar sus normativas nacionales a los estándares internacionales establecidos en los tratados.

Esta situación dio lugar a garantizar un estándar mínimo en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que el derecho interno de cada Estado debe complementar, fijando límites, criterios de interpretación y derechos constitucionales, entre otros aspectos y, principalmente, un cambio en el concepto clásico de soberanía de los estados. Asimismo, la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, estableció en su artículo 53 el principio de *Jus Cogens*, es decir, normas jurídicas internacionales superiores a la voluntad individual de los Estados, aceptadas y reconocidas por la Comunidad Internacional en su conjunto, derivadas del consenso general de los Estados y referidas a ciertos valores jurídicos que no admiten pacto en contrario.

Pero la conquista más importante del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es la inserción del Hombre, del individuo, como sujeto de Derecho Internacional; es decir la prevalencia de la norma más favorable a la protección de la persona, sea que ésta provenga del derecho interno o del derecho internacional. Así lo han expresado de manera taxativa, el Pacto Internacional de los

Derechos Civiles y Políticos (art. 5.2º), la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 29), la Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes (arts. 1, 14 y 16), entre otros convenios y tratados.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el presente milenio implica enfrentarse a los nuevos desafíos que trae consigo la modernidad y a encontrar soluciones novedosas y creativas que le permita hacer frente a nuevas situaciones que van mas allá de su propia naturaleza jurídica y que rebasan el concepto de derecho para concluir en un criterio, fundamentalmente, de justicia.

### **Política exterior peruana y Derechos Humanos**

El Perú de hoy es un país democrático, soberano e independiente, organizado jurídicamente bajo el principio de la separación de poderes y políticamente basado en un Estado de Derecho y en proceso hacia un Estado de Justicia. En el plano internacional adhiere a las normas y principios del Derecho Internacional, a la Carta de las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano y, en ese contexto, promueve la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales y el respeto a los derechos humanos, como valores de carácter universal.

El respeto y protección de los derechos humanos y del derecho al desarrollo, constituyen en la actualidad, pilares fundamentales en la política nacional y exterior del Estado peruano. La defensa de la libertad, del sistema democrático, del Estado de derecho y la lucha contra la pobreza, son sus principales objetivos. Por ello promueve el fortalecimiento de

los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos de los que es Estado parte, tanto en el ámbito interamericano como en el universal como objetivos de política exterior irrenunciables.

Para la política exterior peruana, la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos son interdependientes y se refuerzan mutuamente. De igual manera, siendo que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, le presta igual y urgente atención a la aplicación, promoción y protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los económicos, sociales y culturales y el derecho al desarrollo.

El Perú ha reiterado su compromiso con la tutela internacional a los derechos humanos, posición que se ha visto fortalecida con la invitación abierta formulada a los relatores y otros mecanismos especiales de la Comisión de Derechos Humanos para que lo visiten y poder así mostrar a la comunidad internacional, el sustancial avance que viene realizando en ese campo y el trabajo constructivo que realiza hacia el ideal de todos los pueblos del mundo de cumplir de manera integral con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Pero el Estado peruano no siempre tuvo en consideración sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, especialmente en la década de los noventa. Una de las más importantes lecciones que nos dejó la lucha contra el terrorismo y el período de la violencia política en nuestro país, es que la vigencia de los derechos humanos no debe constituir, de manera alguna, un obstáculo para acabar con este flagelo sino más bien servir de referente permanente para fortalecer la posición del

Estado y de la sociedad frente a actos de violencia indiscriminada que nunca serán justificables.

En virtud de ello, el país ha normalizado plenamente sus relaciones con el sistema interamericano de protección a los derechos humanos y aceptado soluciones integrales y amistosas a más de un centenar de casos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pretendiendo también avanzar progresivamente en esa misma dirección con los casos pendientes en el sistema universal de protección de los derechos humanos.

## **Diplomacia peruana y derechos humanos**

La diplomacia del Perú democrático, está orientada y comprometida a favorecer el reencuentro del Perú con uno de los principios fundamentales de su política exterior: la fiel observancia de los tratados internacionales de los que es parte, en particular de aquellos compromisos enmarcados en el campo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El desarrollo de los temas vinculados a la democracia, la lucha contra la pobreza y el efectivo disfrute de los derechos humanos, en especial los aportes hechos al tratamiento del derecho al desarrollo humano, el progreso de la mujer, la protección a los grupos más vulnerables, la promoción de la identidad cultural y el respeto a las tradiciones y el auténtico desarrollo de las poblaciones indígenas, entre otros, constituyen sus principales acciones diplomáticas en este campo.

A ello debemos agregar la realiza-

ción de acciones concretas que vienen contribuyendo al desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos tales como, la ratificación de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; la elaboración y adopción de la Carta Andina de Derechos Humanos para afianzar los valores democráticos de los países andinos y los valores internacionales de los derechos humanos como parte de nuestra cultura y, la adhesión a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad que entrará en vigencia para el Perú el 9 de noviembre próximo.

También el Estado peruano ha tenido recientemente una activa participación en la ratificación de importantes instrumentos internacionales como la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; el Protocolo Facultativo contra todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas; los Protocolos Opcionales a la Convención sobre Derechos del Niño sobre su participación en conflictos armados, y sobre la venta de niños, prostitución Infantil y Pornografía Infantil.

Hemos, igualmente, suscrito un memorándum de entendimiento sobre cooperación entre el Perú y el ACNUDH, con ocasión de la visita que efectuó al Perú la señora Mary Robinson, entonces Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el 3 de julio de 2002, para el desarrollo e implementación de programas exhaustivos para la promoción y protección de los derechos humanos y, para facilitar la organización de actividades regionales y

subregionales de seguimiento a la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.

La Protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad es otra de los temas a los que el Perú le ha brindado especial importancia propiciando decididamente la elaboración de una Convención Internacional en el seno de Naciones Unidas con carácter vinculante, que promueva y proteja los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. En ese sentido, el Perú ha participado activamente en la Reunión de Expertos sobre Discapacidad realizada en ciudad de México en junio de 2002; en la Reunión Regional para América Latina realizada en Quito, en el mes de abril de 2003 y, en la Segunda Sesión del Comité Especial de las Naciones Unidas, realizada en junio de 2003.

Asimismo, el Perú ha desarrollado una activa participación en la ratificación de importantes instrumentos internacionales como la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; el Protocolo Facultativo contra todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas; los Protocolos Opcionales a la Convención sobre Derechos del Niño sobre participación en Conflictos Armados y sobre la Venta de Niños; Prostitución y Pornografía Infantil y la Convención Interamericana contra el Terrorismo, en la cual la diplomacia peruana introdujo un artículo destinado a garantizar el respeto de los derechos humanos en la lucha contra este mal, en atención a la difícil experiencia vivida en el país recientemente. El Estado peruano

es parte de todos los tratados internacionales sobre esta materia (12 a nivel de las Naciones Unidas y 1 a nivel del Sistema Interamericano).

Nuestro país marcó un hito trascendental en la lucha contra la impunidad en los crímenes y violaciones más graves a los derechos humanos, como los de lesa humanidad, agresión, genocidio, tortura, y desapariciones forzadas de personas, al depositar ante las Naciones Unidas en noviembre de 2001, el instrumento de ratificación del “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”. La Corte constituye la pieza que hasta ahora ha faltado en el espectro de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos de los que es parte el Perú, teniendo en cuenta que ésta ha sido creada para perseguir la responsabilidad penal individual por delitos cometidos contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

El Perú ha tenido una activa y sostenida participación apoyando la suscripción y funcionamiento de la Corte Penal Internacional, tal como se ha podido evidenciar en el último período de sesiones de la Asamblea de Estados Partes. Este interés ha llevado al Perú a obtener el endoso regional como miembro del Buró de la Asamblea de Estados Partes de la Corte por los próximos tres años, junto con Ecuador y Trinidad y Tobago por la región latinoamericana. En esa condición, el Perú ha participado con voto pleno en la decisión de asuntos cruciales en la primera reunión de la Asamblea que concluyó el 10 de setiembre de 2002 la que, entre otros asuntos, acordó el presupuesto para el ejercicio financiero de la Corte y el sistema de elección de los 18 Magistrados y el Fiscal, con su respectiva cuota geográfica.

Hoy día el Perú no solamente ha construido y continua reconstruyendo, a veces todavía con dificultades, sus instituciones democráticas, buscando la independencia del Poder Judicial y restableciendo la libertad de expresión. Y en el terreno internacional ha reconocido plenamente –como debió haber sido siempre– la competencia y jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En los dos últimos períodos de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos realizados en Ginebra, el Perú presentó y co-patrocinó resoluciones sobre temas fundamentales y sobre países que se encuentran en situación crítica en materia de derechos humanos, en actitud coherente con su política de respeto y protección a los estándares internacionales en dicho campo.

En octubre de 2002, el Perú depositó ante las Naciones Unidas una declaración unilateral mediante la cual reconoció la competencia del Comité contra la Tortura para que pueda examinar comunicaciones de estados o de personas que eventualmente pudieran alegar que el Perú incumplió las obligaciones contenidas en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

De otro lado, la Cancillería peruana ha apoyado en las labores de consecución de financiamiento internacional a la Comisión de la Verdad y Reconciliación, cuyas conclusiones están estrechamente vinculadas a la reconstrucción del tejido social, a la reforma del Estado, a la cooperación policial y judicial y a la no impunidad.

Nuestro país ha realizado destacables esfuerzos para reconstruir los derechos humanos sistemáticamente violados durante el período fujimorista, y en tal

sentido, es de destacar las siguientes acciones: el retorno a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; la creación de la Comisión Ad Hoc de Indulto y al Derecho de Gracia, Conmutación de Penas para los condenados por Terrorismo sin suficientes pruebas; la instalación de la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario (CONADHI); la desarticulación de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y Ministerio Público para devolverles su autonomía; el restablecimiento de las atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura; la creación de la Comisión Nacional de la Verdad y Reconciliación; la dación de un nuevo procedimiento para investigación y juzgamiento de Terrorismo Agravado (Especial) por el fuero común; la inclusión en el Código Penal de Delitos contra la Humanidad (genocidio, desaparición forzada, tortura y discriminación y manipulación genética); la creación del FEDADOI constituido por fondos obtenidos ilícitamente en perjuicio del Estado para cubrir las reparaciones a las víctimas de la violencia; la creación de la Comisión Especial de Asistencia a los Indultados Inocentes; la homologación de magistrados titulares y provisionales y convocatoria nacional a concurso para magistrados y fiscales; el restablecimiento del Tribunal Constitucional; la creación de la Defensoría de la Policía y el establecimiento de una Comisión de Trabajo Interinstitucional para recomendaciones formuladas por la CIDH (solución amistosa) desapariciones y ejecuciones extra-judiciales.

### **Diplomacia peruana y democracia**

Consecuente con la lucha popular

por la recuperación de la democracia y originado en un proceso electoral ejemplar, el Estado peruano, a través del Servicio Diplomático de la República, es un activo promotor de la democracia y los derechos humanos en los foros internacionales.

En tal sentido, la Cancillería peruana se encuentra trabajando para afianzar los valores democráticos como parte de nuestra cultura y en la reinserción del Perú en la comunidad democrática internacional. Dentro de este contexto, se aprobó la propuesta peruana para la elaboración de una "Carta Democrática Interamericana", aprobada y suscrita en la Asamblea General Extraordinaria de la OEA celebrada en Lima el 11 de setiembre de 2001. Esta constituye un elemento central para el afianzamiento de la democracia en la región. Busca reformar los actuales mecanismos de defensa de la democracia, introduciendo normas que permitirán la acción colectiva de la OEA en el caso en que un gobierno considere que está en riesgo su institucionalidad democrática; cuando se produzcan situaciones en las que se afecte el desarrollo del proceso institucional democrático; o para atender alteraciones graves o rupturas del orden democrático.

Consecuente con su posición principista, el Perú promovió la aprobación, sin ningún voto en contra, de la Resolución 2002/46 "Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia", en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la que reafirma que la promoción de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo y la eliminación de la pobreza extrema, puede contribuir sustancialmente a la promoción y consoli-

dación de la democracia y que ésta constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados, subrayando los elementos esenciales constitutivos de la democracia. Entre estos elementos figuran el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la libertad de asociación, la libertad de expresión y de opinión, el acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas libres e imparciales por sufragio universal y mediante voto secreto como expresión de la voluntad de la población, un sistema pluralista de organizaciones y partidos políticos, la separación de poderes, la independencia del poder judicial, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública y unos medios de comunicación libres, independientes y pluralistas.

En el mismo sentido, la II Conferencia sobre Comunidad de las Democracias, realizada en Seúl, Corea, en noviembre de 2002, el Perú hizo planteamientos muy novedosos, como el referido a la necesidad de crear mecanismos financieros innovadores para el fortalecimiento de la democracia. La Comunidad de las Democracias es un foro de diálogo democrático muy importante donde se desarrolla un intercambio de experiencias e ideas entre los principales líderes democráticos mundiales para facilitar un nuevo espacio de trabajo político internacional para la afirmación de la democracia. La actual tarea de la Cancillería es la de profundizar la participación del Perú en dicha comunidad internacional de las democracias, que servirá de foro de coordinación de los países democráticos ante los organismos internacionales.

De igual manera, el concepto de Se-

guridad Democrática establecido por la política exterior peruana, contribuye a fortalecer una noción que va más allá de los conceptos tradicionales de seguridad. La seguridad ha pasado a tener un carácter cooperativo, en la que las decisiones que se adopten son compartidas y no monopolizadas al interior o al exterior de un país, por un grupo de personas o un grupo de países, sino que parten de un principio democrático de participación y de posibilidades compartidas.

## **Diplomacia peruana y Derecho Internacional Humanitario**

En cuanto a la incorporación de los Tratados sobre Derecho Internacional Humanitario a la legislación peruana, debemos indicar que dicho proceso se inició en 1955, año en que mediante Resolución Legislativa 12412, se aprobaron los Convenios de Ginebra I, II, III y IV, para luego ser ratificados por el Poder Ejecutivo. Lo más reciente es la incorporación de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción, efectuada mediante Resolución Legislativa (Res. Leg. N° 26951) de mayo de 1998.

Podemos afirmar que todos los Tratados sobre Derecho Internacional Humanitario que forman parte del derecho interno peruano, incluyendo aquellos que entraron en vigencia bajo la actual Constitución, han sido aprobados por el Congreso de la República y posteriormente ratificados por el Presidente de la República. La excepción la constituyen aquellos que en 1978 se incorporaron a la legislación nacional mediante Decretos Leyes dados por el Gobierno militar de aquel entonces. En la actualidad la in-

corporación de un instrumento sobre Derecho Internacional Humanitario requeriría de aprobación por el Congreso, toda vez que la Carta Magna así lo establece para el caso de tratados sobre derechos humanos.

No esta demás señalar que si bien la doctrina diferencia entre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la norma constitucional que establece la aprobación por el Congreso de los tratados sobre derechos humanos incluye también al derecho internacional humanitario, ya que el espíritu de la norma constitucional es el de dar una mayor solemnidad al tratamiento de instrumentos particularmente importantes, en este caso, de aquellos relacionados con el respeto a la dignidad del hombre.

Uno de los temas más dolorosos y que más aflige hoy en día a un gran sector de la población del mundo es el de las minas antipersonales que tanto impacto y daños irreparables han causado en mucha gente inocente. Ese es, sin duda, uno de los temas prioritarios y que merece la mayor atención tanto del Derecho Internacional Humanitario como de los gobiernos del mundo. Nuestro país viene dando importantes pasos sobre el cumplimiento y estado de ejecución de la Convención de Ottawa sobre minas antipersonal. Así, mediante Resolución Legislativa # 26951 del 14 de mayo de 1998, se aprobó la "Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción" suscrita en Ottawa, Canadá, el 3 de diciembre de 1997. Posteriormente, con fecha 16 de junio de 1998, el Perú depositó el instrumento de ratificación del antes señalado convenio en la Secretaría General de la ONU, convirtiéndose

así en signatario y Estado Parte de dicho tratado multilateral. La Convención de Ottawa está vigente para nuestro país desde el 1º de marzo de 1999.

Finalmente, debe mencionarse que no siempre es comprendido en su justa dimensión el papel fundamental que las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), nacionales e internacionales desempeñan en la vigilancia y protección de los derechos humanos las que, conjuntamente con los organismos internacionales de derechos humanos y los Estados, han desplegado durante décadas importantes esfuerzos para una efectiva vigencia y protección de los derechos humanos en el Perú y el mundo.



### **\*José Luis Pérez Sánchez-Cerro**

Embajador en el SDP, Licenciado en Relaciones Internacionales, Abogado por la

U.N. Mayor de San Marcos. Estudios de posgrado: Doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad Central de Venezuela, Derecho Internacional en La Academia de Derecho Internacional de la Haya, Países Bajos, el Comité Jurídico Interamericano en Rio de Janeiro, Brasil, Derechos Humanos en el Instituto Internacional de Derechos Humanos en Estrasburgo, Francia. Actualmente profesor de posgrado en Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Universidad San Martín de Porres y ex profesor de la Academia Diplomática. Fue Viceministro de la Presidencia y ha servido en las misiones del Perú ante la OEA, Estados Unidos, Venezuela, Ecuador, Costa Rica, España y Suecia. Actualmente es Subsecretario para Asuntos Multilaterales de la Cancillería y Presidente de la Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.

# Futura CONSTITUCIÓN EUROPEA: del mercado común a la unión política

*por Julio López de la Piniella\**

Superar los cincuenta años sin guerras es algo inédito en la historia de Europa y esta paz que vive una parte del continente es quizás el mayor mérito de la construcción europea, iniciada por los seis países fundadores<sup>1</sup>. El Tratado de Maastricht (Holanda) de 1992 definió la ambición y el proyecto de la Unión Europea, denominación oficial de lo que fueron las Comunidades Europeas.

Diez años después y luego de múltiples tentativas, la Unión Europea llega a la madurez, dotándose de un Proyecto de Constitución, presentado ante el Consejo Europeo de Tesalónica (Grecia) el 20 de junio de 2003 y que podría ser aprobado oficialmente en el 2004.

El Consejo Europeo (máxima instancia política de la Unión Europea) que se reúne dos veces al año, decidió en Laeken (Bélgica) en diciembre de 2001, convocar una Convención encargada de preparar el proyecto referido. Este documento debe ser la base de los trabajos

de la futura Conferencia Intergubernamental (animada por los representantes oficiales de los gobiernos de los países miembros) que será convocada a fines de 2003, con el objetivo de aprobar lo que será la primera Constitución Europea de la historia.

Este artículo tratará de explicar los puntos esenciales del proyecto constitucional europeo así como las polémicas y complejas tesis subyacentes, defendidas por los distintos países. Se podrían resumir en el enfoque federalista por un lado y la visión Intergubernamental por otro lado. En una primera parte introductoria se presentará brevemente la evolución histórica de las distintas fases de la construcción europea.

La Convención encargada del proyecto fue bautizada: Convención para el Futuro de Europa, nombrándose como Presidente a Valéry Giscard D'Estaing (presidente de Francia de 1974 a 1981) y como Vicepresidentes a Jean Luc

Delahene (ex-primero ministro de Bélgica durante el Consejo Europeo de Laeken) y a Giulio Amato (ex-presidente del Consejo Italiano). La Convención está integrada además por 105 miembros. Estos representan a los gobiernos de los quince países de la Unión Europea<sup>2</sup> y a los trece candidatos a la adhesión<sup>3</sup>, así como a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales de los países miembros y países candidatos.

La declaración final de Laeken de 2001 mencionó tres desafíos esenciales al convocar la Convención:

- Cómo implicar a los ciudadanos europeos y sobretodo a los jóvenes al Proyecto Europeo y a las instituciones europeas.
- ¿Cómo estructurar la vida política y el espacio político europeo, en el seno de la Unión, que pasará de 15 miembros a 25 en el 2004, a 27 (Bulgaria y Rumania) en el 2007 y a 28 (Turquía) o quizás a 33, si pensamos en los países de la ex -Yugoslavia y en Albania, después del 2008?
- Cómo transformar la Unión Europea en un factor de estabilización y en una referencia del mundo multipolar, en el que vivimos actualmente.

La Convención recibió el encargo de reflexionar sobre la Competencia Jurídica de la Unión y de los Estados miembros, sobre la simplificación de los diversos mecanismos e instituciones europeos existentes, sobre la necesidad de aumentar el grado de eficacia, transparencia y democracia en la toma de decisiones. Todo ello determinará la pertinencia de una Constitución para los ciudadanos europeos, destinada a reemplazar los cuatro Tratados que rigen actualmente la

Unión Europea: Roma 1957, Maastricht 1992, Amsterdam 1997 y Niza 2000.

## **Evolución histórica: de las Comunidades Económicas a la Unión Europea**

Podemos considerar que la primera tentativa de pacificar e integrar Europa fue la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) en 1951. Fue el inicio de lo que se conocería como Comunidad Económica, aunque limitada a un sector económico preciso. Luego vendría la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, perfeccionada por el Acta Europea de 1986 y los Tratados de Maastricht de 1992, de Amsterdam de 1997 y de Niza de 2000, que crearon la Unión Europea y buscaron perfeccionarla.

### **Comunidad del Carbón y del Acero: Ceca, París 1951**

En la primavera de 1950, cinco años después de terminada la segunda guerra mundial, las tensiones de la guerra fría este-oeste, sacuden una vez más el continente europeo. En este contexto, los dirigentes con mayor clarividencia, se preguntan como establecer las condiciones de una estabilidad duradera, que permitan el desarrollo económico y la justicia social.

La relación entre Francia y Alemania, luego de tres grandes guerras en menos de un siglo (1870-71, 1914-18, 1939-45) es el tema crucial, en cualquier proyecto europeo. La reconciliación entre ambos países resulta vital para Europa y por ello Jean Monnet (francés) llamado el "padre de Europa" propuso la gestión en común, bajo una autoridad in-

dependiente, del mercado del carbón y del acero. Esta proposición, fue aceptada por Robert Schuman, Ministro francés de Relaciones Exteriores y por el Canciller alemán Konrad Adenauer. Francia asumió la presentación oficial, de lo que sería el primer Mercado Común, el 9 de Mayo de 1950. La propuesta francesa fue aceptada por Alemania, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo. Así nació la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), con la firma de un Tratado en París, en el mes de Abril de 1951, por los seis países mencionados.

### **Comunidad Económica Europea: CEE. Tratado de Roma 1957**

La coyuntura internacional, bajo la presión creciente de la guerra fría, obligó a los responsables europeos a ir más allá de la CECA, cuyo campo de acción era fundamental, pero limitado. Varias iniciativas fueron presentadas, en materia de defensa y de integración política, pero las opiniones públicas no estaban preparadas para tales audacias, en dicha época. Finalmente los seis países miembros de CECA, decidieron comenzar por ampliar el campo de la integración económica, creando un mercado común para todos los sectores económicos.

Así se llegó a la firma del Tratado de Roma, el 25 de marzo de 1957, suscrito por los seis fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) creando la Comunidad Económica Europea (CEE). Dicho tratado diseñó las instituciones y mecanismos de decisión, que permitieran la defensa de los intereses de los diferentes países y la expresión de una visión comunitaria. La CEE ha sido el vector principal de la construcción europea y desde 1958 hasta 1970, la desaparición de las barreras

arancelarias, exigida por la CEE, ha dado resultados espectaculares. El comercio internacional entre los países miembros se multiplicó seis veces, mientras que el comercio con el resto del mundo fue apenas tres veces mayor. El PBI promedio aumentó en 70%, los agentes económicos supieron aprovechar la apertura comercial y los consumidores encontraron una gran diversidad de oferta de bienes y algunos servicios comunitarios.

La extraordinaria recuperación económica de los países fundadores del mercado común, despertó el interés de otros países europeos, que solicitaron la adhesión a la CEE, la cual por su parte buscaba ampliar su radio de acción. Así las cosas y pese a la oposición del Presidente francés Charles De Gaulle (quien dejó el gobierno en 1969) al ingreso del Reino Unido a la CEE, dicho país logró ingresar al mercado común, acompañado por Irlanda y Dinamarca, protagonizando la primera ampliación de la CEE, a partir del 1 de enero de 1973.

Las primeras elecciones del Parlamento Europeo, por sufragio universal, tuvieron lugar en 1979, cuando la CEE tenía nueve miembros. Grecia ingresó en 1981, por razones históricas y culturales, más que económicas. España y Portugal, fueron aceptados en la CEE en 1986, por razones tanto económicas como políticas. Ambos países salían de sendas dictaduras militares y la CEE apoyó la consolidación de la democracia y la integración de esta parte de la Europa del sur a la futura Unión Europea.

### **Acta Única Europea. Acuerdo de Milán 1986**

El objetivo del mercado común propuesto en el Tratado de Roma de 1957,

se cumplió en gran parte durante la década de los años sesenta, básicamente a través del desmantelamiento aduanero. Sin embargo ello no fue suficiente y los autores del Tratado habían subestimado una serie de obstáculos no arancelarios y reglamentos sofisticados propios de cada país, en los temas más diversos, que frenaban la organización de un auténtico mercado común.

La Comisión Europea (institución ejecutiva y legislativa al mismo tiempo, con sede en Bruselas, independiente de los gobiernos de los países a los que pertenecen sus miembros: cada país nombra uno o dos miembros, según la importancia demográfica. Se considera una institución original de gobierno colectivo y embrión de un poder ejecutivo federal) propuso la adopción de un Acta Única, que tomara en cuenta la dimensión social: armonización de legislaciones laborales, igualdad de derechos entre hombres y mujeres etc. Esto consolidaría el mercado interior, a nivel de la Europa comunitaria. Este gran mercado debería estar acompañado de otro gran objetivo: la Cohesión Económica y Social, al interior de cada país y entre los países miembros. Para lograrlo, se diseñaron políticas estructurales, que favorecieron a las regiones más pobres o vulnerables al impacto de las mutaciones tecnológicas de los últimos años.

Esta propuesta de la Comisión Europea, se materializó en un documento llamado Acta Única, aprobado por el Consejo Europeo, reunido en Milán en 1986, compuesto de doce países. Se planificó la consecución de sus objetivos el 1 de enero de 1993. La adhesión de países, como Irlanda, Grecia, España y Portugal, cuyas economías eran menos desarrolladas que el promedio comuni-

tario, justificaban ampliamente los objetivos de cohesión social y económica. Una vez más los resultados fueron sorprendentes y los cuatro países mencionados han elevado considerablemente su nivel de desarrollo económico y social, superando el 60% del promedio comunitario. Igualmente regiones pobres de Italia se han beneficiado de los programas de cohesión.

### **Unión Europea. Tratado de Maastricht 1992**

La historia de la construcción europea entró en una nueva era en 1992, evolucionando hacia la Unión Europea, dimensión trascendente de la visión básicamente económica de la CEE. La Unión se apoya sobre tres pilares maestros:

- a) Pilar comunitario
  - b) Pilar de la política exterior y defensa
  - c) Pilar de asuntos interiores
- a) Pilar comunitario.- Se entiende por pilar comunitario al conjunto de normas y reglamentos comunitarios existentes e introducidos en el Derecho Interno de cada país miembro. Este andamiaje jurídico ha sido aprobado por los distintos Consejos Europeos y progresivamente por el Parlamento Europeo y es administrado por la Comisión Europea. Existe la Corte de Justicia Europea para resolver litigios entre Estados Miembros y los conflictos entre los ciudadanos y sus gobiernos respectivamente. El pilar comunitario hasta el momento giraba alrededor de las relaciones económicas. Los dos nuevos pilares aprobados en Maastricht, son una novedad en relación a la CEE y eran considerados como asuntos de competencia exclusiva y soberana de cada país.

b) Pilar de la Política Exterior y de Defensa comunes.- Por primera vez los países miembros de la Unión Europea aceptan la transferencia de soberanía, al permitir la gestión comunitaria, aunque gradualmente, de las políticas de Asuntos Exteriores y de Defensa. La implementación de dichas políticas es objeto de grandes controversias y diez años después los avances son muy lentos en este campo, contradiciendo las firmes declaraciones de intención, ante cualquier evento de magnitud en la vida internacional.

c) Pilar de los Asuntos Interiores.- Este tercer elemento de la arquitectura europea, diseñada en Maastricht se refiere a temas delicados y de competencia estrictamente interna de cada Estado: Políticas de inmigración, Asilo político, Asuntos policiales, Asuntos judiciales, etc. Como en el segundo Pilar, la armonización comunitaria y cesión de soberanía tomarán mucho tiempo para concretarse eficazmente, aunque los progresos son evidentes.

La decisión más impactante del Tratado de Maastricht y percibida más fácilmente por el ciudadano común y corriente, fue la creación de la Unión Económica y Monetaria, simbolizada por la creación de la moneda única: el Euro, a partir de 1999 para los bancos y entidades oficiales y el 1 de enero de 2002 para los particulares.

### **Europa Ciudadana. Tratado de Amsterdam 1997**

La Unión Europea, creada por el Tratado de Maastricht, fue negociada por doce países y bajo esta forma institucional, se amplió a quince en 1995, año en que aceptaron la adhesión de Austria, Finlandia

y Suecia, los cuales negociaron el Tratado de Amsterdam en 1997.

Dos objetivos motivaron este nuevo Tratado:

- Tomar en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos y ponerlas en el centro de la agenda, en paralelo al avance de la construcción económica y monetaria.
- Adaptar, modificar, ampliar, el marco político e institucional de la Unión Europea de cara a la perspectiva de ampliación a los países de Europa Central y Oriental, en período de transición del régimen comunista al sistema democrático y de economía de mercado.

Rápidamente surgieron las controversias entre quienes daban la prioridad a la profundización de la Unión entre los quince miembros, antes de nuevas ampliaciones y quienes postulaban la profundización y la ampliación simultáneamente.

El tema de la reforma de las instituciones de la Unión Europea, para facilitar un funcionamiento más democrático y eficaz, teniendo en cuenta el aumento de los países miembros, que podrían ser más de treinta, después de 2008<sup>4</sup> así como el refuerzo de la capacidad de acción, en materia de política exterior común, ocuparon la agenda y el contenido del Tratado de Amsterdam.

### **Reformas Institucionales - Tratado de Niza 2000**

Cronológicamente, este último Tratado Europeo, tenía como objetivo fundamental, implementar las reformas institucionales urgentes, para permitir la viabilidad de la Unión Europea, con los futuros adherentes, a partir de 2004.

Los egoísmos nacionales de cada país, hicieron fracasar la elaboración de un tratado que fuese práctico, eficaz y equilibrado: Francia no deseaba cambiar las reglas de la Política Agrícola Común, El Reino Unido no quería modificaciones sobre las devoluciones financieras, concedidas por sus socios, España no aceptaba disminuciones de las ayudas regionales, etc. Ningún país quiso ceder sobre lo ya adquirido e incluso durante el proceso de ratificación del Tratado, que es obligatorio en el Derecho Interno de cada país, para que el Tratado surta efectos jurídicos, surgieron problemas. Los países miembros tienen libertad de escoger entre en el referéndum y la vía legislativa (más rápida y sin riesgos, cuando se tiene la mayoría parlamentaria, pero menos democrática) y en el caso que nos ocupa, Irlanda que había optado por el referéndum, estuvo a punto de votar negativamente, lo que hubiera impedido la promulgación del Tratado de Niza.

El Consejo Europeo de Laeken (Bélgica), decidió convocar la Convención, en diciembre de 2001, para corregir el "vacío" de Niza, desde el punto de vista institucional y unificar los diferentes tratados.

### **Proyecto de la futura Constitución Europea**

Los trabajos de la Convención, se vieron perturbados por la coyuntura internacional: crisis de crecimiento económico y sobretudo la guerra en Iraq. En un momento se temió, que la razón de ser y el calendario de la Convención, resultaban anacrónicos y caducos, ante la división de los países miembros de la Unión, sobre la política exterior común, uno de los objetivos desde Maastricht, en

1992. Incluso los países candidatos, tomaron posición por la justificación de la política Anglo-Americana, en contra del grupo de países de la Unión Europea, que desaprobaban dicha política, liderados por Francia y Alemania.

La brevedad de la guerra en Iraq y el inicio de una tibia reconciliación de ambas posiciones, ha permitido que la agenda de la Convención se haya podido realizar, como estaba previsto, antes del conflicto iraquí y el proyecto de constitución haya sido presentado ante el Consejo Europeo de Tesalónica, en junio de 2003.

Esto no significa que no hayan habido fuertes controversias, sobre la idea misma y la pertinencia de una Constitución Europea (los Euro escépticos, con el Reino Unido a la cabeza), así como marcadas divergencias sobre las reformas institucionales requeridas.

Dado el enfoque panorámico de este artículo, describiremos los principales puntos del proyecto constitucional y los principales argumentos a favor y en contra.

La Convención tenía como encargo, simplificar y dar coherencia a los diferentes tratados, descritos anteriormente. Los llamados Pilares (CEE, Política Exterior y Asuntos Interiores) del Tratado de Maastricht deberían fusionarse en el Documento Constitucional. La Unión Europea se ha ido construyendo, en función de la coyuntura internacional, de las ampliaciones, de las inquietudes de los ciudadanos y de sus representantes. Cada Tratado corresponde a la necesidad de fijar reglas, ante nuevas circunstancias. El momento ha llegado de plasmar en un documento, llamado Constitución Eu-

ropea, los valores, objetivos, políticas e instituciones de la Unión Europea del siglo XXI.

## **Proyecto de la Convención Europea**

El proyecto constitucional de la Convención, consta de cuatro partes, precedidas de un preámbulo. Este preámbulo ha provocado enormes controversias, sobretudo en el punto relativo a la herencia religiosa de Europa. Los radicales del "integrismo laico" y las autoridades religiosas, cristianos practicantes, se han enfrentado sobre la necesidad de mencionar en la Constitución, los aportes de las Iglesias y de la Iglesia Católica en particular. El Vaticano, a través de numerosas declaraciones de Juan Pablo II y de la Jerarquía Católica, ha recordado a los convencionales, que gran parte de los valores y de la identidad europea, se deben al cristianismo.

Sin embargo, luego de muchas discusiones, el consenso se definió hacia una formulación muy indirecta y mínima: "herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, cuyos valores están siempre presentes en su patrimonio". Estas palabras han sido la "máxima" concesión de los defensores de un Proyecto Constitucional, redactado por una mayoría que pretende reducir la influencia religiosa.

Los representantes de los gobiernos opuestos al federalismo y a la independencia de la política exterior de la Unión respecto a los Estados Unidos (Reino Unido, España y la mayoría de los nuevos adherentes de la ex -Europa Comunista) trataron de entorpecer los trabajos de la Convención, apoyada por el eje franco-alemán y los otros países fundadores. Finalmente la habilidad y la tenacidad de

Giscard y de sus más cercanos colaboradores, lograron convencer a los Convencionales sobre los temas más delicados, como son:

- Reforma gradual del número de miembros de la Comisión Europea y nuevas reglas de funcionamiento de esta institución clave, así como nueva relaciones con el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo, desde la aprobación de la Constitución hasta 2009. En dicho momento se abolirá la regla "sacro santa" de 1 país = 1 comisario.
- Papel creciente del Parlamento Europeo en la toma de decisiones.
- Aumento sustancial de las decisiones tomadas por mayoría calificada, reduciendo paralelamente la utilización del veto, cuando los países estuvieran tentados por privilegiar sus intereses contra la mayoría de los países miembros.
- Elección del Presidente de la Unión por un período de dos años y medio, ante la poca visibilidad e influencia de las Presidencias rotativas para cada país miembro por un plazo de seis meses, que es la regla actual.

## **Primera parte: objetivos, competencias e instituciones de la Unión Europea**

Los convencionales afirman en esta parte (nueve títulos, 59 artículos y tres anexos) los valores, objetivos, competencias de la Unión y diseñan la arquitectura de las nuevas instituciones, dotándola de una personalidad jurídica. Este tema de las instituciones merece un acápite especial más adelante.

El Título I define, en sus primeros dos artículos la creación de la Unión, otorgándole personería jurídica y los valores de la misma, con el siguiente texto:

“La Unión, tiene como fundamento, los valores del respeto a la dignidad humana, a la libertad, a la democracia, a la igualdad, al estado de derecho y al respeto a los derechos humanos. La Unión tiene como objetivo, promover la paz, sus valores y el bienestar de los pueblos. La Unión Europea trabaja por el desarrollo duradero de todo el Continente Europeo, basado en una economía social de mercado, altamente competitiva. La Unión Europea combate la exclusión social y las discriminaciones.”

El tema central de la compatibilidad entre la Ampliación de la Unión a nuevos miembros y la Profundización de la integración entre los quince miembros ya existentes, es un reto de grandes magnitudes y los Convencionales han tratado de proponer soluciones, inspirados en los Valores que el Proyecto Europeo encarna desde sus orígenes. Sin embargo los escollos son grandes entre quienes proponen la “Unión en la diversidad”, lo que supone una Europa modesta contentándose de una zona de libre comercio (como es el caso de España, Reino Unido entre otros) y aquellos que sueñen con darle a la Unión Europea un rango político acorde con su importancia económica (proyecto defendido por el ejemplo franco-alemán) lo que atemoriza a los países pequeños, por la modesta influencia que podrían tener. Como dice Olivier Mongin, los Valores europeos históricos deben prevalecer sobre los cálculos de poder de unos y otros y que las amenazas, las violencias y las guerras no han desaparecido milagrosamente. Los valores de solidaridad, tolerancia, integración han podido vencer la violencia y el fanatismo, que han ilustrado épocas negras de la historia europea.

A continuación mencionaremos los Títulos aprobados por la Convención Europea:

- Título I. Definición y objetivos de la Unión
- Título II. Los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión
- Título III. Las competencias de la Unión, clasificadas de la siguiente manera:

a) Competencias exclusivas de la Unión Europea

- Política monetaria, para los países que han adoptado el Euro (doce hasta el momento: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Portugal).

- Política comercial
- Unión aduanera
- Conservación de recursos biológicos marinos

b) Competencias comunes de la Unión y de los países miembros

- Mercado interior
- Espacio de libertad, de seguridad y de justicia
- Agricultura y pesca
- Transportes
- Energía
- Política social
- Cohesión económica, social y territorial
- Medio Ambiente
- Protección del consumidor
- Investigación y desarrollo tecnológico
- Cooperación para el desarrollo
- Ayuda humanitaria

c) Competencias complementarias y de coordinación

- Industria
- Protección y mejora de la salud
- Educación. Formación técnica
- Cultura
- Protección civil

Los británicos han sido los más críticos en el tema de la Delegación de Competencias, considerando que éstas derivan exclusivamente de los Estados Miembros, acorde con el Derecho Anglosajón. El Presidente Giscard y la mayoría de los Convencionales, piensan lo contrario y afirman que la Delegación de Competencias deriva de la Constitución. Por otro lado la Convención rechazó la propuesta británica de la jerarquía de las normas jurídicas, manifestando en el Proyecto Constitucional, la Primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho Interno de cada país.

Este Título termina mencionando, la coordinación de las políticas económicas, sobre el empleo, así como la Política Exterior y de Seguridad Comunitaria. El Título IV trata de: Las Instituciones de la Unión Europea.

Los otros Títulos que completan esta Primera Parte son:

- Título V. Ejercicio de las competencias de la Unión
- Título VI. La vida democrática en la Unión
- Título VII. Las finanzas de la Unión
- Título VIII. El entorno de la Unión
- Título IX. Membresía de la Unión

Los tres anexos de esta primera parte son:

- Proyecto de protocolo sobre el papel de los Parlamentos Nacionales en la Unión

- Proyecto de protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

- Proyecto de protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de los votos en el Consejo de Europa.

## **Segunda Parte: Carta de Derechos Fundamentales**

Esta parte del proyecto constitucional retoma la integridad de la "Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea", aprobada por los presidentes del Consejo Europeo, del Parlamento Europeo y de la Comisión, en Niza, el 7 de diciembre de 2000.

Esta Carta, comporta siete títulos:

- Título I La Dignidad
- Título II Las Libertades
- Título III La Igualdad
- Título IV La Solidaridad
- Título V La Ciudadanía
- Título VI La Justicia
- Título VIII Disposiciones generales, que regulan la interpretación, y la Aplicación de la carta.

La incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales ha representado un progreso considerable para crear en Europa un Espacio respetuoso de los Derechos Humanos, al consagrar en el texto constitucional los Derechos a la Dignidad, a la Libertad, a la Solidaridad, a la Ciudadanía y a la Justicia, los cuales representan valores fundamentales de la Unión Europea.

### **Tercera Parte: Políticas Sectoriales**

La Convención, terminará sus deliberaciones, antes de terminar el año 2003 sobre esta Tercera Parte, que tiene que ver con la toma de decisiones de las diferentes políticas de la Unión. El tema álgido de la unanimidad y de la mayoría calificada, está en el corazón del debate y es muy conflictivo políticamente hablando (problemas de veto, ponderación de votos con criterios demográficos, criterios de clasificación de países grandes y pequeños) por lo cual la Conferencia Intergubernamental de los 15 países miembros tendrá que ponerse de acuerdo sobre reglas claras y equitativas en 2004, antes del ingreso oficial de los diez nuevos miembros<sup>5</sup> previsto para mayo de 2004.

Esta Parte engloba las políticas definidas, por lo que se le conocía como el Tercer Pilar de la Unión Europea, es decir los Asuntos Interiores como la Policía, la Justicia, la Inmigración, el Asilo etc.

### **Cuarta Parte: Disposiciones generales y finales**

Por el momento y como su título lo indica esta Parte será escrita, luego de la aprobación final de la Constitución en 2004.

Los Convencionales han manifestado por boca de su Presidente Valéry Giscard D'Estaing, que el Proyecto Constitucional presentado ante el Consejo Europeo de Tesalónica, fruto del trabajo de 18 meses y de 105 personas, sin contar los suplentes, no será transformado por la Conferencia Intergubernamental, que retomará los trabajos de la Convención y tomará decisiones políticas al respecto

en 2004. Giscard habla de un proyecto progresivo, que se realizará por etapas, tal como se hizo para la Unión Monetaria: diez años tuvieron que pasar entre la decisión política de Maastricht sobre el Euro y su puesta en circulación en manos de los ciudadanos. En esta fase de grandes ampliaciones, resultaba imprescindible reformar la Unión Europea, para evitar la parálisis y el debilitamiento. La Constitución es una piedra angular de la construcción europea en esta fase de su historia.

### **Instituciones de la Unión Europea**

La arquitectura europea del futuro, con más de treinta países miembros, debe tener instituciones capaces de funcionar eficazmente y este ha sido el reto de los Convencionales, teniendo en cuenta las instituciones existentes y las evoluciones motivadas por las sucesivas ampliaciones así como por la coyuntura internacional. En el Tratado de Roma de 1957, se diseñaron instituciones originales y un método comunitario totalmente novedoso. Según el Comisario europeo Michel Barnier, dicho tratado contempló por lo menos tres audacias institucionales:

- Equilibrio entre países grandes y pequeños
- El poder legislativo estaba compartido entre el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de los países miembros. Este Consejo comparte una parte del poder ejecutivo con la Comisión. La Comisión tiene un cierto poder jurisdiccional en materia de Competencia comercial.
- La invención de la Comisión Europea, encargada de la responsabilidad de defender el interés comunitario más allá de los egoísmos nacionales. En ciertos te-

mas la Comisión tiene facultades exclusivas de propuestas legislativas.

## **La Comisión Europea**

Los padres fundadores de la CEE, tuvieron la genial idea de ubicar la Comisión al centro institucional, rodeada de los gobiernos de los países miembros. Los Comisarios prestan juramento de total independencia respecto a los gobiernos, en particular del que son ciudadanos. La Comisión es una especie de Primer Ministro colectivo, audacia institucional, que la coloca encima de los intereses de cada país, velando por el interés común de todos ellos. Esto va obligando paulatinamente a ceder soberanía y la Comisión va construyendo una soberanía común europea, embrión de la Unión Política.

Los críticos acusan a la Comisión de acumular un poder excesivo, ocupándose de casi todos los temas: "la dictadura de Bruselas", sede de la Comisión, como dirían los adversarios más radicales de la construcción europea.

La Comisión está integrada por un Presidente, nombrado por el Consejo Europeo, con el visto bueno del Parlamento Europeo y veinte miembros: dos por cada país llamado grande (criterio demográfico) y uno por cada país pequeño. En el primer grupo están: Alemania, España, Francia, Italia, y el Reino Unido, mientras que en el segundo: Austria, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Suecia.

El Proyecto Constitucional ha propuesto cambiar la estructura de la Comisión, eliminando el principio de que cada país miembro tenga un Comisario, reduciendo de paso el número de miem-

bros, que serían quince y su Presidente será elegido por el Parlamento Europeo, bajo propuesta del Consejo Europeo.

Esta reforma se justificaría por razones de cohesión y eficacia, sobre todo en una Unión Europea de 25 o más de 30 miembros. Sin embargo los países llamados pequeños y los adherentes del 2004 se opusieron a esta reforma, pensando que la pérdida de soberanía no es compensada por un asiento en la Comisión. Esto es algo simbólico, pues los Comisarios, en principio, son independientes de los países que los proponen. La Convención ha debido proponer la postergación de la entrada en vigor de esta reforma, a partir del 2009 y cada país tendrá un observador, sin derecho a voto, en la futura Comisión de quince miembros. Este cambio de la propuesta original tuvo como objetivo calmar las inquietudes de los países pequeños. La Comisión actual estará en funciones hasta el 2004 y el mandato es de cinco años, por lo cual cada país tendrá un miembro, por última vez, en la próxima Comisión. Esta será elegida en el seno de una Unión de 25 miembros.

## **El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea**

El Consejo Europeo es la máxima instancia política de la Unión y está integrado por los jefes de Estado y/o de gobierno, los cuales se reúnen dos veces al año. La Presidencia es rotativa y dura seis meses. El Consejo Europeo define las grandes orientaciones y toma las grandes decisiones. La propuesta Constitucional sugiere la elección por dos años y medio del Presidente del Consejo, para darle mayor personería y visibilidad ante los ciudadanos y ante los otros países del mundo. Actualmente la presidencia es

muy breve y según las encuestas, la mayoría de los ciudadanos de los países miembros ignoran quien es el Presidente del Consejo.

Esta propuesta ha causado polémica, por el equilibrio de poder entre la Comisión y el Consejo, la primera representando una concepción federal y el segundo una negociación intergubernamental permanente. Algunos defienden la idea de fusionar ambas presidencias, otros la cohabitación de ambos presidentes o la preeminencia de alguno de ellos.

El Consejo de la Unión Europea es la reunión de los ministros de los países miembros, por sectores: Economía, Justicia, Defensa, Transportes etc. El coordinador actualmente es el titular de la Política Exterior y de Seguridad Comunes (PESC), puesto creado por el Consejo de Niza. Esperando una verdadera política común en estos campos, los gobiernos de los países de la Unión pensaron personalizar la aspiración de tenerla. Javier Solana ha sido el primer y único responsable hasta el momento. La propuesta constitucional sugiere la fusión del cargo del titular de la PESC y el de Comisario, encargado de la política exterior, creando el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores de la Unión Europea.

### **El Parlamento Europeo**

Esta institución legislativa, teóricamente debe encarnar la democratización real de la Unión Europea y el acercamiento a los ciudadanos, para los cuales la construcción europea parece un asunto de especialistas y algo abstracto, lejano de sus preocupaciones. La historia del Parlamento ha sido una permanente lucha, sobre todo luego de su primera elec-

ción mediante el sufragio universal en 1979, por conseguir un real poder legislativo y fiscalizador, frente al Consejo y a la Comisión. El Parlamento se ha ido fortaleciendo poco a poco y la censura de la Comisión presidida por Jacques Santer, obligando a la renuncia de todos sus miembros, fue una victoria del Parlamento.

La propuesta de la Convención busca reforzar el papel del Parlamento. La próxima Comisión será elegida por el Parlamento, aunque los candidatos serán propuestos por el Consejo Europeo. Igualmente el Parlamento podrá legislar conjuntamente con la Comisión, en materias que eran de competencia exclusiva de la Comisión.

Históricamente, la elección del Parlamento ha tomado en cuenta el criterio demográfico para determinar el número de representantes que cada país podía enviar a dicha asamblea. Esto significaba una vez más señalar la diferencia entre países grandes y países pequeños (como en el caso de los derechos de voto y del número de Comisarios por país) y los cuatro grandes: Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido tenían derecho al mismo número de representantes: 85, pues tenían poblaciones equivalentes. La reunificación alemana en 1989, obligó a revisar la representación de este país, que tuvo derecho a un aumento proporcional de parlamentarios europeos. España y los pequeños países tienen representantes proporcionalmente al número de habitantes.

El Parlamento tiene su sede en Estrasburgo y sesiona alternativamente en esta ciudad y en Bruselas. Los parlamentarios se agrupan transversalmente en función de afinidades políticas y no por

país de origen, lo que contribuye a forjar una identidad europea, más allá del criterio restringido del Estado-nación.

### **Otras instituciones europeas**

La Unión Europea se ha dotado de otras instituciones importantes como:

- El Tribunal de Justicia
- El Tribunal de Cuentas
- El Comité Económico y Social
- El Comité de Regiones
- La Defensoría del Pueblo

Estos campos tan importantes en la vida de una comunidad nacional organizada como un Estado de Derecho, se van perfilando a nivel comunitario y permitirán la consolidación de la identidad europea del futuro.

### ***Controversias sobre la Europa política***

Terminaremos con una breve reseña de los argumentos a favor y en contra de la consolidación de una Europa Política, controversia de fondo sobre los objetivos de la construcción europea.

#### **Europa: potencia en un mundo multipolar**

Desde la firma del Tratado de Maastricht en 1992, fecha de la creación jurídica de la Unión Europea, el debate sobre los límites de la integración y de la vocación europea, como potencia en un mundo multipolar, no ha dejado de agitar los medios intelectuales, políticos, económicos, culturales, tanto europeos como no europeos, interesados en la evolución de esta nueva entidad política, en las relaciones internacionales.

Aquellos que creen en una concepción federal y un método comunitario de la Unión Europea, defienden la perspectiva (inspirados en Jean Monnet) de que la integración económica lograda con mucho esfuerzo y satisfacción, es una etapa hacia la construcción política. El momento ha llegado, en este nuevo siglo, de pensar y realizar una auténtica unidad política, que supone una visión común e independiente en las relaciones exteriores y en la defensa, en un mundo multipolar. Las relaciones con Estados Unidos, el otro grande en la economía mundial y única gran potencia militar y política, son el punto de ruptura entre los miembros de la Unión Europea.

Las reformas institucionales, el ingreso de diez nuevos miembros al mismo tiempo y la crisis internacional desatada por el conflicto en Iraq, han provocado serias divergencias, al interior de la Unión y en las relaciones con Estados Unidos.

Aquellos que defienden opuestamente una concepción, a la vez nacionalista y/o "atlantista" (mundo unipolar, bajo la dirección de Estados Unidos) piensan que la Unión Europea debe contentarse con perfeccionar la Unión Económica, ampliada a los países de Europa Central y Oriental y quedarse como una vasta y simple zona de libre intercambio comercial.

Los que apoyan la concepción federal son llamados "optimistas-idealistas" por Thomas Ferenczi y los opositores "pessimistas-realistas". El asunto es bastante complejo entre los "optimistas-idealistas", pues existe una variante intermedia, que postula una auténtica política exterior común, pero que considera que los métodos de tipo federal, como los de la

Comisión Europea, no se adaptan para instrumentalizar esta política. Piensan que la cuestión sensible de la soberanía de cada país, no se puede ceder tan fácilmente en el campo de las Relaciones Exteriores. Son los gobiernos de los países miembros los que deben tomar las decisiones directamente y no delegarlas a la Comisión.

El debate sobre una Presidencia permanente del Consejo Europeo, refleja esta disyuntiva, pues de esta manera se da prioridad al método intergubernamental. Los países grandes, que tienen una mayor ponderación en el número de votos se ven favorecidos en la toma de decisiones (en teoría, por ejemplo, un país como Malta con 300,000 habitantes no puede bloquear una decisión apoyada por Alemania con 80 millones) si se aplicara este método de gobierno. Este es el punto de vista de Giscard, que contó con el apoyo de los países grandes y la fuerte oposición de los países pequeños. Estos se sienten mejor representados por el sistema actual, con la presidencia rotativa de seis meses y un papel de mayor protagonismo de la Comisión. De otra manera temen perder la última parcela de soberanía que les quedaría, como diría el escritor checo Milan Kundera, describiendo la situación de Europa durante la época de la Unión Soviética: "Occidente rehén, zona incierta de pequeños países entre Alemania y Rusia".

### **Europa socio menor de Estados Unidos en un mundo unipolar**

Parafraseando a Ferenczi, podemos decir que la "razón de estado" está de lado de los pesimistas-realistas, según los defensores de la tesis del mundo unipolar. Estados Unidos debe dirigir el mundo y Europa, como el resto de las naciones

deben alinearse detrás del Grande, que garantiza el predominio de los valores occidentales. Esta es la concepción anglosajona, que tiene en el Reino Unido su mayor abogado. Tener una Diplomacia y una Defensa independiente en Europa, es incluso peligroso, según Tony Blair. Según el Primer Ministro británico, una confrontación entre Europa y Estados Unidos es dañina en el mundo de hoy, en el que los enemigos de Occidente son el terrorismo y la inestabilidad.

Esta concepción ha recibido el apoyo de los países candidatos a la Unión, que formaban parte del bloque comunista y que prefieren la protección de los Estados Unidos, frente a un eventual renacimiento ruso, que un vago proyecto de Defensa común europeo, difícil de construir. Como diría uno de los Comisarios europeos: "los países del Este entran en la OTAN para hacer política y en la Unión Europea para hacer comercio".

Igualmente países como España y Portugal se adhieren a la concepción modesta de Europa, como simple zona de Libre Comercio, dejando la protección del mundo en manos de Estados Unidos. En este caso, los temores de una dominación del eje franco-alemán sobre la Unión Europea, justifican la actitud defensiva de los países ibéricos y el apoyo a la tesis anglosajona.

Resulta paradójico, que en los momentos en que parecía que la construcción europea llegaba a su apogeo, las divergencias entre sus miembros ha frenado por el momento el ambicioso proyecto de la Europa-Potencia. El conflicto en Iraq sirvió de catalizador de algo que se estaba gestando tiempo atrás, precisamente por la consolidación de la Unión Política: la independencia de la política

exterior europea podría cuestionar la total hegemonía norteamericana en las relaciones transatlánticas. La competencia en el campo económico, comercial, monetario, cultural y científico entre Estados Unidos y la Unión Europea, que deben ser objeto de próximos artículos, será una de las grandes interrogantes del siglo que comienza.

Los problemas económicos y monetarios, ligados al Euro, La Política Exterior, de Defensa, Seguridad y Justicia, así como la Excepción Cultural (que no debe estar sometida a las reglas de la OMC, según la Unión) son temas de suma importancia, que merecen otra serie de artículos en el momento oportuno.

## Notas

- 1 Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.
- 2 Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.
- 3 Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumania y Turquía.
- 4 Turquía y los países balcánicos: Albania y los nuevos países surgidos de la ex-Yugoslavia: Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia y Serbia-Montenegro.
- 5 Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.



### **\*Julio Rolando López de la Piniella**

Abogado y economista peruano, graduado con el diploma francés D.E.A. (equivalente al master) en la Ehess (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales) de París y en el IEP (Institut d'Etudes Politiques de París) en Relaciones Económicas Internacionales; residente en París. Labora como consultor independiente en relaciones internacionales (en especial sobre la Unión Europea y su ampliación) y comercio exterior. Participa en la vida asociativa sobre la protección social.

# Globalización y desarrollo, con especial referencia a AMÉRICA LATINA y al PERÚ

por Luis Felipe Gálvez\* y  
Humberto Umeres\*

Los autores de este artículo quieren traer a la mesa de las discusiones el asunto de la globalización y el desarrollo por la capital importancia que le conceden para el futuro de nuestra región y, de manera singular, para el Perú.

El Fondo Monetario Internacional define la globalización como un proceso de "acelerada integración mundial de las economías a través de la producción, el comercio, los flujos financieros, la difusión tecnológica, las redes de información y las corrientes culturales".

Se afirma que con la globalización estamos asistiendo al nacimiento de una nueva época histórica, que se ha dado en llamar "post-moderna", "post-industrial" o "post-westfaliana". La lógica privada de la economía global, es decir de la dimensión económica del proceso de globalización, parecía obscurecer la lógica política de la competencia de los intereses nacionales de los Estados que continúa impulsando el sistema interestatal. Se ha discutido bastante sobre el impacto del proceso de globalización en la política y el Estado. Se llegó incluso a hablar de la declinación del Estado. Los hechos recien-

tes de la política mundial, no obstante, han demostrado que cuando se trata de cuestiones de seguridad el Estado y la política vuelven con la fuerza que muchos creían superada. La propia lógica estructural de la globalización confirma la necesidad del Estado. Desde las perspectivas de las redes globales de producción, el sistema interestatal en su conjunto es esencial para la infraestructura económica, para asegurar los derechos de propiedad sobre los bienes intangibles que caracterizan la producción terciaria de los países post-industrializados, y otros.

En el plano más visible del proceso de globalización están, desde luego, los nuevos patrones de organización de la producción y el intercambio económico, producto de la revolución tecnológica. La integración de las economías a nivel mundial no es producto de una conspiración sino del hecho de que el valor económico se desliga por primera vez de la presencia física de los bienes y la información desmaterializada no sólo se convierte en un bien transable sino en el factor primordial de la producción de riqueza y de poder.

Para los países que ingresan a una etapa de economía post-industrial, el control y el dominio de los medios de producción no pertenecen más al capital, la tierra o el trabajo, sino al impalpable y universal conocimiento.

Vivimos, pues, en una era de cambios económicos fundamentales. La consigna es: de la sociedad industrial a la sociedad de la información, de la economía nacional a la global, de la "antigua economía" a la "nueva economía", guiada por innovaciones científicas y avanzadas tecnologías de información y comunicación. Estos cambios, desde luego, tienen repercusiones en el sistema o sistemas económicos de la región.

Como se sabe, el tema de la globalización ha adquirido connotaciones de evidente politización del debate con opiniones encontradas. En el nivel de la sociedad civil internacional ha tomado cuerpo un movimiento mundial antiglobalizador, que, irónicamente, hubiera sido imposible orquestarse sin las ventajas de la propia globalización. Lo nuevo es que estas protestas sociales no arremeten contra los Estados-nación. Tal vez porque se intuye que las estructuras de gobierno de los Estados también son víctimas de un poder autónomo y superior que los desborda. Las fuerzas de poder no estatal ejercen un dominio descentralizado que se extiende a todos los aspectos de la vida social, más allá de las diferencias nacionales, culturales o geográficas. Su presencia sólo se puede entrever en algunos foros privados o intergubernamentales de diálogo y concertación de políticas económicas mundiales o en ciertos organismos económicos supranacionales que mediatizan la soberanía económica de los países en nombre de la globalización.

Se ha conformado de manera espontánea una fuerza contestataria, inconformista y de protesta política que une de manera transversal sectores sociales del mundo desarrollado y de los países en vías de desarrollo. La llamada sociedad civil internacional o global protagoniza un inédito diálogo norte-sur que versa sobre el desarrollo, la pobreza, las desigualdades sociales, el desempleo, las guerras, la deformación de identidades culturales o étnicas, la manera cómo el capitalismo financiero global mina la solidez de las instituciones políticas, que en realidad son su propio sustento, y desestabiliza el orden social. Este fenómeno va desde la proliferación de millares de ONG's de alcance global hasta el Foro Social Mundial de Porto Alegre.

La descripción que hemos venido haciendo hasta ahora del proceso de globalización como una vía de tránsito a la sociedad del conocimiento corresponde en principio a las sociedades industrializadas y no refleja en su totalidad la realidad económica agrícola y pre-industrializada de nuestros países. De ahí que el Perú haya considerado más adecuada una política de desarrollo sustentada en los principios de una economía social de mercado para lograr la competitividad del país.

El núcleo teórico de la economía social de mercado designa un orden en el que el Estado se limita a tres funciones: imponer el derecho, garantizar la libre competencia y configurar una red de seguridad social. Todas estas tres funciones son esenciales y de carácter constitutivo, es decir que suponen la existencia de un Estado que esté en condiciones de cumplirlas.

Si hacemos un poco de historia, el sistema social de mercado finalmente fue el resultado de un cambio económico y tecnológico fundamental, que se impuso en el siglo XIX, especialmente en Europa: el cambio de una sociedad agraria a una industrial. Entonces, el creciente número de los centros de producción industrial en las ciudades originaron que inmensas masas de personas se trasladaran del campo a los centros urbanos en busca de un futuro mejor. Surgieron aquellos espacios de concentración humana que hasta hoy determinan la geografía económica, especialmente en el Viejo Continente. Y con ellas nacieron también las correspondientes formas de organización industrial como los sindicatos, las organizaciones colectivas y, necesariamente, el Estado social que debía proteger a las masas de trabajadores desarraigadas en épocas de crisis, enfermedades y hambre. Un Estado que, además, tenía que pensar en las nuevas formas contractuales de una era industrial.

Si nosotros tornamos la mirada de la Europa del siglo XIX a la región latinoamericana y caribeña observaremos que esas condiciones son las que vivimos hoy nosotros. Por eso no es inapropiado hablar de una economía social de mercado, por lo menos tal como lo hacemos en el Acuerdo Nacional.

El contexto que define el proceso de globalización trae consigo un cambio, por otra parte, que no es menos dramático para los países desarrollados que el que sufrieron en el siglo XIX: la sociedad industrial se transforma en una sociedad de la información. En las altas naciones industrializadas, la mayor parte de la producción y de la ocupación no corresponde a aquella de los bienes físicos sino a

la de la información. En esos países, la parte de la gente ocupada en la producción de los bienes físicos es cada vez menor, tal como sucedía con el trabajo agrícola en el siglo XIX. Ello no significa que no se producirán ya más bienes físicos en esas naciones, así como no se deja de producir hoy en la agricultura.

Cuando la economía industrial reemplazó a la economía agrícola —seguimos hablando de los países industrializados—, la gente tuvo que trasladarse allá donde surgían los nuevos centros de producción industriales. Se produjo un proceso de concentración social y espacial, que facilitó el surgimiento de nuevas formas de organización colectiva. El camino hacia una sociedad de la información significa que este proceso, en cierta forma, se torna en su contrario. Habrá menores centros de producción, donde todos trabajen al mismo tiempo. Al revés, el acceso a las redes de información individualizará el trabajo y le llevará a los más recónditos lugares del planeta, eliminando la pesada movilidad de los elementos de la producción que suponía la sociedad industrial.

Los actores principales de este proceso son los países industrializados y las empresas transnacionales, entre otros, y el contexto que crea este cambio fundamental en la naturaleza del sistema económico es el proceso de globalización. La pregunta que debe ser la hipótesis principal de trabajo para cualesquiera reflexiones en torno a este asunto reside en saber cuál debe ser la posición de los países de América Latina y el Caribe frente a este cambio fundamental que trae consigo el proceso de globalización. Es decir, de qué manera podemos aprovechar las oportunidades que ofrece y de qué modo evitar los riesgos que también

acompañan al proceso. De primera intención, es correcto el sentido del Acuerdo Nacional cuando habla de una política económica sustentada en los principios de una economía social de mercado, en la medida en que el Perú siga confrontando las características de una economía que concentra su productividad y empleo en las grandes ciudades, para no decir en Lima, con el fin de brindar a las masas de trabajadores garantías de bienestar y de crear empleo para los miles de peruanos que se encuentran desempleados en todo el territorio nacional. Esta sería la primera característica que por lo menos en el Perú distinguiría nuestra posición frente al proceso de globalización: la adhesión a las premisas del proceso, en la medida en que les otorguemos como se ha dicho muchas veces un rostro humano y una impronta social a la luz de la situación de pobreza y marginación social en la que viven grandes mayorías de peruanos.

Hoy en día, la pobreza sigue afectando al 36% de la población latinoamericana, la distribución del ingreso continúa siendo desalentadora, la región aún no se encuentra en la senda de un crecimiento rápido y decidido hacia el desarrollo social, las actuales tasas de crecimiento no son suficientes para alcanzar las metas sociales y no existe un vínculo entre el crecimiento y la equidad.

El surgimiento del paradigma de la globalización genera grandes tensiones y desafíos en la región latinoamericana. Pero también trae consigo la oportunidad de dar un salto cualitativo en los resultados económicos de la región. No hemos logrado concertar las políticas y reformas que cada país viene adoptando para enfrentar los retos de un desarrollo globalizado y obtener sus beneficios.

Cuando uno se pregunta sobre las relaciones entre la situación actual de crisis en América Latina y las inestabilidades que genera la globalización, las respuestas no son claras. La coyuntura política y la crisis son diferentes de un país a otro. Las consecuencias, en cambio si son iguales. Es decir, la desigualdad social creciente y el desmoronamiento de la capacidad de hacer frente a las asimetrías del desarrollo desigual, que profundiza las contradicciones de la globalización. Dentro de este marco, el sistema democrático a pesar de las tendencias a una recomposición política sigue vigente y representa la mejor opción para la búsqueda de soluciones sociales y la reducción y eliminación de la pobreza, una mejor distribución de los ingresos y el consenso para una especie de gobierno de la globalización. La utilización de las herramientas económicas de la globalización para el desarrollo de América Latina no tiene por qué distorsionar la política ni relegarla a un segundo plano. Por el contrario, sólo a través del ejercicio de la política los Estados pueden construir sociedades fuertes, las mismas que, a su vez, fortalecen al Estado.

La inserción eficiente en esta forma de integración mundial que constituye la globalización debería formar parte de las políticas de los países latinoamericanos, orientadas a los objetivos del desarrollo. La globalización es una opción política que exige reforzar el Estado para aprovechar sus oportunidades y prevenir sus riesgos. Para entidades como el Banco Mundial, los países que califica como "globalizadores", entre ellos China, India, Bangladesh y Vietnam y agregaríamos nosotros México, Chile y Brasil, han acelerado su crecimiento económico y mejorado sus ingresos en plazos relativamente breves que no tienen preceden-

tes en la historia del desarrollo económico mundial. Estos países, dice el Banco Mundial, considerados en conjunto, han reducido el número de pobres en alrededor de 120 millones de personas sólo durante la década de los noventa. Entendemos, sin embargo, que ser "globalizador" no significa adherir incondicionalmente a políticas neoliberales a ultranza, sino que también es posible serlo con una política social de mercado.

A este respecto, Joseph Stiglitz, entonces alto funcionario del Banco Mundial, reconoció en 1999 que "hasta ahora residió la clave hacia el éxito de acuerdo al Banco Mundial y al FMI, en la liberalización y la privatización. Pero, los países en vías de desarrollo que siguieron esta receta han caído en crisis. Los chinos no siguieron totalmente los consejos del Banco Mundial y tuvieron éxito: en lugar de privatizar se concentraron en nuevas empresas y en lugar de liberalizar el comercio se pusieron como meta la competitividad. Y China tiene los mejores resultados económicos: la pobreza ha disminuido de 66% a 22% de la población".

La propia CEPAL, que propuso en 1994 una política de regionalismo abierto, menciona como positivo el aprovechamiento del crecimiento sostenido que ha tenido el comercio internacional en el marco de la OMC, pero deja también en claro que este proceso ha sufrido las consecuencias negativas de una apertura incompleta de las economías desarrolladas, que continúan imponiendo prácticas proteccionistas. La misma ambivalencia se presenta también en el campo de las finanzas globales, que impulsaron el desarrollo pero que se han convertido en riesgo por la alta volatilidad financiera y bursátil, así como los fenómenos de contagio que continúan afectando dura-

mente a los países de América Latina y del Caribe, como lo estamos atestiguan-do en estos días.

Para que la globalización sea una estrategia viable o un modelo para el desarrollo y la lucha contra la pobreza es necesario crear espacios de diálogo y cooperación a nivel multilateral. El Banco Mundial ha propuesto recientemente una agenda para la acción en seis áreas claves: el comercio internacional, que debe suponer rondas negociadoras para el desarrollo en el marco de la OMC para un mayor acceso a los mercados y la concesión de preferencias arancelarias como las que ha renovado EE.UU. para los países de la CAN en el marco del ATPDA; el mejoramiento del clima de inversiones, lo que supone prácticas de buen gobierno económico y el control de la corrupción; la provisión de servicios de educación y salud en especial para los sectores menos favorecidos; el reforzamiento de los mecanismos de protección social para un mercado laboral más dinámico; la ampliación de la ayuda para el desarrollo y su mejor administración; y, finalmente, nuevos programas de alivio de la carga de la deuda externa.

Las iniciativas del Banco Mundial no son nuevas y es necesario completarlas con otras medidas destinadas a eliminar las asimetrías y el desarrollo desigual entre los Estados. El Banco Mundial olvida algo fundamental: el valor del conocimiento. Ciertamente, el modelo de la globalización ofrece a todos los países grandes oportunidades de crecimiento. En el corto plazo, con el aumento de las relaciones económicas, los países tienen la posibilidad de consumir lo que ellos no producen y, además, pueden especializarse en la producción de aquellos bienes que comparativamente pueden

ofrecer a mejores precios. Ambos efectos originan un excelente aumento del ingreso per cápita, pero no un aumento continuo de la tasa de crecimiento.

Económicamente, son mucho más interesantes los efectos a largo plazo de un entramado que se oriente a la tasa de crecimiento. Aquí, la investigación en teoría económica llega a un interesante resultado: **no es el comercio exterior el que conduce a tasas de crecimiento duradero, sino la difusión internacional posible a través del comercio del conocimiento y de la competitividad así como de los efectos de sinergia en la producción de nuevo conocimiento. La difusión internacional insuficiente de nuevo conocimiento conduce por el contrario inevitablemente a que las distancias entre países ricos y pobres sean cada vez mayores.**

De aquí se desprenden dos conclusiones de política económica para los países cuyo crecimiento económico en general depende de la adquisición de nuevo conocimiento:

Primero, que un país integrado en la economía mundial que quiera elevar su bienestar debe hacer de la adquisición de capital de conocimiento un objetivo central de su política económica nacional. Junto a las medidas orientadas a la adquisición de nuevo conocimiento (política de innovación) también deben desarrollarse esfuerzos para mantener un acceso seguro al conocimiento extranjero existente y para distribuir rápidamente este conocimiento en el país (política de difusión).

Segundo, para impedir que a través de la globalización se amplíe la polari-

zación entre ricos y pobres tiene que hacerse de la protección y la difusión internacional sin impedimentos posibles de nuevo conocimiento un punto central de la política económica internacional. A largo plazo, la difusión internacional de nuevo conocimiento tendrá mayores repercusiones en el bienestar que un comercio internacional libre en sí mismo.

De otro lado, la globalización y el desarrollo deben tener como referente los valores de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos, dentro de un marco de seguridad. La seguridad en general, interna y externa, es una de las premisas fundamentales del desarrollo, porque su ausencia paraliza las economías y las estructuras estatales. En América Latina somos testigos de cómo el terrorismo, la subversión y las convulsiones sociales se agravan en medio de un inédito proceso de integración mundial de sociedades y culturas. A nivel multilateral debería diseñarse una estrategia de seguridad que conecte los esfuerzos de pacificación y de lucha global contra el terrorismo con el gobierno de la globalización y el desarrollo mundial. Podría avanzarse en el diseño de un modelo para vincular la seguridad, el comercio, la adquisición del conocimiento y el desarrollo.

Hay que crear las condiciones estructurales para que la globalización responda a las expectativas de desarrollo y consolide la seguridad democrática. La globalización es un proceso en marcha y esta aún lejos de llegar a sus consecuencias últimas. Por eso es urgente la concertación en la vertiente política reforzando la gobernabilidad de los Estados, la seguridad y el orden social. Hay que trabajar también en la vertiente económica para una mejor inserción de los

países en vías de desarrollo en la nueva economía del conocimiento y rescatarlos del contagio de las recurrentes crisis financieras.

Es necesario fomentar un amplio diálogo en el que participen tanto los gobiernos como los organismos internacionales y los representantes de la sociedad civil internacional, para llegar a un consenso mundial sobre cómo utilizar la globalización como un mecanismo para el desarrollo.

El reto de nuestra región es concertar y cooperar para que nuestros pueblos no se encuentren entre los excluidos o perjudicados por la globalización, sino

que este complejo proceso multidimensional sea un salto cualitativo en el desarrollo, con nuevos parámetros de productividad, crecimiento económico, competitividad, acceso estable a los mercados, recursos financieros e innovaciones científico-tecnológicas. La sociedad del conocimiento de la que tendremos que formar parte es la alternativa no sólo para los avances en el terreno del crecimiento económico sino en los campos del desarrollo humano, la esperanza y calidad de vida, la difusión de la alfabetización y la cultura, las oportunidades de empleo y condiciones de trabajo. La globalización debe encontrar un cause que evite que se agraven las condiciones de subdesarrollo e inestabilidad social.



**\*Luis Felipe  
Gálvez Villarroel**

Embajador en el Servicio Diplomático de la República y actual Director de la Academia Diplomática del Perú. Realizó estudios de Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad San Martín de Porres. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática en 1978. Ha sido Director General de Estudios y Análisis de Coyuntura de la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico, entre otros cargos desempeñados en el Ministerio. En el exterior, ha servido en las embajadas del Perú en Italia, Panamá, Austria, Venezuela y como Embajador en la República de Corea entre 1996-2001. Ha recibido las condecoraciones: Orden "Al mérito por Servicios Distinguidos" en el Grado de Comendador - Perú; Cavaliere de la Orden al mérito - Italia y Medalla "Gwanghwa" Orden al mérito del Servicio Diplomático - República de Corea.



**\*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 Filosofía y 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".

# 2003: una mirada al SISTEMA INTERNACIONAL

por Alejandro Deustua\*

## La Propuesta

Si en 1989 la unificación alemana marcó el cambio del orden internacional identificado con la Guerra Fría iniciada en 1948, la mutación definitiva del sistema emergente en 1945 recién se produciría en 1991 con el desmoronamiento de la ex-URSS. El régimen global de mayor cobertura que, desde Dumbarton Oaks y San Francisco, estructuró ese orden —la ONU—, se mantuvo, sin embargo, relativamente intacto.

La desincronización entre el cambio de sistema y el cambio de orden internacional, de un lado, y la permanencia del régimen universal que pretendía gobernar a este último, del otro, es atípico en la historia reciente de las relaciones internacionales. El impacto de esta revolución en la forma de producir el cambio del sistema se expresa hoy en la insuficiencia del poder hegemónico como sustentador unipolar, en el exceso de confianza en la expansión del núcleo liberal predominante (al que el Perú se ha incorporado periféricamente), en la sobrecarga de la capacidad cohesiva de los principios y normas rectores de regímenes globales y en la eventual sobrestimación de las fuerzas de interdependencia que cohesionan el orden.

Si la unipolaridad que, por primera vez en la historia contemporánea articula la estructura del sistema, resulta incapaz de

establecer un orden eficiente y reclama el concurso de un régimen anacrónico para generar estabilidad y gobernabilidad globales, la percepción sobre el incremento del margen de incertidumbre del nuevo estado de cosas resulta justificada por los hechos. Especialmente si los regímenes internacionales y los Estados capaces de regular sus propios escenarios no sólo no se fortalecen sino que, en muchos casos, tienden a debilitarse mientras que los términos de interdependencia se vuelve más asimétricos.

Los conflictos regionales que involucraron a Estados Unidos en Irak en 1991 y 2003 pueden haber perfilado mejor el rol de la superpotencia como entidad controladora del sistema, pero no han logrado mejorar la calidad de ese rol, ni la consistencia del sistema, ni la eficiencia de los regímenes globales que pretende regirlo, ni la solidez de las alianzas que pretenden resguardarlo. En lugar de ello, la falta de cohesión del orden internacional ha permitido el incremento de la competencia de poder que procura cambiar la estructura sistémica, aunque en el marco de una relativa homogeneidad de principios políticos y económicos por los que se rigen los principales contendores en un contexto de crecientes interacciones complejas.

El contexto internacional consecuente tolera el incremento del número y la relevancia de actores no estatales con fuer-

te capacidad de influencia al tiempo que la tendencia al desorden interestatal se proyecta tensionado entre la propensión a la inestabilidad y la necesidad de contenerla. En el ámbito de la seguridad ello se traduce en el aumento de la conflictividad asimétrica que tiende a involucrar ya no a los estados sino a las sociedades. Al hacerlo, la motivación del conflicto involucra crecientemente los factores que integran a estas últimas entidades, como el religioso, el étnico o el económico incrementando la influencia de los “conflictos comunales” (Nye) —o internos— en el contexto global. De esta manera, la correlación entre el relativo desorden sistémico y la creciente conflictividad local tiende a fortalecerse.

El resultado de esta fenomenología en los países pequeños, cuyo cuadro no puede explicarse suficientemente sin considerar la brecha entre expectativas y oportunidades generadas por la proyección universal del orden liberal, se refleja en pérdida de gobernabilidad e incremento de la inviabilidad en muchos de aquellos. Bajo condiciones de vulnerabilidad creciente, las fuerzas del mercado propias de la transnacionalización (o de la mal llamada “globalización”) en un sistema económico que no ha superado necesariamente los condicionantes de la estructura centro-periferia, agudizan las asimetrías ente estados y sociedades, fuera y dentro de ellos, retroalimentando la inestabilidad propia del sistema.

La interacción de este conjunto de factores estimula la propensión del contexto a generar, de manera incremental, las denominadas “nuevas amenazas” al tiempo que agudiza la inequidad económica y social. Bajo condiciones de mayor acceso a la información, la percepción colectiva del mal funcionamiento del

sistema incrementa la sensación de inseguridad en los actores intraestatales, sociales e individuales descontando a la minoría que se beneficia plenamente del actual estado de cosas.

Como consecuencia de ello, la demanda de regímenes internacionales y de Estado como entidades capaces de generar orden y sus efectos —seguridad y bienestar— tiende a incrementarse. Sin embargo, las condiciones del sistema internacional impide una adecuada oferta de regímenes internacionales sólidos y Estados fuertes que puedan satisfacer apropiadamente esos requerimientos. El presente artículo trata sobre este complejo problema en la perspectiva de un Estado pequeño.

## **Consideraciones sobre la evolución del sistema internacional**

### ***Efectos de la “revolución” del concepto de soberanía***

Desde el nacimiento del sistema de Estados nacionales que, convencionalmente se identifica con la Paz de Westfalia en 1648, los diferentes sistemas internacionales han progresado en líneas estructurales y normativas gruesamente identificables. En el nivel de las “unidades interactuantes” (la referencia de Waltz para definir la instancia del sistema que implica el comportamiento de los Estados), el reflejo del cambio progresivo de los sistemas internacionales se ha producido por el replanteamiento del principio ordenador de la estructura sistémica y de la conducta de los Estados. El cambio sistémico, por tanto, ha sido, en general, revolucionario.

Así, si el sistema se organizaba en

torno al principio de la soberanía absoluta (Waltz lo refiere a la “anarquía”), en el siglo XX el consenso sobre el principio de la soberanía relativa ha sido la referencia política principal generalmente reconocida. El ejercicio del poder y de sus formas de expresión, al tiempo que ha producido el cambio del principio ordenador, se ha sustentado en esa revolución del principio de soberanía.

Hacia finales del siglo XX y entrado el siglo XXI, el principio de la soberanía relativa ha sido, a su vez, fuertemente cuestionado por las realidades creciente de la transnacionalización (explicada racionalmente por la teoría de la interdependencia compleja, entre otras aproximaciones, e irracionalmente por el neologismo denominado “globalización”). Pero, en tanto que, a pesar de todo, el principio de la soberanía relativa sigue rigiendo, el cambio producido en 1991 ha sido más evolutivo que revolucionario y producto más de una contienda sistémica (el conflicto bipolar) vinculada al desarrollo de la capacidad de poder y a formas distintas de realizarla que al mero uso de la fuerza. A este extraordinario cambio evolutivo (o no revolucionario), entonces, se añade otro: la nueva distribución del poder no proviene, esta vez, de la guerra.

En este escenario de evolución normativa que cuestiona pero que al mismo tiempo sostiene el principio soberano, el ejercicio tradicional del poder tiende a ser, en consecuencia, ineficiente en la producción de resultados, ambiguo en sus propósitos y, en algunos casos, desprovisto de legitimidad. Ello es el resultado del contraste entre la erosión de los fundamentos del ejercicio del poder —el principio de soberanía relativa— y la necesidad de ejercerlo como atribución ele-

mental del Estado cuya vigencia es, a su vez, debilitada por las fuerzas incontroladas del proceso transnacionalizador.

En este escenario las funciones de las “unidades interactuantes” se ven seriamente comprometidas. Las del hegemón, porque no puede traducir plenamente su capacidad predominante en poder eficiente bajo condiciones de unilateralidad. Y las del Estado pequeño porque, sometido a los principios y normas del orden liberal, sus requerimientos de inserción no sólo tienden a ser incompatibles con el uso tradicional del poder sino con la necesidad de reducir sus márgenes de vulnerabilidad vinculados a la apertura económica. Por lo demás, si el proceso de inserción al sistema transnacional erosiona el uso del poder tradicional, en los Estados pequeños ello va acompañado de la pérdida acelerada de la capacidad de mantenerlo o acumularlo.

Si en este escenario, el hegemón pierde capacidad de establecer de manera incuestionable el orden internacional, el Estado pequeño tiende a perder capacidad para establecer el orden interno.

### ***Efectos de la evolución de la estructura del sistema internacional***

En términos generales, es posible reconocer que la estructura de los diferentes sistemas internacionales ha evolucionado restringiendo progresivamente, mediante la concentración de poder y el uso de la fuerza, la cantidad de miembros que han integrado ese estamento sistémico desde el siglo XVII. Así, desde 1648 hasta 1815 el sistema westfaliano progresó hacia una multipolaridad eurocéntrica que se perfeccionó en el siglo XIX bajo los términos del Congreso de Viena.

El origen y el fin de ese período estuvo marcado por la guerra redistributiva del poder (en este caso, la Guerra de los 30 Años y las guerras napoleónicas).

Ese orden empezó a replantearse extrarregionalmente con la emergencia pacífica de Estados Unidos como potencia mundial, pero la redefinición plena del sistema ocurrió en la primera guerra mundial prelujiendo la reducción de la estructura multipolar en 1945 cuando la bipolaridad extraeuropea pasó a comandar el sistema internacional. Si la emergencia norteamericana es anterior a la primera guerra, la realización de su capacidad de poder fue determinante para el destino de la gran conflagración ocurrida entre 1914 y 1918. Redistribuido el poder internacional bajo condiciones bélicas, la segunda guerra confirmó en 1945 esta modalidad de cambio del sistema internacional definiendo, esa vez, la bipolaridad.

A partir de 1991, la estructura se contrae aún más conformando el sistema unipolar en que vivimos. Pero esta vez el cambio se realiza bajo patrones inéditos: la implosión de uno de los dos pilares del sistema en ausencia de guerra convencional.

Salvo el último, cada uno de estos cambios sistémicos ha sido el resultado de un conflicto mayor en el que el ejercicio del poder, traducido en el uso de la fuerza, lo ha redistribuido con claridad permitiendo nuevas formas de eficiente establecimiento del orden bajo los principios y usos de la época.

### **La debilidad de la estructura unipolar**

Bajo las características señaladas, la

estructura unipolar del sistema emergente no parece suficientemente sólida ni en términos de su propia consolidación ni en la generación de orden entre los Estados miembros del sistema. Si la unipolaridad se identifica con la actividad hegemónica y ésta con la propensión unilateral de la única superpotencia, el resultado no es satisfactorio ni en la producción de resultados buscados por el hegemon ni en los esperados —en forma de bienes públicos, como estabilidad por ejemplo— por los miembros del sistema. A ello contribuye intensamente el arraigo de amenazas no convencionales como el terrorismo y, al margen del juicio de valor, la forma (antes que el tipo) de respuesta planteada al respecto por la superpotencia expresada en la doctrina de ataque preventivo.

Por lo demás, la estructura del sistema no tiende a consolidarse en tanto el desafío de otras grandes potencias tiende a incrementarse debido a la indisposición de éstas a someterse a las condiciones de la unipolaridad y a la incapacidad del hegemon de concentrar más poder luego de involucrarse en un conflicto que podría haber servido para tales propósitos (el segundo conflicto de Irak). Si la ineficacia hegemónica y la contestación de la unipolaridad son variables que definen el orden internacional vigente, se puede concluir, en principio, que éste no sólo no se ha arraigado sino que puede ser calificado como un orden en transición.

La acción militar más reciente y significativa —el conflicto de Irak— ayuda a evaluar el punto. Si bien la superpotencia probó en ese conflicto regional su capacidad de desarticular regímenes nacionales que bloquean su capacidad de proyección o que constituyan amenaza colectiva, su capacidad para restablecer

el orden en la zona ha sido fuertemente puesta en cuestión. La necesidad de recurrir al multilateralismo para coadyuvar a la solución de una confrontación que —más allá del juicio de valor sobre la misma y de la capacidad de convocar aliados— tuvo una fuerte connotación unilateral, revela las restricciones del ejercicio hegemónico.

Los resultados de esta situación han puesto en evidencia, según la percepción de muchos, las limitaciones de la superpotencia en la satisfacción de su interés nacional y en la adecuada provisión de estabilidad luego de liberarse de una amenaza. Consecuentemente, ha estimulado la propensión al desafío sistémico de otras potencias que propenden abiertamente hacia un orden multipolar.

Como resultado se puede comprobar el incremento de fuerzas sistémicas que tienden a desarticular el actual estado de cosas y, por ende, a generar un incremento de las posibilidades de desorden. Aunque la conflictividad expresada en términos de uso de la fuerza sigue siendo fundamentalmente intraestatal, aquella también se manifiesta en contiendas de influencias y en adquisición de capacidades de poder por otros centros de acumulación que tienden a aumentar sin que el nuevo sistema se haya arraigado suficientemente. Este fenómeno es verificable aun en el comportamiento de potencias occidentales constitutivas del núcleo liberal predominante.

Si la incertidumbre creada por este estado de cosas corresponde a un orden en transición, las potencias menores deberían, en este marco, estar en capacidad de incrementar su margen de maniobra. Pero la dimensión de la vulnerabilidad de muchas de ellas y su tipo de

inserción obstaculiza el aprovechamiento de esa oportunidad.

### ***La evolución de los regímenes internacionales predominantes derivados del cambio de sistema***

Así como el cambio del sistema internacional ha sido, hasta ahora, siempre producto de la guerra, el orden derivado y el régimen global que lo gobierna ha sido siempre completamente sustitutorio del anterior. Éste no es el caso del cambio sistémico ocurrido a partir de 1991.

Desde la perspectiva de las potencias centrales, entre 1648 y 1815 el ejercicio del imperio fue acompañado de la progresiva evolución de ese mecanismo de ordenamiento que es el balance de poder. Cuando éste se perfecciona entre 1815 y 1870, la estabilidad europea tendió a consolidarse al tiempo que el imperio británico predominaba en el establecimiento del orden global. Al quebrarse el régimen de balance de poder entre 1870 y 1914, la inestabilidad europea se orienta hacia la guerra al tiempo que la competencia imperial se incrementa.

La interacción de estos factores con la formación de nuevas categorías de Estados de capacidades equivalentes y de nacionalismos emergentes deriva en la primera guerra mundial. El sistema multipolar resultante, que empieza a abandonar el eurocentrismo principalmente por la emergencia norteamericana, se ordena a través de un cambio completo de régimen que, en su dimensión global, se organiza en torno a una nueva versión institucional de la seguridad colectiva: la Liga de las Naciones.

Cuando el régimen global es superado por la redefinición de los intereses

nacionales de las potencias centrales enmarcados en la emergencia de ideologías contrastantes (totalitarismos contra democracias) y complementarias de los nacionalismos anteriores en un contexto de crisis económica internacional (la Gran Depresión de 1929) y de ausencia de balance, la segunda guerra mundial pone fin al sistema y sienta las condiciones para la emergencia de la bipolaridad de 1945 de carácter extraeuropeo. En este marco el cambio de régimen global predominante también es completo.

La novedad y amplitud institucional de la ONU recoge, entonces al conjunto de los Estados pero la calidad de su resultados –en general, subóptimos– reflejan, además de las transacciones propias de la dinámica regimetal, la disfunción con la estructura del sistema (la bipolaridad) y la de ésta con el ejercicio oligárquico del multilateralismo (ejemplificado en el poder de veto de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad).

A pesar de ello, el régimen global permite una creciente intermediación del ejercicio del poder entre las dos superpotencias (a lo que contribuye las agrupaciones del denominado Tercer Mundo) y la densificación del tejido multilateral de la sociedad internacional (especialmente en los acápites económico y social), mientras que las alianzas militares (la OTAN y el Pacto de Varsovia) y los acuerdos estratégicos entre las superpotencias, contribuyen a innovar por completo el orden internacional de la época.

Cuando sobreviene el cambio del sistema por la implosión de la ex-URSS, el nuevo orden (que se expresa en el fortalecimiento del núcleo liberal y su extraordinaria expansión) no es organizado por un nuevo régimen global. El hege-

món se ve imposibilitado de fundarlo mientras que el resto de los Estados no expresan predisposición a excluirse del anterior.

Este hecho atípico, hace de la ONU, como expresión de la seguridad colectiva, un régimen global excepcional y disfuncional que contrasta con las expectativas emergentes de sus miembros. Si el régimen global ha adquirido “una vida propia” que facilita su sobrevivencia, lo hace a costa de su eficiencia.

En términos de su capacidad de intermediación y de generar cohesión, sin embargo, el régimen –que reclama la reforma antes que la refundación– sigue siendo todavía más rentable en términos políticos y de seguridad que su eliminación. De la misma manera, la alianza predominante –la OTAN– en ausencia de alianza confrontaria, ha procedido a la redefinición de su rol y a la expansión de su ámbito, mientras que otros regímenes regionales de seguridad colectiva se encuentran en el mismo predicamento reformista. En el ámbito interamericano, la capacidad ordenadora intrarregional se orienta también hacia una adaptación eficiente a las nuevas condiciones para mejorar su capacidad confrontar amenazas remanentes o nuevas antes que a una redefinición completa.

Si en el ámbito de la seguridad, la forma en que se produce el cambio sistémico de 1991 –la ausencia de guerra que redefine claramente la redistribución del poder– es proclive a la permanencia reformada de instituciones del “viejo orden” en tanto mantiene principios y normas que rigen el nuevo estado de cosas, en el ámbito económico no sucede algo demasiado distinto. Así, si bien la OMC es el principal régimen global fundado

en la “nueva era”, debe recordarse que el proceso de su conformación –la Ronda Uruguay– empezó a negociarse mucho antes de que se sospechara el cambio del sistema bipolar y, sin embargo, los términos de referencia iniciales fueron esencialmente similares a los de sus resultados en 1994, salvo quizás por la ampliación de la cobertura temática. En términos de definición del nuevo orden, lo realmente inédito es la contribución de la OMC a ampliar el ámbito de influencia del liberalismo económico (algo que estaba menos explícitamente definido en los propósitos del GATT).

En lo que toca a la capacidad de generación regimental del hegemon, ésta se ha expresado menos en la innovación del escenario en ámbitos específicos de ordenamiento que en conseguir libertad de acción para el ejercicio del poder con propósitos unilateralmente ordenadores. A este respecto, el retiro de la superpotencia del tratado constitutivo de la Corte Penal Internacional o del Protocolo de Kyoto o de ciertos acuerdos estratégicos dice mucho de esa intención que, de nuevo, por razones de estabilidad del sistema emergente, es complementada por la necesidad de preservar instituciones fundamentales del viejo orden.

Como consecuencia de esta ambigüedad regimental, el nuevo estado de cosas tiende a ser gobernado con grados significativos de ineficiencia. Aunque la incertidumbre resultante no implica necesariamente inseguridad, las condiciones para que ésta se instale en la brecha de indefinición del nuevo orden no son escasas.

### **La fragilidad de los regímenes**

En este contexto de incertidumbre,

los principales regímenes multilaterales y plurilaterales dan muestras de falta de cohesión, de cuestionamiento fáctico de los principios y normas que los sustentan y de debilidad operativa en la aplicación de sus reglas y procedimientos. Como consecuencia de ello, la tendencia al desorden y a la pérdida de gobernabilidad en el ámbito global y regional tiende a ser compensada por el incremento de alianzas ad hoc dentro de los regímenes más amplios, de acuerdos bilaterales (especialmente en el ámbito económico) y de actitudes reactivas frente a la predisposición unilateral del hegemon.

En el ámbito de la ONU, la debilidad regimental se expresa en la incapacidad del Consejo de Seguridad de lograr consensos en crisis mayores para la seguridad internacional (p.e. el reciente conflicto iraquí que sólo ha motivado la respuesta consensual de la ONU en la etapa post-conflicto), en la indisposición a aplicar colectivamente sus propias resoluciones (p.e. la Res. 1441) y en la morosidad en la realización de reformas de adecuación al nuevo orden para efectos de su gobierno planteadas desde mediados de la década pasada (hasta ahora sólo se ha realizado reformas administrativas).

En lo que concierne a las alianzas militares, la OTAN –la alianza predominante– tiende a erosionar el consenso logrado para su expansión y la redefinición de su rol, albergando una doble confrontación: el renacimiento en su seno de la contienda entre “continentalistas” (liderada por Francia y Alemania) y “atlantistas” (encabezada por Estados Unidos y el Reino Unido) y entre algunos de sus miembros y la Unión Europea en torno a la naturaleza y función del esquema de seguridad colectiva de esta última. Por lo

demás, la implementación del nuevo rol de esta alianza como agente capaz de actuar "extrazona", en tanto puede exceder a sus competencias, debilitaría su legitimidad regimetal aunque actuara como agente de poder eficiente.

En el ámbito de la OMC, las dificultades que encuentra la Ronda Doha pone de manifiesto si no la emergencia de intereses divergentes insalvables, sí una mayor disposición los miembros del régimen a defenderlos aun a costa del adecuado término de la Ronda. La indisposición de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón –las potencias que, por su capacidad, influyeron con más intensidad la conclusión del acuerdo de Marrakech– a eliminar subsidios a la producción y exportación de bienes agrícolas es más disfuncional al régimen multilateral de comercio –por enraizada– que la oposición de los países pequeños a tratar la ampliación a otros sectores vinculados –que es relativamente nueva–. Las expectativas maximalistas del régimen han perdido peso mientras que los intereses nacionales han tendido a recuperarlas. A pesar de ello, el impacto en el comercio mundial de la falta de cohesión del régimen se medirá más por los impedimentos a su rápido progreso que por el riesgo de generar una contracción de los intercambios si se tiene en cuenta que el valor global de los mismos se ha incrementado 22 veces desde 1950 a pesar de las tensiones y heterogeneidades propias de la Guerra Fría y del cambio del sistema.

En el dominio interamericano, a nadie escapa que la complicación de las negociaciones del ALCA no sólo pone en riesgo la conformación del régimen en la fecha prevista –el 2005–<sup>1</sup> sino que los obstáculos emergentes tienden a ser com-

pensados con la negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio entre Estados Unidos y algunos países suramericanos restando capacidad de negociación colectiva a la región. Estos países, por su lado, tampoco han contribuido eficientemente a la convergencia oportuna entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR prefiriendo negociaciones de configuraciones distintas (p.e., el modelo 4+1) que aún están en trance de superación. De no organizarse el régimen comercial interamericano y suramericano, la proliferación de acuerdos bilaterales y plurilaterales podría presentar dificultades de desorden y de administración más propias de la ALADI en los procesos de multilateralización de acuerdos que de un régimen comercial más profundo, amplio y cohesionado.

En el marco del sistema interamericano OEA, el proceso de refinición del régimen de seguridad colectiva progresa con morosidad que refleja más indecisión sobre la reorganización del TIAR e incertidumbre sobre la definición misma de seguridad que certezas sobre las amenazas, desafíos y preocupaciones que los Estados miembros están dispuestos a confrontar como comunidad. Si bien el TIAR fue reactivado invocando el principio de solidaridad cuando Estados Unidos fue atacado por fuerzas terroristas el 11 de setiembre del 2001 probando su capacidad de reacción rápida, ello no asegura similar respuesta en relación a otras agresiones o amenazas que involucren a otros actores. Esta situación indica un cuadro de inseguridad potencial que puede ser puesto a prueba de manera imprevisible.

Como en el caso de la ONU, la indisposición de los Estados miembros de proceder a una reforma rápida y radical

del régimen obedece a cuestiones vinculadas a la remanencia del viejo orden, a la inviabilidad en el hemisferio de un cambio revolucionario concordante con la naturaleza del cambio del sistema internacional, a la ausencia de una amenaza percibida como inminente y a la inflación de la categoría "nuevas amenazas". La indisposición al cambio sustancial se debe, además, a que el régimen sigue amparado por el hegemón que predomina desde 1945 y por los mismos principios de su origen (aunque éstos fueran vulnerados durante la Guerra Fría) mientras que sus Estados miembros parecen atrapados en diferentes percepciones sobre la naturaleza de la agresión y de las amenazas que deben combatir<sup>2</sup> y hasta sobre la definición misma de seguridad colectiva.

Estos ejemplos de debilidad regimetal sustentan la tendencia a la falta de gobernabilidad global y regional generadora de tendencias al desorden y de incremento de la sensación de incertidumbre que el nuevo sistema no ha podido remediar. Bajo estas condiciones el margen de acción de las potencias menores también se incrementa. Pero su incapacidad para innovar redefiniendo principios y normas restringe ese margen de maniobra y lo reduce a la proyección del interés nacional en el ámbito operativo de los regímenes (el de las reglas y procedimientos). De allí la importancia de incrementar la influencia de estas potencias a través de la acción conjunta o coordinada.

## **El necesario incremento del rol de los Estados y la incapacidad de los estados menores**

En un marco de hegemonía flexible

y de debilitamiento regimetal, el incremento del rol de los Estados es una evolución esperable. Desde el punto de vista contextual éste debiera ser el derrotero de los estados más capaces en tanto el fortalecimiento del Estado también es requerido por las potencias mayores para la constitución de un sistema multipolar en el largo plazo.

Esa condición sugiere que las potencias mayores proyectarán sus intereses nacionales con mayor singularidad encontrando quizás en los escenarios regionales un ámbito de mayor permeabilidad al margen de las asociaciones que pudieran establecerse o fortalecerse entre ellas. La tendencia a que ello ocurra es observable en regímenes de integración regional profundos y amplios (como la Unión Europea) y en aquellos de menor intensidad y lenta formación (por ejemplo, en el caso de los regímenes asiáticos). Al respecto, debe tenerse en cuenta que la proyección de poder estatal eficiente en esos escenarios territoriales expandidos tenderá a la competencia interregional. Una de las formas de atenuar la competencia entre potencias mayores por fuera del sistema multilateral, es la satisfacción de intereses comunes o complementarios vinculados preferentemente a sus propios requerimientos de estabilidad internacional y al incremento de su influencia conjunta en el ámbito global. En la práctica de esta doble función, la jerarquía de poder de estas potencias se vigorizará. El rol de las potencias emergentes también encuentra en este escenario mayor proyección.

No ocurre lo mismo con los estados pequeños caracterizados por intensa vulnerabilidad, frágil inserción y escasa capacidad de proyección. En un marco de incertidumbre sistémica, la debilidad de

tales Estados tiende a incrementarse. Internamente ello se expresa en serios problemas de gobernabilidad administrativa y de escasa afirmación de la soberanía nacional remanente. Externamente la debilidad se manifiesta en la incapacidad de confrontar la agresión tradicional y no tradicional y de eliminar las denominadas "nuevas amenazas".

Ello contrasta con los requerimientos de un contexto fuertemente influido por las implicancias de la estrategia norteamericana en materia de lucha contra el terrorismo que requiere, pero no necesariamente promueve, el fortalecimiento de los Estados pequeños. Al fortalecimiento de ese rol tampoco contribuyen las políticas económicas que implementan estas pequeñas potencias. Por ser aquellas, por definición, "antiestatistas", esas políticas tienden a ser, cuando son aplicadas con imprudente rigidez, disfuncionales a las demandas de seguridad internas y del contexto internacional en tanto no generan crecimiento suficiente para revertir la exclusión ni promueven niveles de desarrollo que disminuyan la vulnerabilidad.

Así, si el Banco Mundial sostiene que la economía mundial debe crecer a tasas de 3.5% para empezar a revertir la pobreza y el consenso sobre la tasas de crecimiento requerida para generar desarrollo en el área andina se ha definido en torno al 6%, es evidente que las políticas económicas aplicadas global y regionalmente no sólo no cumplen con sus propios objetivos sino que, al no hacerlo, promueven una frustración creciente de expectativas que generan inseguridad. En esta perspectiva, el riesgo del tránsito de la ingobernabilidad a la inviabilidad en países pequeños con instituciones débiles tiende a incrementarse.

Si en el ámbito andino ese riesgo es especialmente peligroso, en el ámbito interamericano es un fuerte obstáculo para el mejor desarrollo de la seguridad colectiva hemisférica. Y si los Estados pequeños no son Estados fuertes, ellos agregan inestabilidad a un sistema caracterizado por ineficiencia hegemónica y fragilidad regimental. Aunque esta tendencia no está en el interés colectivo, las políticas requeridas para revertir estos efectos tienden a ser, sin embargo, desestimuladas.

## **Los factores cohesionadores: los principios regimentales y la interdependencia compleja**

### ***Los principios ordenadores***

Un orden internacional que pretende consolidar un sistema de estructura, regímenes y Estados débiles o ineficientes tiende a ser inestable y, por tanto, más proclive al cambio revolucionario inducido por la liberación de fuerzas contrapuestas.

Aun cuando el grado de debilidad que aporta cada uno de esos factores pueda ser cuestionado, su impacto agregado en el sistema acentúa las condiciones de la transitoriedad del mismo. En consecuencia cabe preguntar sobre los factores que aportan cohesión al nuevo orden. La respuesta, aunque preliminar, puede esbozarse en torno a la existencia de un núcleo de Estados liberales fundamentalmente occidentales que organizan un sistema que continúa en expansión (aunque hoy, bajo los términos de la nueva conflictividad regional, esa expansión encuentra más resistencia que durante la década de los 90).

En tanto el proceso expansivo no es imperial y la proyección hegemónica es ineficiente, la progresiva universalización de los principios liberales que emanan de ese núcleo es el factor cohesionador determinante. El hecho de que estos principios sean amparados por el ejercicio del poder (especialmente del “soft power” al que alude Nye) no resta valor a su capacidad de fundamentación de regímenes globales, regionales o plurilaterales.

En el campo político la aplicación de estos principios puede medirse de acuerdo a la ampliación de cobertura de la denominada “cláusula democrática” (el conjunto de los estados occidentales, incluyendo a la América Latina, la han incorporado en sus diversos ordenamientos sean internos –bajo preceptos constitucionales– sean externos –bajo diversas formas convencionales–) o la vigencia efectiva de los derechos humanos. Sin embargo, el nivel de arraigo de estos principios no radica siempre en su aceptación ciudadana como sucede en la región.

La “cláusula democrática” no tiene vigencia universal lo que no quiere decir que la proyección democrática no haya alcanzado esos linderos. Si aquella se define como condición fundamental para pertenecer a una determinado régimen, el significativo número de adherentes es menor a la cantidad de Estados comprometidos con la promoción democrática. Y éstos son la mayoría de los miembros del sistema internacional que, remarcando ese compromiso, concurrieron a la Conferencia de la Comunidad Democrática de Varsovia (junio del 2000) que congregó a más de 100 Estados. En cuanto a la aceptación ciudadana de la democracia como régimen interno legítimo y eficaz, América Latina brinda un punto de partida preocupante: de acuer-

do a Latinbarómetro, la indiferencia ciudadana a la democracia en la región no es mediana sino alta.

En cuanto al tema humanitario, la insistente violación de los derechos humanos en el ámbito global –aunque en tasas decrecientes– indican la brecha existente entre la aceptación del principio y su práctica colectiva. En el caso latinoamericano, el hecho es que los Estados no dudan de su compromiso con estos principios medido en términos de los instrumentos coercitivos que se han autoimpuesto para casos de violación de los mismos. Si la “cláusula democrática” es exigible para el conjunto de Occidente en expansión, lo mismo sucede con la “cláusula humanitaria” con el añadido de que el conjunto de esos Estados aplican esos principios en el entendido de que son de naturaleza universal.

De otro lado, así como en materia de seguridad colectiva global, la interpretación liberal de los principios que rigen la Carta de las Naciones Unidas es prevaleciente, en el campo económico, existe claridad en la inmensa mayoría de los Estados miembros del sistema de que el régimen de libre mercado es incontestable. Los conflictos existentes sobre las diferentes maneras de aplicación de los principios básicos del libre mercado tienden a enriquecer al régimen antes que a empobrecerlo. De otra manera el 97% del comercio mundial no estaría regido por las normas de la OMC ni 30 estados adicionales a los 150 que integran esa organización estarían negociando su ingreso a esa organización.

La desagregación de estos principios generales (incluyendo aquellos vinculados al trato diferencial a los países en desarrollo) y su aplicación a diversos ám-

bitos específicos constituyen un gran factor cohesionador. El conjunto de estos valores podrían considerarse como el “principio ordenador” del sistema (aunque el neorrealista Waltz señale que la aplicación de ese concepto corresponde exclusivamente a la “anarquía”).

Pero si se pretende que el peso de la cohesión del sistema recaiga sobre la aceptación de los principios rectores como factor sustitutorio de la debilidad de los regímenes y de los diferentes actores internacionales, el riesgo de sobrecarga de este factor aglutinador traducido en expectativas insatisfechas puede generar intensas fuerzas de desarticulación. Especialmente si los intereses y criterios con que se aplican los principios tiende a extraer de ellos beneficios crecientemente concentrados y desiguales como viene siendo el caso.

## **La interdependencia compleja**

Existen muchas formas de aproximarse al fenómeno de la globalización como concepto definitorio de modernidad. Es más, esta “realidad” que se pretende universal no se ha expresado aún en alguna teoría universalmente aceptada que, al tiempo de describir y explicar el fenómeno “globalización” como diferente de las conocidas fuerzas de la transnacionalización, prediga verosímilmente sus consecuencias. En ausencia de esa teoría, la denominada “globalización” ha devenido predominantemente en ideología que permite que su aplicación política —que se pretende sistémica— se afirme en un consenso sobre variables, fuerzas y fenómenos que no se conocen a cabalidad. Bajo estas premisas, las políticas afines a la denominada “globalización” tienden a ser irracionales.

Ello ocurre a pesar de la evidencia de que la instrumentación del concepto no sólo produce incremento sistemático de la asimetría entre Estados grandes y pequeños sino exclusión de sectores sociales completos. Las brechas políticas, económicas y sociales que genera la aplicación política del concepto “globalización” constituye, por tanto, una correa de transmisión de recursos desigualmente asignados así como de inseguridad general.

Estas brechas ya eran visibles, por lo demás, a mediados de los 80 cuando las dinámicas de desarticulación generadas por la revolución tecnológica, considerada el mecanismo dinamizador de la “globalización”, ya había producido las tendencias a la desvinculación del capital en relación al trabajo, de los mercados financieros en relación a la economía real, de las economías productoras y consumidoras de tecnología de las que exportan materias primas (cuestión que la teoría de la dependencia contestaría fuertemente) y de las economías centrales de carácter verdaderamente transnacional de las nacionales y más bien pequeñas.

Si Peter Drucker anunciaba esta fenomenología en 1986, obviamente no se refería a un sistema internacional articulado sino a uno que representaba y proyectaba lo contrario. Bajo estas premisas, los patrones de la denominada “globalización” no pueden ser considerados como elementos cohesionadores del sistema.

Si se considera que el escenario de lo transnacional es el predominante —cuestión que todavía merece discusión— la mejor forma de aproximarse a él es bajo las características que definen la interdependencia que, a pesar de la im-

portancia que otorga a las múltiples relaciones entre múltiples actores y múltiples temas, incluye al Estado como actor prevaleciente. Bajo esta perspectiva, la realidad de la cooperación asimétrica es el gran factor cohesionador. Al amparo del predominio de los principios liberales, los términos de esta cooperación –que incluye la fricción– deben medirse a la luz de algunas categorías fundamentales que aceptan que la complejidad de las interacciones producen beneficios desigualmente repartido. En tanto ello refleja poder, su concentración indica la creciente asimetría entre economías grandes y las pequeñas.

Por lo demás, la vulnerabilidad de las economías pequeñas a la fluctuación de precios de exportaciones (aún concentradas en materias primas) y a los flujos de capital (el factor determinante de las crisis financieras de la década de los 90) es un factor que define la precaria cohesión del sistema mirado bajo las perspectiva de la interdependencia y desde los países pequeños. Es más, la sensibilidad de éstos a los shocks externos y la difícil recuperación del terreno perdido (“la década perdida de los 80, así como la “media década perdida” entre 1998 y 2002 en América Latina) dice mucho de los términos cohesión que definen al sistema. Bajo las categorías de la interdependencia, difícilmente se puede afirmar, entonces, que la “reinserción” de las economías de estos países producida por la reforma neoliberal ha mejorado la articulación del sistema internacional. La realidad de la interdependencia puede ser muy compleja pero poco intensa si lo que se observa es el comportamiento de las economías nacionales de los países pequeños. Sobrestimar, por tanto, su capacidad de cohesión no resulta prudente.

Y si el orden internacional no genera cohesión suficiente, el sistema tiende a generar inestabilidad. No debiera ser ésta una condición que los Estados grandes o pequeños ni los regímenes internacionales deseen consolidar.

## Nota

1. Con posterioridad a la edición de este artículo, las negociaciones del ALCA se han orientado hacia el logro de un acuerdo menos ambicioso que el original.
2. Con posterioridad a la edición de este artículo, la Conferencia Especial de Seguridad Intramericana detalló un listado de nuevas amenazas en el hemisferio comprometiendo más la cooperación interestatal que el principio de solidaridad hemisférica para su combate.



### \*Alejandro Deustua C.

Abogado por la Universidad Católica del Perú, ha seguido estudios de maestría en relaciones internacionales en la School of Advanced International Studies de la Johns Hopkins University, Washington D.C.; y administración pública en John Kennedy School of Public Administration Harvard University. Ha sido profesor en el programa de Maestría de la Escuela de Guerra Naval, asistente principal de la Oficina de Relaciones Externas de la Junta del Acuerdo de Cartagena y corresponsal ante el Acuerdo de Cartagena de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Asimismo, ha sido columnista de los diarios *La República*, *Expreso*, *La Industria* y la revista *Caretas*. Es miembro fundador e investigador del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI). Actualmente es profesor de la Academia Diplomática del Perú.

# RAMÓN CASTILLA: primer mandatario. Guerrero y diplomático



por Ronald Bruce St John\*

**E**l general Ramón Castilla trajo gran estabilidad al Perú y al cargo presidencial que desempeñó como primer mandatario durante dos períodos no consecutivos, por más de 12 años, una notable hazaña dados los inciertos tiempos políticos característicos del siglo XIX en América Latina<sup>1</sup>. El derrocamiento en 1847 del general boliviano José Ballivián, por ejemplo, inició tres difíciles décadas, reiteradamente caóticas, en Bolivia<sup>2</sup>. Asimismo Ecuador, durante la administración del general Juan José Flores (1839-1845), degeneró en anarquía con 11 presidentes o *juntas* rigiendo caprichosamente durante los siguientes 15 años<sup>3</sup>. Castilla fue el presidente militar que sirvió por más tiempo en la historia del Perú; y pasaría más de un siglo de vida independiente antes de que un civil, Augusto B. Leguía, se desempeñase como presidente, nuevamente en mandatos no consecutivos, por un largo período de tiempo.

La elección de Ramón Castilla a la presidencia del Perú en abril de 1845 marcó también un hito en el desarrollo de la política exterior peruana. Antes del ascenso de Castilla, el Perú era débil, una nación dividida con ambiciones inciertas, limitadas. Su política exterior oscilaba entre lo inútil y lo no existente, ya que los requisitos fundamentales para una política externa eficaz no estaban disponibles. En la época de Castilla, el Perú obtuvo por primera vez un cierto grado de paz interna, una organización estatal centralizada, efectiva, adecuada, unas finanzas públicas fiables y un emergente sentido de unidad nacional, necesaria para la articulación y ejecución de la política exterior. De igual importancia es el hecho de que Castilla canalizó gran parte de la entonces recién descubierta riqueza guanera del Perú hacia la creación de una maquinaria de política exterior necesaria para conseguir sus objetivos internacionales, y sin la cual la política externa por sí misma no hubiera sido efectiva.

## **Estructura diplomática y profesionalismo**

José de San Martín estableció el Ministerio de Estado y Relaciones Exteriores en agosto de 1821, escasamente seis días después de la declaración de independencia; no obstante, un sistema organizado necesario para la eficaz conducción de las relaciones exteriores no existió hasta 1845. Desde 1821 hasta 1845, la administración de los asuntos exteriores del Perú estuvo ampliamente en manos de un grupúsculo de aristócratas, aunque con frecuencia sumamente competente, conformado por individuos algunos de los cuales tenían previa experiencia en la administración española. Como sus vecinos, el Perú se aproximó a las relaciones exteriores falto de estructura y profesionalismo. Alta prioridad de la primera administración de Castilla (1845-1851) fue la reorganización de los servicios diplomático y consular para aumentar su eficiencia y eficacia. El presidente estaba motivado, en gran parte, por los pasados ultrajes que había sufrido el Perú por obra de potencias extranjeras, tanto porque nuestro país no se había hecho merecedor de respeto fuera como porque carecía de un servicio exterior vigoroso capaz de representar sus intereses de modo adecuado ante los gobiernos extranjeros<sup>4</sup>.

El 31 de junio de 1846, Castilla sancionó un proyecto legislativo, mejor conocido como Decreto 90, mediante el cual reorganizó los cuerpos diplomático y consular y esbozó nuevas clasificaciones de la labor, su remuneración y las normas para la jubilación. Ratificado por el Congreso en 1853, dicho proyecto fue la primera ley diplomática digna de su nombre en el Perú o en otra parte de América Latina; y finalmente se convirtió

en la ley de la diplomacia peruana de más larga vigencia<sup>5</sup>.

Una legislación complementaria fortaleció la organización inicial, el notable Decreto 553, con fecha 4 de diciembre de 1856, el cual detalló los deberes de los ministros de Relaciones Exteriores. Por esta época, el Ministerio de Relaciones Exteriores había alcanzado la estructura básica que conservaría hasta el siglo XX. Castilla utilizó la legislación para expandir el número de misiones diplomáticas en el extranjero y para elevar la calidad de los diplomáticos peruanos. Hacia el año 1851, como Rosa Garibaldi ha detallado en su estudio seminal sobre Ramón Castilla, el presidente había reorganizado por completo el cuerpo diplomático, perfeccionó el profesionalismo de los diplomáticos peruanos y estableció o elevó la categoría de las misiones en varias localidades americanas y europeas. Ya en 1857, el Perú gozaba de una abundante representación diplomática en el extranjero, con misiones en toda América Latina, Estados Unidos y Europa. Hacia 1862, el último año de su segundo mandato, la mitad de los 35 cónsules nombrados fue remunerada mientras que sólo dos lo habían sido 15 años antes<sup>6</sup>.

“Así, con inquebrantable determinación y a través de la legislación que expidió, Castilla moldeó el servicio diplomático hasta convertirlo en un cuerpo profesional que tenía a su cargo los objetivos internacionales del Perú. Un Ministerio de Relaciones Exteriores consecuente, con la maquinaria requerida para implementar una política exterior, difundirla y defenderla frente a las grandes potencias del mundo, se desarrolló a medida que el Perú, bajo la mano

firme de Castilla, emprendió sus caminos en las relaciones internacionales.”<sup>7</sup>

## El insustituible guano

La era del guano comenzó en el Perú en noviembre de 1840, cuando Ramón Castilla, entonces ministro de Hacienda durante el período de Agustín Gamarra, negoció su primer contrato de exportación con Francisco Quiroz, un prominente peruano capitalista, en asociación con algunos comerciantes franceses y la firma inglesa de William Joseph Myers y Compañía. El guano fue el primer y principal generador de capital peruano en el período posterior a la independencia, y su explotación tuvo un enorme impacto a largo plazo en todos los aspectos del desarrollo nacional. El guano, en el año 1847, se convirtió en la única exportación de importancia en el Perú. Mientras que los ingresos por las ventas de guano y, posteriormente, de salitre dieron lugar a una gran prosperidad, estas fuentes temporales de ingreso demostraron ser más una maldición que una bendición para el Perú<sup>8</sup>. Estimularon al Gobierno central a prescindir de casi todos los impuestos, salvo el de aduanas, y a desarrollar niveles y patrones de gasto que habrían sido insostenibles en tiempos más normales. Por otra parte, debido a las deudas garantizadas por ambos, el guano y el salitre, el capital extranjero obtuvo una influencia directa enorme sobre la economía peruana, así como una influencia indirecta esporádica en las políticas nacionales interna y exterior<sup>9</sup>.

La recaudación proveniente del guano fue de particular importancia para la política exterior peruana en este período.

Los ingresos del guano permitieron al presidente Castilla mantener el orden público, y le dieron los medios financieros para comenzar la transformación del estamento militar en una fuerza armada profesional y disciplinada. Castilla luego manifestó un apasionado interés por la preparación militar integral, en ambos mandatos: reabrió la academia militar nacional, construyó locales de instrucción y arsenales, adquirió buques y equipó el ejército con modernos rifles y artillería<sup>10</sup>. Los beneficios provenientes del guano favorecieron a sus partidarios civiles, generando miles de nuevos trabajos mediante proyectos de obras públicas y la expansión de la burocracia estatal. Los ingresos por la comercialización de este producto también le permitieron a Castilla consolidar su postura entre los hacendados y la nueva burguesía comercial y bancaria, a quienes les concedió una virtual inmunidad frente a los impuestos. Por último, esta descubierta prosperidad del Perú permitió al gobierno comenzar a saldar la deuda nacional, la que no había sido pagada desde octubre de 1825<sup>11</sup>.

El Perú, posteriormente, cumplió sin interrupción con el pago de sus emisiones en libras esterlinas hasta el año 1876, lo cual lo colocó en pie de igualdad con países como Brasil, Chile y la Provincia de Buenos Aires, que habían sido los otros morosos al comienzo de su período de gobierno nacional. El Perú cumplió sus obligaciones con regularidad, luego de saldar sus primeras moras. Sin embargo, como los gastos del Gobierno ascendieron a nuevos niveles, el sistema tributario interno se marchitó y el Gobierno se volvió, casi por completo, dependiente de los ingresos provenientes del guano y de los impuestos del comercio exterior. Por consiguiente, el objetivo

central de la administración de Castilla rápidamente se tornó en el mantenimiento de la soberanía peruana sobre los yacimientos de guano, fuente irremplazable de los ingresos del Gobierno y, de este modo, la clave de la búsqueda exitosa de las políticas exteriores y nacionales de Castilla<sup>12</sup>.

### **Fomento de la solidaridad continental y la seguridad colectiva**

El fomento de la solidaridad continental y la seguridad colectiva fueron temas centrales en la diplomacia tanto en la primera como en la segunda administración de Castilla. En el caso de Bolivia, los esfuerzos respecto a esto fueron socavados por muchas de las mismas circunstancias que alteraron las relaciones bilaterales en décadas anteriores. Cuando el Gobierno boliviano aumentó sus aranceles a los bienes peruanos en 1844, la administración de Castilla tomó represalias estableciendo nuevos o incrementados impuestos a las importaciones bolivianas. La intriga política y el conflicto comercial se combinaron para acentuar las tensiones; y en 1847 ambos gobiernos movilizaron sus tropas. Finalmente, la guerra fue conjurada, y en noviembre de 1847 representantes de Bolivia y el Perú se encontraron en Arequipa para concluir un extenso tratado de paz y comercio. Un segundo tratado fue negociado en Sucre en 1848. Estos acuerdos fueron seguidos por una serie de ajustes menores relacionados con el comercio y los aranceles, que mejoraron las relaciones comerciales entre Bolivia y el Perú. Desdichadamente, tales pactos fueron los últimos acuerdos semejantes concluidos por los dos vecinos por mucho más de una década. En

su mensaje de marzo de 1851 al Congreso peruano, el presidente Castilla nuevamente destacó a Bolivia como una potencial fuente de conflicto para el Perú<sup>13</sup>.

Los objetivos de la política exterior peruana con relación a Ecuador reflejaron también el amplio interés de Castilla por el incremento de la solidaridad continental y la seguridad colectiva. El Perú buscó con Ecuador una alianza que creara una base de colaboración contra la agresión extranjera y que brindara un mecanismo para resolver las dificultosas disputas fronterizas. Con respecto a lo último, Castilla buscó el reconocimiento ecuatoriano del título peruano de las provincias de Tumbes, Jaén y Maynas. Como parte de esta estrategia más amplia, el gobierno de Castilla esperó también asegurar la tranquilidad de la frontera septentrional, y con eso eliminar el peligro de un asedio ecuatoriano-boliviano, una preocupación perpetua de la diplomacia peruana<sup>14</sup>.

Cuando el mandatario ecuatoriano Juan José Flores fue exiliado en junio de 1845 y se dirigió a Europa, donde trató de constituir una monarquía en Ecuador, el gobierno de Castilla pidió a sus vecinos unirse para oponerse a la intervención exterior en América. Dos días después, el Perú dirigió una circular a los gobiernos del hemisferio, incluyendo a Estados Unidos, en la cual condenaba la política española e invitaba a los destinatarios a una conferencia en Lima. Mientras la amenaza de Flores se desvanecía con el tiempo, la campaña diplomática puesta en marcha por el gobierno de Castilla, junto con la buena voluntad peruana para oponerse a la expedición con una combinación de represalias económicas y operaciones militares conjuntas, siguió siendo una nota-

ble hazaña. La inclusión del Gobierno estadounidense en los esfuerzos diplomáticos peruanos tácitamente invocó la Doctrina Monroe, pero fue la diplomacia del Perú, no la de Estados Unidos, la que movilizó exitosamente una opinión en el continente americano y en Europa contra la expedición de Flores y de esa manera selló su destino<sup>15</sup>.

La conferencia internacional que propuso el gobierno de Castilla en 1846 finalmente se instaló en Lima en diciembre de 1847. Los delegados buscaron garantizar la independencia y la integridad territorial de los estados participantes, formar una liga de naciones capaz de resistir agresiones, y codificar un cuerpo uniforme de derecho internacional aplicable en todos los estados del hemisferio. Mientras la expedición de Flores proporcionó el pretexto para la reunión, la Conferencia de Lima (1847-1848) fue testigo del esfuerzo de Castilla para continuar el trabajo empezado en la Conferencia de Panamá de 1826. Los delegados a la Conferencia de Lima finalmente llegaron a cuatro acuerdos: un tratado de unión y confederación, otro de comercio y navegación, un convenio postal y uno consular. El gobierno de Castilla patrocinó éste último porque esperó limitar el poder de los agentes consulares, como parte de una estrategia más amplia para reducir los reclamos extranjeros. La ratificación posterior del convenio consular por Nueva Granada se caracterizó por ser el único de los cuatro acuerdos en ser ratificado por todo Gobierno<sup>16</sup>.

## **Reclamaciones, comercio y desarrollo**

El Perú y Estados Unidos sellaron un convenio en marzo de 1841, mediante

el cual resolvían reclamos pendientes desde la época de la independencia. Sin embargo, el Gobierno peruano desde el inicio experimentó dificultad en cumplir con sus nuevas obligaciones; además, se desarrolló un patrón de pagos atrasados, junto con un antagonismo mutuo, durante la siguiente década. En 1849, los demandantes estadounidenses intentaron sin éxito acreditar los ingresos de las ventas del guano a Estados Unidos, por la deuda que el Gobierno peruano tenía con ellos. Dada la importancia de dichos ingresos para el tesoro nacional, el gobierno de Castilla, de manera comprensible, consideró que todo intento de relacionar las reclamaciones pendientes con la renta fiscal por el guano era extremadamente peligroso, y enérgica y efectivamente se opuso a este intento<sup>17</sup>.

En aquel momento, Washington se concentró en la resolución de las reclamaciones existentes, pero Lima estuvo mucho más interesada en establecer nuevos principios para regular el reconocimiento y la resolución de las futuras reclamaciones. El presidente Castilla esperó proteger los derechos tanto de los extranjeros como del Gobierno peruano al asegurar que las reclamaciones legítimas serán tratadas, en primer lugar, por las autoridades competentes peruanas. Para respaldar este planteamiento, decretó en abril de 1846 que el Perú consideraría reclamaciones diplomáticas sólo en los casos en que los tribunales peruanos hubiesen denegado o retardado la impartición de justicia, subrayando el principio de que los fallos de las cortes peruanas eran válidos y definitivos.

Cuando virtualmente todas las misiones diplomáticas en el Perú protestaron el Decreto de 1846, Castilla respondió de manera precisa que sus términos

eran consistentes tanto con el derecho peruano como con el internacional. Después de esto, el Gobierno peruano tomó la posición de que las reclamaciones podían ser instadas sólo por representantes diplomáticos plenamente facultados y no por agentes consulares. Frecuentemente llamado como el Soldado de la Ley, durante todo el tiempo que permaneció en el mando Castilla estuvo convencido de que el poder presidencial debía descansar en la ley y en su aplicación enérgica. Pese a la controversia de las reclamaciones en curso, el Perú y Estados Unidos suscribieron en julio de 1851 el primer Tratado de Amistad, Comercio y Navegación para regular sus relaciones comerciales para todo período significativo de tiempo<sup>18</sup>.

El gobierno de Castilla, junto con el del general José Rufino Echenique (1851-1855), también tomó medidas para abrir la cuenca del Amazonas al comercio y a la colonización. Se repararon viejas trochas, se construyeron otras nuevas y se ordenaron buques de vapor para las vías fluviales que entrelazaban la región. Se construyeron dos grandes buques, nombrados el *Morona* y el *Pastaza*, para operar en el Amazonas; y se diseñaron dos naves más pequeñas, el *Putumayo* y el *Napo*, para explorar los tributarios. Se reforzaron los puestos militares en las tierras bajas orientales, el Gobierno incrementó los servicios públicos y apoyó las actividades misioneras en el área. En 1857 se creó la provincia litoral de Loreto, con su capital en Moyobamba; y en 1861 Loreto fue ascendido a la condición de departamento<sup>19</sup>.

Mientras el Gobierno peruano trabajaba para abrir la cuenca del Amazonas, siguió una estrategia audaz, y finalmente exitosa, para limitar el poder y

alcance de Estados Unidos en el área. El interés oficial de Estados Unidos por el Amazonas salió a la superficie por primera vez en mayo de 1850, cuando el secretario de Estado norteamericano ordenó enviar un buque para explorar el territorio. Una serie de motivos impulsó la expedición, incluyendo intereses comerciales como la posible recolonización de los esclavos meridionales y las potenciales concesiones de tierra para los hacendados del sur. La expedición de Estados Unidos dejó Lima en mayo de 1851, dos meses antes de que el Tratado de Comercio de 1851 concediera a ese país el uso pleno de la parte peruana del Amazonas, sobre la base de la cláusula de nación más favorecida<sup>20</sup>.

Preocupados por los esfuerzos estadounidenses para abrir la cuenca del Amazonas y, eventualmente, más adelante por dominar la región, Brasil y Perú firmaron en 1851 el Convenio Herrera-Da Ponte Ribeyro que estipulaba que la navegación en el sistema del río Amazonas pertenecía exclusivamente a los estados que poseían sus riberas. El acuerdo también estipuló el libre comercio en la región, prohibió el comercio de esclavos, trazó una línea limítrofe e instauró una comisión mixta para fijar la frontera sobre la base del principio de *uti possidetis*. En 1854, el gobierno de Echenique informó a Estados Unidos que el Tratado de Comercio de 1851 se aplicaba sólo para el comercio costero y no para los ríos interiores. Pero en octubre de 1858, el gobierno de Castilla renovó el acuerdo fluvial de 1851 con Brasil en un convenio que reconocía el principio que estipulaba que la navegación por el Amazonas pertenecía exclusivamente a los estados ribereños. Más adelante, Brasil decretó en diciembre de 1866 que el río Amazonas era libre y estaba abierto

para los buques mercantes de todas las naciones. Dos años más tarde el Perú declaró que la navegación de sus ríos interiores también estaba abierta para todas las naciones<sup>21</sup>.

La población peruana no era escasa a mediados del siglo XIX, sin embargo, carecía de una fuerza laboral adecuada, especialmente en las áreas costeras. La inmigración fue una preocupación secundaria para el gobierno de Castilla, pero una con ramificaciones considerables en el largo plazo. En noviembre de 1849, el Congreso peruano aprobó una ley general de inmigración que intentó atraer a occidentales y a orientales hacia nuestro país. Sin embargo, el principal impacto de la nueva legislación era introducir chinos al Perú, y se volvió conocida como la Ley China. Los partidarios de ésta tuvieron como objetivo a China porque creyeron que las condiciones económicas en el país fuente tendrían que ser peores que en el de acogida para hacer atractiva la inmigración. Además, asumieron que la inmigración china ofrecía poca probabilidad de futuros problemas diplomáticos, una suposición que pronto probaría ser falsa. Cuando el comercio de inmigrantes chinos generó una considerable controversia nacional e internacional, el gobierno de Castilla, en 1856, revocó la ley de 1849 y prohibió temporalmente el comercio<sup>22</sup>.

El Congreso peruano aprobó una nueva ley de inmigración en enero de 1861, y después de hacer caso omiso a un veto de Castilla, promulgó la nueva ley en marzo de 1861, con la cual permitía otra vez la introducción de lo que entonces se denominó "colonizadores asiáticos". Debido a la creciente necesidad laboral de los hacendados peruanos y al entusiasmo del gobierno de José Balta

(1868-1872) por programas de obras públicas, un número mayor de chinos inmigró al Perú en 1861-1874 en comparación con 1849-1856. La escasez laboral también condujo a un comercio efímero de inmigrantes polinesios pero altamente controvertido. Para cuando éste fue abolido en abril de 1863, un total de 2116 reclutados, muchos de ellos subidos a bordo a la fuerza, había llegado al Perú, con 12 buques reclutadores aún en el mar<sup>23</sup>.

## **Soberanía e integridad nacionales**

A fines de 1853, Domingo Elías se rebeló contra el gobierno de Echenique; y Ramón Castilla, crítico por mucho tiempo de los aspectos centrales de las políticas exteriores de su sucesor, se unió a la rebelión a inicios de 1854. Finalmente, la guerra civil de un año terminó con la derrota de Echenique y la reelección de Castilla. En su segundo período, continuó considerando los movimientos para la solidaridad continental y la seguridad colectiva como los medios óptimos del Perú y sus vecinos para salvaguardar su soberanía nacional, al hacer frente a las amenazas de Europa o Estados Unidos. Cuando un tal William Walker, natural de Tennessee, se apropió del poder en Nicaragua, por ejemplo, el servicio diplomático peruano apoyó activamente a los representantes del régimen nicaragüense depuesto, incluyendo una protesta formal cuando Estados Unidos extendió un reconocimiento diplomático para el régimen instalado por Walker. En respuesta a una solicitud chilena por garantías contra otra invasión por Juan José Flores, el gobierno de Castilla propuso un tratado de alianza defensiva y ofensiva. El Tratado Continental de 1856, firmado

por Chile, Ecuador y el Perú, incorporó muchos de los principios defendidos por mucho tiempo por el Gobierno peruano, entre éstos, la integridad territorial de los estados miembros y la no intervención. El gobierno de Castilla de 1856-1862 buscó activamente un apoyo más amplio para el Tratado Continental; sin embargo, ninguno de los firmantes, incluyendo el Perú, ratificó jamás el acuerdo<sup>24</sup>.

Durante todo el segundo período de Castilla, las relaciones bilaterales con Ecuador seguían perturbadas. Cuando el Gobierno de Quito, en septiembre de 1857, cedió a acreedores ingleses territorio reclamado por nuestro país en el área amazónica de Canelos, el Perú protestó enfáticamente la acción en un intercambio de correspondencia diplomática que se prolongó hasta mediados de 1858. En octubre de ese mismo año, el gobierno de Castilla autorizó una guerra con Ecuador si la mediación diplomática no resultaba exitosa, y una fuerza peruana comandada por el presidente Castilla invadió Ecuador en noviembre de 1859. Frente a una plétora de facciones ecuatorianas mutuamente hostiles que controlaban diferentes regiones del país, Castilla finalmente firmó un pacto con Guillermo Franco, el caudillo ecuatoriano que gobernaba Guayaquil, y regresó a Lima<sup>25</sup>.

El Tratado de Mapasingue de 1860 restableció las relaciones diplomáticas, anuló la cesión del territorio amazónico a los acreedores ingleses y provisionalmente aceptó la reclamación del Perú sobre los territorios disputados, basado en el *uti possidetis* y la cédula de 1802. Desdichadamente, el pacto resultó una victoria pírrica para Castilla, ya que Gabriel García Moreno venció a

Guillermo Franco en 1861, estableció un gobierno ecuatoriano unificado y declaró el Tratado de 1860 nulo e inválido. A fines del segundo período de Castilla, el presidente García Moreno propuso a Francia y España establecer un protectorado sobre Ecuador, una iniciativa que Castilla desafió en una circular para los estados latinoamericanos, pidiendo una alianza para salvaguardar la soberanía e independencia ecuatorianas. Mientras él parecía dispuesto a luchar para evitar la imposición de un protectorado sobre Ecuador, una combinación de diplomacia y desinterés fue lo que con el tiempo derrotó las pretensiones monárquicas de García Moreno<sup>26</sup>.

El presidente Castilla continuó poniendo énfasis en el problema de los reclamos durante su segundo período. Sin embargo, la interrelación de reclamaciones, el comercio del guano y otros asuntos comerciales complicaron muchísimo la política pública en este campo. El interés norteamericano por el guano se incrementó a mediados de la década de 1850, cuando Estados Unidos buscó una concesión de guano en las Islas Galápagos y el Congreso de ese país propuso anexar toda isla de guano no reclamada anteriormente, descubierta por un ciudadano estadounidense. Al mismo tiempo, las relaciones comerciales entre el Perú y Estados Unidos se deterioraron después de que el Tratado de 1854 con Brasil cerró el Amazonas a los buques norteamericanos, haciendo caso omiso a la cláusula de nación más favorecida del acuerdo comercial de 1851.

Las reclamaciones y el guano coincidieron nuevamente en 1858 cuando dos buques norteamericanos que cargaban este producto, el *Lizzie Thompson* y el *Georgiana*, fueron confiscados por el

Gobierno peruano. Incapaz de asegurar satisfacciones por el hecho, Estados Unidos rompió sus relaciones diplomáticas con el Perú en octubre de 1860, y no fueron renovadas por más de un año. En diciembre de 1862, los dos estados concluyeron un convenio sobre reclamaciones relacionadas con las incautaciones de 1858, un acuerdo seguido por otros convenios de reclamos en 1863 y 1868. Pero no fue hasta 1870 que la comisión establecida en el convenio de 1868 resolvió finalmente todos las reclamaciones pendientes, con lo cual terminó este período inicial de controversias. La determinación obstinada del presidente Castilla para poner orden y razón a este problema finalmente había dado frutos<sup>27</sup>.

“El reclamo estadounidense relativo a las naves *Lizzie Thompson* y *Georgiana* y el cuestionamiento, también estadounidense, de la jurisdicción peruana sobre sus islas de Lobos fueron los problemas más graves que Ramón Castilla enfrentó en el campo de la defensa de la jurisdicción nacional. En medio de las controversias y situaciones violentas en su trato con las grandes potencias, Castilla hizo un esfuerzo constante para lograr el reconocimiento de ciertos principios de derecho internacional y procedimientos legales. Tuvo la convicción de que ésta era la única forma de fortalecer la soberanía del Perú y de evitar la intervención extranjera.”<sup>28</sup>

Las relaciones diplomáticas con Bolivia parecían dispuestas a mejorar al inicio del segundo gobierno de Castilla; sin embargo, los problemas existentes una vez más impidieron que progresaran. Los

asuntos comerciales inestables y la moneda débil continuaron obstaculizando toda mejora de las relaciones, especialmente después de que el mandatario boliviano José María Linares propuso aumentar la inversión extranjera aboliendo las políticas proteccionistas de su predecesor. La situación sólo empeoró luego de que una expedición frustrada de disidentes bolivianos, respaldada por dinero y reclutas peruanos, partió de Tacna resuelta a derrocar al gobierno de Linares. Finalmente, en noviembre de 1860, el Congreso peruano autorizó una guerra con Bolivia, una ley que no fue invalidada formalmente hasta octubre de 1862. El gobierno de Castilla, en 1861-1862, continuó buscando una política boliviana para fortalecer la defensa continental y la solidaridad hemisférica, pero una serie de episodios fronterizos una vez más avivó viejas pasiones. El presidente Castilla dejó su cargo antes de poder lograr un acuerdo cooperativo con Bolivia; no obstante, en noviembre de 1863, después de 25 años de malas relaciones, sus iniciativas contribuyeron a la firma del Tratado de Límites, Paz y Amistad<sup>29</sup>.

## Observaciones

Antes de 1845, el Perú era un país débil y dividido, donde las preocupaciones y los acontecimientos nacionales ampliamente dictaban las relaciones exteriores. Bajo el general Ramón Castilla, la figura de un Estado nacional nació con un congreso en ejercicio, códigos legales, ministerios del Gobierno y un presupuesto nacional. Al terminar su segundo período, por primera vez era posible hablar en términos de un Estado peruano unitario de manera social, política, regional, institucional, financiera y diplomática.

Ramón Castilla, al culminar su segundo período en 1862, había condicionado la formación y ejecución de la política exterior peruana por un período de tiempo mayor que cualquier otro jefe del Ejecutivo en el siglo XIX. Con Castilla el Perú experimentó por primera vez un gobierno presidencial que trazó una política exterior al inicio de su período y luego trabajó para alcanzar sus objetivos. Bajo su tutelaje, la política exterior peruana se volvió cada vez más inteligible y coherente, y el Perú asumió un papel conductor en los asuntos continentales, un papel que no ha abandonado desde aquella época. Castilla también mejoró la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores e incrementó el profesionalismo del servicio diplomático peruano, permitiéndole apoyar una mayor gama de metas de política exterior de modo más efectivo. Un amplio esfuerzo diplomático como el que respaldó el Tratado Continental de 1856 había estado más allá de las capacidades del Estado sólo dos décadas antes.

El presidente Castilla basó su política exterior en los principios de solidaridad continental y seguridad colectiva, no intervención e integridad nacional. Los eruditos peruanos ponen mayormente énfasis en su dedicación a la solidaridad continental y seguridad colectiva, y su compromiso con estos ideales fue explícito durante todo el período. Los acuerdos firmados en la Primera Conferencia de Lima (1847-1848) incluyeron un tratado de unión y confederación, mientras que la Segunda Conferencia de Lima (1864) optó por un acercamiento voluntario a la unión continental. De esta forma, la Primera Conferencia de Lima marcó una divisoria en las relaciones interamericanas, pues fue la última vez en que las repúblicas americanas anhe-

laron seriamente una mayor cooperación basada en la confederación. Castilla también reconoció a la unidad continental y a la seguridad colectiva como medios importantes por los cuales el Perú y sus vecinos podrían protegerse mejor del imperialismo de Estados Unidos y otras potencias extranjeras.

La relación peruana con Estados Unidos a mediados del siglo XIX estaba marcada ya por esa ambivalencia que caracterizaría a menudo los vínculos bilaterales para el siguiente siglo y medio. Como realistas políticos, los peruanos estaban muy conscientes de su dependencia de Estados Unidos en cuanto a buena voluntad, comercio, inversión y protección. Al mismo tiempo, la Doctrina Monroe de 1823 era considerada en el Perú como una declaración unilateral que proporcionaba una base lógica para la dominación potencial por Estados Unidos en una disputa desigual con sus vecinos latinoamericanos. Las políticas de Castilla referidas a reclamos, comercio y la cuenca del Amazonas marcaron el inicio de un período largo y con frecuencia difícil de maduración política, en el que el Perú muchas veces esperó mucho más de Estados Unidos de lo que éste era capaz —o deseaba— dar.

Al tener una carrera militar que empezó antes de la independencia, Castilla también se dedicó plenamente a la preservación de la integridad nacional; y donde los principios de solidaridad continental e integridad nacional chocaban, la preservación de la integridad nacional, naturalmente, triunfaba. En el proceso, fue el principio de no intervención el que con más frecuencia sufría. Castilla encontró mucho más fácil oponerse a la intervención de Estados Unidos o Europa en el continente america-

no, que abstenerse de una política similar con respecto a Bolivia o Ecuador. La dificultad existente en la reconciliación de estos tres principios, algunas veces contradictorios, alcanzó su apogeo durante la invasión a Ecuador de 1859. En el contexto del principio de integridad nacional, Castilla también dedicó tiempo y energía considerables a la delimitación

de las fronteras del Perú. Todo tratado principal suscrito por nuestro país con sus vecinos en esos años incluyó alguna referencia fronteriza. No obstante, el tema resultó tan intratable como antes, y los límites del Perú no pudieron ser finalmente establecidos hasta cerca del fin del siglo XX, más de 150 años después de que Castilla asumió el mando.

## Notas

- 1 E. Dobyns, Henry y L. Doughty, Paul, *Peru: A Cultural History*. Oxford University Press, New York 1976, p. 158.
- 2 Guzmán, Augusto, *Historia de Bolivia*, 8ª ed. Editorial Los Amigos del Libro, La Paz 1998, pp. 128-144; S. Klein, Herbert, *Bolivia: The Evolution of a Multi-Ethnic Society*, 2ª ed. Oxford University Press, New York 1992, pp. 120-142.
- 3 Efrén Reyes, Oscar, *Breve historia general del Ecuador*, 17ª ed., vol. II-III. Colegio Técnico "Don Bosco", Quito, pp. 89-159; Ayala Mora, Enrique, "La fundación de la República: panorama histórico (1830-1859)", en *Nueva historia del Ecuador*, vol. 7, ed. Enrique Ayala Mora. Corporación Editora Nacional, Quito 1994, pp. 143-195.
- 4 Chirinos Soto, Enrique, *Historia de la República: 1821-Perú-1982*, 2ª ed. Editorial Minerva, Lima 1982, p. 180; B. Pike, Frederick, *The Modern History of Peru*. Praeger, New York 1967, p. 95.
- 5 Ugarteche, Pedro, *Formación del diplomático peruano*. Talleres Gráficos P. L. Villanueva, Lima 1955, pp. 95-96.
- 6 Garibaldi, Rosa, *Política exterior del Perú en la era de Ramón Castilla: defensa hemisférica y defensa de la jurisdicción nacional*. Fondo Editorial Fundación Academia Diplomática del Perú, Lima 2003, pp. 21-43; Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria del Ministerio Relaciones Exteriores (1847)*, varios editores, varios años, Lima, p. 40; Sir Robert Marett, *Peru*. Praeger, New York 1969, p. 109.
- 7 Garibaldi, *op. cit.*, p. 40.
- 8 W. Quiroz, Alfonso, *Domestic and Foreign Finance in Modern Peru, 1850-1950: Financing Visions of Development*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, PA 1993, pp. 23-28; Bonilla, Heraclio, "Guano y crisis en el Perú del XIX", en *Nueva historia general del Perú*, 3ª ed. Mosca Azul Editores, Lima 1982, pp. 123-126.
- 9 Randall, Laura. *A Comparative Economic History of Latin America, 1500-1914*, vol. 4, *Peru*. University Microfilms International, Ann Arbor 1977, pp. 98-123; Dobyns and Doughty, *Peru*, pp. 160-162; Bonilla, Heraclio, *Un siglo a la deriva: ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*. Instituto Estudios Peruanos, Lima 1980, pp. 71-105.
- 10 Villanueva, Víctor, *Ejército peruano: del caudillaje anárquico al militarismo reformista*. Librería-Editorial Juan Mejía Baca, Lima 1973, pp. 56-58; Gootenberg, Paul, *Between Silver and Guano: Commercial Policy and the State in Postindependence Peru*. Princeton University Press, Princeton, NJ 1989, pp. 81-82.
- 11 Vargas Ugarte, Rubén, *Ramón Castilla*. Imprenta López, Buenos Aires 1962, pp. 120-136; A. Martínez, Miguel, *La vida heroica del Libertador, Gran Mariscal Don Ramón Castilla*, 2ª ed. Imprenta Santa María, Lima 1954, pp. 113-142; J. Hunt, Shane, *Growth and Guano in Nineteenth Century Peru*, Woodrow Wilson Discussion

- Paper 34. Princeton University, Princeton, NJ 1973, pp. 71-72; P. Werlich, David, *Peru: A Short History*. Southern Illinois University Press, Carbondale 1978.
- 12 Bonilla, Heraclio, *Guano y burguesía en el Perú*, 3<sup>ra</sup> ed. Flacso, Quito 1994, pp. 127-167; M. Mathew, W., "The First Anglo-Peruvian Debt and Its Settlement, 1822-49", *Journal of Latin American Studies* 2, 1, May 1970, p. 81; Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú, 1822-1933*, 6<sup>a</sup> ed., vol. 3. Editorial Universitaria, Lima 1968, pp. 177-178; B. Pike, Frederick, *The United States and the Andean Republics: Peru, Bolivia, and Ecuador*, Mass.: Harvard University Press, Cambridge 1977, p. 85.
  - 13 Garibaldi, *op. cit.*, pp. 155-160; Finot, Enrique, *Nueva historia de Bolivia de Tiwanaku al siglo XX*, 7<sup>a</sup> ed. Gisbert y Cía, La Paz 1980, pp. 234-235; Vargas Ugarte, Ramón Castilla, p. 141.
  - 14 Cayo Córdova, Percy, *Perú y Ecuador: antecedentes de un largo conflicto*. Universidad del Pacífico, Lima 1997, pp. 32-41; Bruce St John, Ronald, "The Boundary Dispute between Peru and Ecuador", *American Journal of International Law* 71, 2 April 1977, pp. 322-330; Denegri Luna, Félix, *Peru and Ecuador: Notes for the History of a Frontier*. Bolsa de Valores de Lima, Lima 1996, pp. 131-153.
  - 15 W. Haskins, Ralph, "Juan José Flores and the Proposed Expedition against Ecuador, 1846-1847", *Hispanic American Historical Review* 27, 3 August 1947, pp. 467-470; J. Van Aken, Mark, *King of the Night: Juan José Flores and Ecuador, 1824-1864*. University of California Press, Berkeley 1989, pp. 157-182, 225-233; Ulloa Sotomayor, Alberto, *Congresos Americanos de Lima*, vol. 1. Imp. Torres Aguirre, Lima 1938, p. 166; Pérez Concha, Jorge, *Ensayo histórico-crítico de las relaciones diplomáticas del Ecuador con los estados limítrofes*, 2<sup>a</sup> ed., vol. 1. Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito 1961, pp. 89-117.
  - 16 Barrenechea y Raygada, Oscar, *Congresos y conferencias internacionales celebrados en Lima, 1847-1894*. Peuser, Buenos Aires 1947, pp. 27-28; Garibaldi, *op. cit.*, pp. 193-215; Cuevas Cancino, Francisco, *Del congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas* Oficina Central de Información, Caracas 1976, pp. 222-228; Pike, *Peru*, p. 96.
  - 17 Clinton Nolan, Louis, "The Diplomatic and Commercial Relations of the United States and Peru, 1826-1875", Ph.D. diss., Duke University, 1935, pp. 121-124, 150-51; Basadre, *op. cit.*, vol 3, pp. 132-133.
  - 18 Garibaldi, *op. cit.*, pp. 44-55; Pike, *op. cit.*, p. 93; Villanueva, *op. cit.*, pp. 55-56.
  - 19 Chirinos Soto, *op. cit.*, p. 193; Werlich, *op. cit.*, p. 89.
  - 20 Alvin Martin, Percy, "The Influence of the United States on the Opening of the Amazon to the World's Commerce", *Hispanic American Historical Review* 1, 2 May 1918, pp. 148-149; A. Clayton, Lawrence, *Peru and the United States: The Condor and the Eagle*. University of Georgia Press, Athens 1999, pp. 37-39.
  - 21 Pérez de Cuéllar, Javier, "Relaciones del Perú con el Brasil en el siglo XX", en *Visión del Perú en el siglo XX*, vol. 1, ed. José Pareja Paz Soldán. Ediciones Librería Studium, Lima 1962, pp. 76-77; Bassett Moore, John, *Brazil and Peru Boundary Question*. Knickerbocker Press, New York 1904, pp. 18-21.
  - 22 Stewart, Watt, *Chinese Bondage in Peru: a History of the Chinese Coolie in Peru, 1849-1874*. NC: Duke University Press, Durham 1951, pp. 12-23; Randall, *Comparative Economic History*: 87-88; Dobyms and Doughty, *op. cit.*, pp. 172-173.
  - 23 E. Maude, H., *Slavers in Paradise: The Peruvian Slave Trade in Polynesia, 1862-1864*. CA: Stanford University Press, Stanford 1981, pp. 2, 5-11, 20, 92-105, 135-138, 147-149; Randall, *op. cit.*, pp. 89-92; Basadre, *op. cit.*, vol. 5, p. 175.
  - 24 Ugarteche, Pedro, *El Perú en la vida internacional americana, 1826-1879*. Imprenta "Garcilaso", Lima 1927, pp. 18-19; A. Nuermberger, Gustave, "The Continental

- Treaties of 1856: An American Union 'Exclusive of the United States', *Hispanic American Historical Review* 20, 1 March 1940, pp. 39-54; Ulloa, *op. cit.*, vol. I, pp. xciii-xcvi; Chirinos Soto, *op. cit.*, pp. 192-193.
- 25 Basadre, *op. cit.*, vol 4, pp. 239-255; Pike, *op. cit.*, p. 111.
- 26 García Salazar, Arturo, *Resumen de la historia diplomática del Perú, 1820-1884*. Talleres Gráficas Sanmartí y Cía., Lima 1928, pp. 134-135; Pérez Concha, *op. cit.*, pp. 152-158, pp. 169-181; Vargas Ugarte, *op. cit.*, 187-188.
- 27 Clayton, *op. cit.*, pp.36-37, pp. 45-50; Clinton Nolan, Louis, "The Relations of the United States and Peru with Respect to Claims, 1822-1870", *Hispanic American Historical Review* 17, 1 February 1937, pp. 39-63; Werlich, *op. cit.*, p. 90.
- 28 Garibaldi, *op. cit.*, p. 128.
- 29 Pike, *op. cit.*, *States*, pp. 125-126; Basadre, *op. cit.*, vol. 4, pp. 283-285; Garibaldi, *op. cit.*, pp. 163-166.



## \*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.

# RELACIONES INTERNACIONALES:

## Anotaciones acerca de algunos conceptos fundamentales<sup>(\*)</sup>

por Humberto Umeres\*

Es propio del actual estado de evolución de la disciplina de la Teoría de las Relaciones Internacionales el que se utilice a menudo como sinónimos los conceptos de “política exterior”, “relaciones exteriores”, “política mundial”, “asuntos internacionales”, “relaciones internacionales” y “política internacional”. Consideraciones de estilo —algo así como el deseo de evitar el uso repetido de un concepto— parecen determinar principalmente la utilización de una u otra designación para referirse generalmente al campo de la política que no es el de la política interna.

En este trabajo se intenta hacer ciertos deslindes, por lo menos desde un punto de vista típico-ideal, entre los conceptos política exterior, relaciones exteriores, política internacional y relaciones internacionales, en función de cuatro criterios básicos de diferenciación:

1. El primer criterio es de naturaleza jurídica: el reconocimiento de la existen-

cia, por un lado, del monopolio del ejercicio legítimo del poder como una de las características esenciales de un Estado y, por otro, la ausencia de un monopolio semejante en el campo internacional (Max Weber).

Desde este punto de vista, **política exterior** son aquellas acciones de un actor investido con el monopolio de la utilización legítima del poder, las cuales rebazan sus fronteras y pueden traer consigo, en caso necesario, la amenaza o la utilización de la fuerza estatal legitimada para la consecución de objetivos perseguidos en el medio internacional.

**Relaciones exteriores** es el conjunto de las **acciones** dirigidas hacia afuera tanto de este actor investido con el monopolio legítimo del poder como aquellas de carácter religioso, científico, cultural, económico, etc. de organizaciones privadas o individuos.

Como **política internacional** se defi-

---

(\*) Reedición del artículo originalmente publicado con el mismo título en la Revista de la Academia Diplomática del Perú N° 21, enero-diciembre de 1980.

ne al conjunto de las interacciones de actores investidos independientemente con el monopolio de la utilización legítima del poder; actores que no están sometidos a monopolio de poder superior alguno.

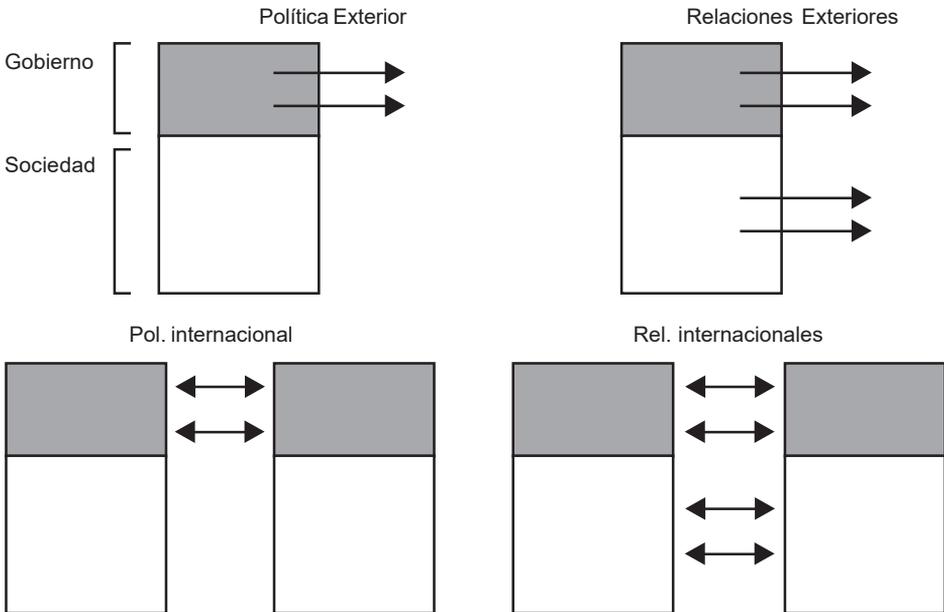
**Relaciones internacionales** es, finalmente, el conjunto de **interacciones** tanto de los actores que poseen monopolio de poder como aquellas intersociales de carácter religioso, científico, cultural, económico, etc.

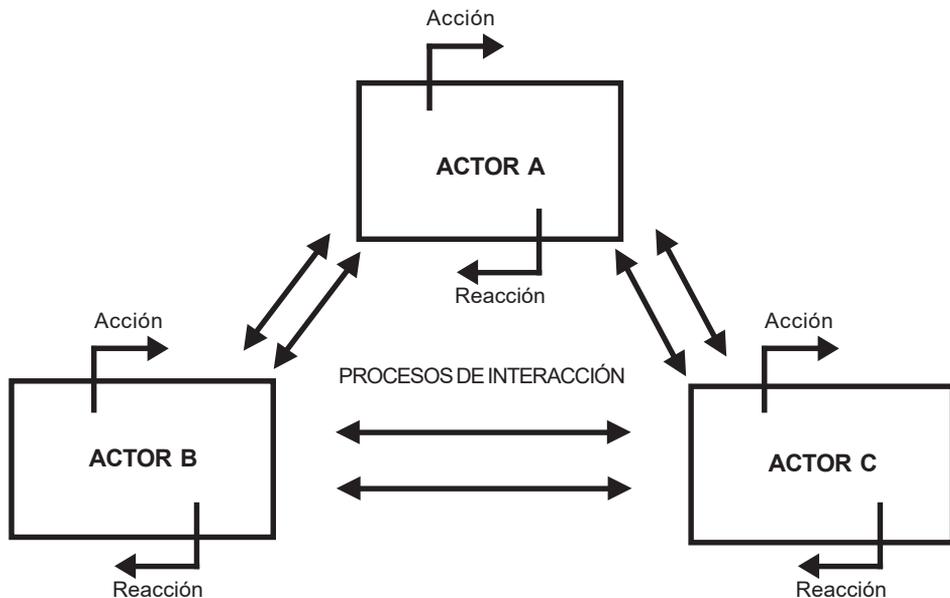
El criterio utilizado para esta diferenciación inicial por provenir del Derecho Público no permite una comprensión de la naturaleza de las acciones e interacciones que constituyen los objetos de estudio de la Teoría de las Relaciones Internacionales y resulta insuficiente, sobre todo, para la percepción de todos los elementos y relaciones que constituyen el concepto fundamental de la política internacional. Más aún, sugiere una idea

equivocada de ella, pues, a primera vista, no sólo parece ser evidente la diferenciación que se desprende al compararse los sistemas políticos de los Estados con el sistema internacional, sino que incluso se presentan como opuestos: el orden dentro de los Estados y la anarquía en el mundo internacional en el sentido de Hobbes. Como se verá más adelante, la política internacional es más compleja y menos anárquica. Por ello, se recurrirá a otros criterios de diferenciación, esta vez, de carácter político.

Nótese que de acuerdo a este primer criterio, los dos primeros conceptos (política exterior y relaciones exteriores) se refieren esencialmente a las acciones (o reacciones) de un actor, mientras que los dos últimos (política internacional y relaciones internacionales) a los procesos de interacción. Esta distinción primaria se mantendrá también con los otros criterios que se utilizarán posteriormente.

Los siguientes gráficos ilustrarán mayormente al respecto





2. El control o ausencia de control por los órganos del Gobierno es un criterio de delimitación utilizado por K. M. Schellhorn y otros<sup>1</sup>.

**Política Exterior**, consecuentemente, son las acciones de un Estado para la regulación de sus relaciones con el mundo exterior que son controladas por el Gobierno.

**Relaciones exteriores** son el conjunto de relaciones de un Estado con el mundo exterior. Ellas comprenden desde las acciones y reacciones controladas por el Gobierno hasta las relaciones ideológicas, culturales o económicas de los partidos, organizaciones privadas o empresas que escapan a su control.

**Política internacional** es el conjunto de los procesos de interacción entre los Estados o entre los Estados y las organizaciones internacionales, que son controladas por los órganos gubernamentales.

Las **relaciones internacionales** comprenden, a su vez, tanto la política inter-

nacional como el conjunto de las relaciones intersociales que escapan al control gubernamental.

Existe una movilidad vertical entre las acciones e interacciones según ellas pasen a ser controladas –o dejen de serlo– por los órganos gubernamentales. Es decir, acciones (relaciones exteriores) e interacciones (relaciones internacionales) no controladas por los gobiernos pueden devenir en acciones e interacciones de política exterior y política internacional, respectivamente, cuando son objeto de control.

Este criterio, si bien práctico, adolece para nosotros de un defecto. No todas las acciones e interacciones controladas por los órganos gubernamentales son de naturaleza política. E. H. Carr señala con acierto que cuando un Estado coopera con otro a fin de mantener los servicios de correos o de transportes, o para prevenir la propagación de epidemias o suprimir el tráfico ilícito de drogas, realiza actividades que deben entenderse como “no políticas” o “técnicas”. Pero, tan pronto como un asunto envuel-

ve una relación de poder entre un Estado y otro, deviene en político<sup>2</sup>.

3. Un tercer criterio observa al Estado como un decisivo instrumento de poder en las manos de una determinada clase.

De acuerdo a este punto de vista, la **política exterior** es el conjunto de las acciones dirigidas hacia afuera que constituyen la política de la clase dominante de un Estado. Se distingue entre política exterior socialista —“que responde a los intereses de todas las clases de la sociedad”—<sup>3</sup> y política exterior capitalista.

Según este criterio, no se diferencia entre política exterior y relaciones exteriores porque las acciones económicas o de otra naturaleza no política se realizan en grado considerable de conformidad con el carácter político clasista y los objetivos políticos clasistas de un Estado.

La “**política internacional** se determina por el complejo entrelazamiento y la interacción de los intereses de distinto género”, con la “particularidad de que en la época actual los intereses de clase desempeñan el papel principal, determinante”<sup>4</sup>. La división y la lucha de clases se convierte en lucha política, confirmándose así “las tesis leninistas sobre la política como expresión concentrada de la economía y sobre la primacía de la política respecto a la economía”<sup>5</sup>.

Por **relaciones internacionales** Lenín entendía el conjunto de los vínculos económicos, políticos, diplomáticos, militares entre los pueblos, entre los Estados y los sistemas de Estados, entre las fuerzas y organizaciones sociales, económicas y políticas fundamentales que intervienen en la palestra mundial<sup>6</sup>. Este concepto es limitado en sus alcances,

pues las relaciones intersociales responden también al carácter político de la lucha de clases antagónicas de los Estados de sistemas económico-sociales opuestos, que cubre las esferas principales de la vida social: la economía, la ideología y la cultura<sup>7</sup>.

Este criterio, por su origen reduccionista, resulta bastante inflexible para una delimitación categorial propia de la disciplina de las relaciones internacionales. Si bien el autor, a quien hemos recurrido, alude a la política “como una expresión concentrada de la economía” y a la “primacía de la política respecto a la economía”, los puntos de partida de esta concepción no explican la política de poder nacional-estatal que tenía lugar entre los mismos países socialistas. De esta manera, los conceptos que estamos delimitando y, sobre todo, el de política internacional, se ven simplificados.

4. En un cuarto criterio de diferenciación, vamos a utilizar términos políticos más propios de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Se puede pensar en los conceptos de adquisición de poder o de su ejercicio para cambiar las relaciones de fuerza o mantener el statu quo, de posición, rol o interés.

Así, definiremos como **política exterior** a aquellas acciones y reacciones que expresan los intereses políticos de un actor —preponderantemente aunque no exclusivamente de un Estado—, adoptadas por sus órganos decisorios y dirigidas al medio internacional.

Con P. Seibt señalaremos que también corresponden a la política exterior aquellas acciones económicas, culturales, ideológicas, etc. de organizaciones, empresas o individuos privados, que son

de importante significación para el rol y posición políticos de un Estado en el medio internacional y que son controladas o representadas ante otros Estados por órganos gubernamentales<sup>8</sup>.

Por **relaciones exteriores**, entendemos, a su vez, al conjunto tanto de las acciones que expresan los intereses políticos de un actor como de aquellas de carácter económico, cultural, social, etc. de individuos u organizaciones privados en tanto ellas sean políticamente de significación para la posición, rol e interés del Estado, sus órganos decisorios o sus fuerzas sociales.

La **política internacional** se refiere a los procesos de interacción entre dos o más Estados que actúan en función de sus intereses políticos. Comprende, además, las interacciones a que dan lugar las organizaciones internacionales, elementos estructurales, penetración de sistemas y formas de integración.

Las **relaciones internacionales**, finalmente, comprenden todo tipo de interacciones, públicas o privadas, políticas o de otra naturaleza, siempre y cuando las segundas sean políticamente de significación para la posición, rol e interés de los actores, sus órganos decisorios o sus fuerzas sociales.

---

Pero, ¿Es posible hacer semejantes deslindes entre estos conceptos, cuando la realidad se presenta múltiplemente imbricada?. ¿Desde qué momento una declaración de guerra es un acto de política exterior o de política internacional?. Iremos por partes.

Se distingue entre política interna y política externa. La segunda, se puede

decir, es la contrapartida de la primera. A ella le corresponde esencialmente la representación de los intereses del Estado a través de sus órganos competentes frente a otros Estados o grupos de Estados.

En la realidad no se produce una clara diferencia entre los objetos a que se refieren ambos conceptos. La política exterior de un Estado no es exclusivamente un conjunto de acciones y reacciones frente a las probabilidades de conducta o expectativas existentes en el medio internacional. Ella también está fundamentalmente determinada por la manera cómo ese Estado percibe ese medio en función de sus propios intereses, dentro de su estructura ideológica, económica, social y política.

De otra parte, a primera vista, no existe distinción sustantiva entre política exterior y política internacional. ¿De dónde debe resultar o de qué debe consistir la política internacional sino del conjunto de las políticas exteriores de los Estados o grupos de Estados?. Positivamente, la política internacional no es posible sin las políticas de los actores nacionales con relación a otros. Y, de otro lado, la política exterior no es posible sin un "exterior" —un actor o un sistema de referencia—.

Ambos conceptos se refieren esencialmente a los mismos hechos. Existe, pues, en primer plano, una "identidad de políticas exteriores (de todos los Estados) y política internacional con respecto a las unidades de acción, al tiempo y al espacio"<sup>9</sup>.

Y, sin embargo, la política internacional es más que una simple suma de las políticas exteriores de los actores nacionales. Un concepto que implique una

simple agregación comprendería insuficientemente los elementos estructurales de los sistemas internacionales (por ejemplo, la unipolaridad o la multipolaridad), las organizaciones internacionales (por ejemplo, las Naciones Unidas) o penetraciones de sistemas políticos formalmente separados como ocupaciones militares o formas de integración (por ejemplo, la Unión Europea o la Comunidad Andina). Por ello, conforme al cuarto criterio de diferenciación, hemos ampliado el concepto de política internacional que había sido definido hasta entonces en términos limitados.

La comunicación vertical –entre Gobierno y población en el interior de los Estados– y horizontal –entre los Estados, como resultado, en especial, del vertiginoso progreso en la técnica de los medios de comunicación de masas– ha dado lugar a una relación dinámica entre política interna, externa e internacional, en una y otra dirección. De un lado, la política exterior “traduce los procesos de la vida social en la dimensión de la política internacional, dependiendo la clase y la intensidad de la traducción considerablemente de la naturaleza de las estructuras nacionales de decisión (instituciones, costumbres, valores, etc.)”<sup>10</sup>. Y, de otro, también se produce un “internamiento parcial de la política internacional”<sup>11</sup>. Decisiones adoptadas en los organismos internacionales, por ejemplo, con respecto a los derechos humanos, tienen fácil repercusión en las políticas internas de los Estados y crean, a su vez, expectativas mayores que presionan permanentemente al Gobierno para que garantice condiciones cada vez mejores.

Si bien en la realidad una percepción diferenciada de los objetos que de-

signan los conceptos de política exterior y política internacional es tan poco clara como la que existe entre política interna y política exterior, el desarrollo de la disciplina de las Relaciones Internacionales exige una distinción según el ángulo de observación e investigación que adopte el politólogo. Mientras que para la investigación de la política exterior de un país –o grupo de países– el objeto del análisis está constituido por ese mismo país considerado como una unidad de acción, así como por sus fines y medios (en este caso, tienen que considerarse también los sistemas de referencia interno y externo); para el estudio de la política internacional el objeto del análisis es la estructura del sistema internacional y la tipología de las interacciones entre las unidades de acción.

Una declaración de guerra, por ejemplo, no sólo es un acto de política exterior del Estado que ha tomado tal decisión, sino también un acto de política internacional en cuanto que él provoca reacciones correspondientes en otros u otros actores del sistema internacional.

Vinculadas con los conceptos de política exterior y política internacional se encuentran las categorías heurísticas introducidas por J. David Singer del microanálisis y macroanálisis<sup>12</sup>. La discusión sobre el nivel del análisis se desarrolló en los años 60 dentro del campo de la orientación científicista de las Relaciones Internacionales. El debate partió del argumento de que si bien el objeto de investigación de la disciplina comprende tanto la política internacional como las diferentes políticas exteriores, ambos campos no eran comparables y las diferencias entre ellas en muchos aspectos eran insuperables.

No vamos a entrar a mayores detalles sobre las ventajas y desventajas de uno u otro nivel del análisis. Señalaremos, simplemente, que el macronivel es apropiado para la **descripción** –pensando en términos heurísticos, especialmente metodológicos–, pues proporciona un cuadro general de las relaciones internacionales; mientras que el micronivel permite fructíferas posibilidades de **explicación** ya que viabiliza la investigación de los procesos que originan la conducta de política exterior.

Aún debe hacerse algunas anotaciones con respecto a las relaciones exteriores y las relaciones internacionales. Tanto la política exterior como las relaciones exteriores se refieren a las acciones de relevancia política para un actor, dirigidas, al medio internacional. No obstante, el concepto de relaciones exteriores es mucho más amplio, pues no sólo comprende la política exterior de un actor –digamos de un Estado nacional– sino que, además, abarca las relaciones originadas por sus fuerzas económicas, grupos sociales e incluso ciudadanos, cuando éstas son de relevante significación para la posición o rol de un Estado en la política mundial –según los alcances limitantes del cuarto criterio de diferenciación–. Una gira por determinados países de un conjunto folklórico nacional –propiciado y apoyado por la Cancillería por responder a la política cultural exterior– es un acto de relaciones exteriores. Si el Estado asumiera el control y representación frente a otros Gobiernos de una gira semejante, se trataría de una acción de política exterior.

Las relaciones internacionales son a las relaciones exteriores como la política internacional a la política exterior. Tanto

el concepto de **política exterior** como el de **política internacional** caracterizan pues así sólo un campo de un todo mayor. El primero, un campo parcial del conjunto de las **relaciones exteriores** que comprenden todas las acciones de un Estado, de sus grupos económicos y sociales y de sus ciudadanos, de significación política, frente al mundo exterior. El segundo, un campo parcial del conjunto de las **relaciones internacionales** o interacciones de significación política sobre la tierra.

El uso variado de los conceptos de política internacional y relaciones internacionales provoca, evidentemente, una gran confusión. Tanto Hans J. Morgenthau como Harold y Margaret Sprout utilizan el término política internacional. Raymond Aron y Rosecrance relaciones internacionales, preferentemente. En la literatura marxista predomina el concepto de relaciones internacionales. Las cátedras correspondientes en los centros académicos europeos y norteamericanos se denominan indistintamente de política internacional o relaciones internacionales.

Hay que partir del hecho de que “no todas las relaciones internacionales son políticas, así como en una sociedad no todas las relaciones sociales son políticas. Las relaciones sociales pueden ser de naturaleza política, jurídica, económica”<sup>13</sup>. Y así también como en una sociedad las relaciones sociales pueden devenir en políticas “cuando los hombres entablan relaciones para poder dirigir o influir decisiones sobre asuntos públicos, para llegar al poder, para cambiar las relaciones de fuerza entre clases y otros grupos sociales o para conservar la relación de fuerza existente”<sup>14</sup>, así también

a nivel mundial las relaciones internacionales pueden devenir en políticas (política internacional) cuando resultan vinculadas a la voluntad de "Estados (que) quieren asegurar una posición favorable en el mundo para poder imponer sus intereses, controlar o influir el esclarecimiento de problemas y cuestiones de fuerza todavía pendientes, ampliar su poder y cambiar las relaciones de fuerza a su favor, mantener el statu quo en su zona geográfica respectiva o, en general, en el mundo"<sup>15</sup>.

Una consideración científica de las relaciones internacionales, pues, debe comprender todas las relaciones que existen sobre la tierra, siempre que ellas, tengan relevancia política o —en los térmi-

nos vinculados a la concepción sociológica de Brucan— "la posibilidad de influir en los acontecimientos mundiales"<sup>16</sup>.

Un congreso de literatura con la participación de escritores eminentes de varios Estados sería entonces un acto de relaciones internacionales; pero él se convertiría en un acto de política internacional si, por ejemplo, el Gobierno del país anfitrión utiliza el congreso como un medio para influir en los Estados de los que provienen los participantes extranjeros. En términos generales, puede decirse que los actos de relaciones internacionales pueden convertirse en actos de política internacional si ellos adoptan el carácter de medios para la consecución de objetivos políticos.

## NOTAS

- 1 Politik zwischen Staaten, 1975, pág. 22 y s.
- 2 The Twenty Year 's Crisis, 1919-1939, 1964, pág. 102
- 3 D. Tomashevski, Las Ideas Leninistas y las Relaciones Internacionales Contemporáneas, 1974, pág. 57.
- 4 Ibid., pág. 43.
- 5 Ibid., pág. 34.
- 6 Las relaciones internacionales después de la segunda guerra mundial, t. I, 1945-1949, ed. en ruso, 1962, pág. XXVI; tomado de Tomashevski, Op. Cit., pág. 67.
- 7 Tomashevski, Op. Cit., pág. 29 y s.
- 8 Aussenpolitik und internationale Beziehungen, en Gerhard Lehmbuch, Einführung in die Politikwissenschaft, 1970, pág. 172 y s.
- 9 Loc. cit.
- 10 K. Kaiser, Theorie der Internationalen Politik, en K. D. Bracher y E. Fraenkel, Internationale Beziehungen, 1969, pág. 276.
- 11 Loc. cit.
- 12 Véase J. D. Singer, The Level-of-Analysis Problem in International Relations, en J. N. Rosenau, International Politics and Foreign Policy, 1969; y, Ronald Yalem, The Level-of-Analysis, Problem Reconsidered, en The Year Book of World Affairs 1977.

- 13 S. Brucan, Die Auflösung der Macht. Eine Soziologie der Internationalen Beziehungen und der Internationalen Politik, 1973, pág. 79.
- 14 Loc. cit.
- 15 Ibid., págs. 79-80.
- 16 Ibid., pág. 77.



## **\* 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".



Emb. Allan Wagner Tizón en la clase magistral con motivo de la inauguración del año lectivo 2003

# **Actividades**

---

## ***institucionales***



## Actividades institucionales

### **Durante el período abril-junio 2003 se llevaron a cabo las siguientes conferencias:**

- La Academia Diplomática, conjuntamente con la Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río-Perú e Idea-Perú, organizaron el conversatorio “Partidos políticos y crisis de gobernabilidad en América Latina”, el miércoles 23 de abril del presente año.
- El martes 29 de abril tuvo lugar la presentación del libro *La política exterior del Perú en la era de Ramón Castilla: defensa hemisférica y defensa de la jurisdicción nacional*, de la doctora Rosa Garibaldi de Mendoza, ministra en el Servicio Diplomático de la República, que contó con los siguientes panelistas: embajador José de la Puente Radbill y los historiadores Ronald Bruce St John, Percy Cayo y Ernesto Yepes del Castillo.
- La Academia Diplomática del Perú organizó la conferencia “La doctrina Bush y el conflicto en el Medio Oriente”, a cargo del doctor Ronald Bruce St John, asesor en la Junta Consultiva Internacional del Journal of Libyan Studies y el Atlantic Council Working Group on Lybia, el viernes 9 de mayo.
- El 30 de mayo se realizó la Clase Magistral a cargo del embajador Allan Wagner Tizón, ministro de Relaciones Exteriores a los alumnos de la Academia Diplomática con motivo de la inauguración del año lectivo 2003.
- Se dictó la conferencia “Paz y seguridad en la Península coreana” organizada por la Academia Diplomática, a cargo del embajador Choi Young-jin, presidente del Instituto de Asuntos Exteriores y Seguridad Nacional de Corea (IFANS), el lunes 9 de junio.

### **Reunión de la REDAP**

La Academia Diplomática del Perú como coordinadora de la Red Peruana para Estudios del Asia Pacífico (REDAP) llevó a cabo la 45, 46 y 47ava. sesión de trabajo, el 3

de abril, el 15 de mayo y el 19 de junio respectivamente ante el Consejo Directivo de la REDAP.

## **Firma de convenio**

- El Director de la Academia Diplomática del Perú, Embajador Luis Felipe Gálvez Villarroel suscribió el 4 de junio un convenio de cooperación con el señor Tatchai Sumitra, Presidente de la Universidad Chulalongkorn de Tailandia.

## **Dictado de Curso**

- Del 28 de abril al 23 de mayo se llevó a cabo el curso de Política Exterior y Relaciones Internacionales para Oficiales del Curso de Alto Mando de la Escuela Superior de Guerra del Ejército.

## **Participación de alumnos de la Academia Diplomática en actividades culturales**

- Durante los días 4, 5 y 6 de junio, los alumnos de la Academia Diplomática participaron en la IX Conferencia Anual de Estudiantes sobre el tema “Los jóvenes y el Perú en la sociedad global”. Cuatrocientos treintinueve estudiantes de diferentes universidades se reunieron para reflexionar sobre la agenda prioritaria del país y la participación de los jóvenes en el contexto de la globalización, asimismo compartieron sus inquietudes y conocimientos con los líderes nacionales.
- Las estudiantes de segundo año, Verónica Bustamante y Ana Teresa Lecaros participaron en la Feria Vocacional del Colegio San Silvestre llevada a cabo el día 14 de junio, donde disertaron sobre la carrera diplomática.



# **reseñas**

---

## ***bibliográficas***

### **La política exterior del Perú en la era de Ramón Castilla. Defensa hemisférica y defensa de la jurisdicción nacional**

*de Rosa Garibaldi*  
por Percy Cayo

### **The New Market Ideology. Globalism**

*de Manfred B. Steger,*  
por Gonzalo Talavera Álvarez

### **Global Shift. Transforming the World Economy**

*de Peter Dicken, Paul Chapman,*  
por Svetlana V. Pron

### **The Global Community. Migration and the Making of the Modern World**

*de W.M. Spellman,*  
por Ping, Huiwu

## **Globalization / Anti-Globalization**

de *David Held y Anthony McGrew*,

por Jessica Pásara Caycho

## **The Global Conflict**

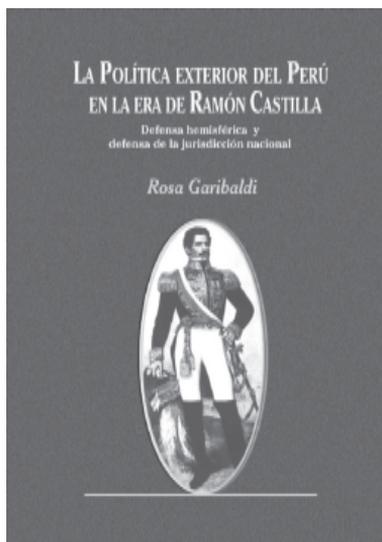
de *C.J. Bartlett*,

por Anna Viragh

# LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PERÚ EN LA ERA DE RAMÓN CASTILLA

## Defensa hemisférica y defensa de la jurisdicción nacional

**Rosa Garibaldi, Fondo Editorial Fundación Academia Diplomática del Perú, Lima, 2003, 409 pp.**



por Percy Cayo\*

En 16 capítulos, Rosa Garibaldi aporta este trabajo apasionante sobre la política exterior del Perú en la era de Ramón Castilla, expresión que específicamente señala muy bien el objetivo que se ha propuesto, y subtitula el libro “Defensa hemisférica y defensa de la jurisdicción nacional”. Hay acierto en el título aunque en el contenido, primero se va a ocupar de la defensa de la jurisdicción nacional y después de la defensa hemisférica. Evidentemente, Castilla es una figura estelar de nuestra historia. La era descrita por la autora constituye una página brillante de nuestra historia diplomática.

La autora divide la Defensa de la jurisdicción nacional en dos partes, primero el Inicio de la República y de la Cancillería peruana, y la segunda parte: la defensa de la jurisdicción nacional propiamente. El inicio de la República y de la cancillería peruana comprende, a su vez, dos capítulos: uno primero que abarca entre 1821 y 1844, es decir desde que en 1821, ya proclamada la independencia, una semana más tarde, San Martín creó el Protectorado y, dentro de él, tres ministerios, uno de ellos

precisamente el de Estado y Relaciones Exteriores. En el segundo capítulo que aborda el inicio del Ministerio de Relaciones Exteriores y del servicio diplomático, la autora hace un gran esfuerzo de síntesis muy apretada para explicar los momentos aureolados de nuestra cancillería.

En el primer capítulo que describe el período hasta 1844, cuando va a concluir la gran anarquía que había atravesado el país, particularmente después del desastre de Ingavi, la autora revisa los primeros problemas que se dieron, que fueron en realidad los problemas con Bolivia y las relaciones con el Ecuador. Respecto a Bolivia, dice con razón, que la demarcación de los límites fronterizos nunca fue un problema esencial de las relaciones del Perú con Bolivia. Fueron otros los problemas, desde el tratado del año 1826, que firmó por el Perú Ignacio Ortiz de Zevallos y por Bolivia Facundo Ynfante, hasta los intentos peruanos, ciertos o atribuidos, por ejercer dominio sobre Bolivia. Más allá del aporte de Rosa Garibaldi, hay mucho que estudiar todavía sobre este tema. Razón tenían los bolivianos de preocuparse: en el año 1828

hubo la llamada invasión peruana a Bolivia y, también, en el año 1841: Ingavi, que tuvo graves consecuencias porque, aparentemente, allí hubo agravio a Castilla. Aunque creo que la historiografía peruana ha exagerado, el historiador boliviano Aponte señala que una vez muerto Gamarra, la gran figura era Castilla y que, cuando se le tomó preso, hubo agravio y no la pasó bien y que de allí le quedó una suerte de lógica y natural resistencia contra Bolivia.

Rosa Garibaldi señala los primeros pasos, inseguros y vacilantes, que dio la nación peruana que emergía en medio de unas circunstancias tremendamente difíciles. Todo ello tomó otro matiz, otro cariz a partir de Castilla. Hay pues la personalidad extraordinaria de Castilla, que la autora estudia con gran entusiasmo. Si bien es cierto que Castilla tiene una posición muy importante en esta historia, es preciso señalar, recordando al maestro Jorge Basadre, particularmente en este año de su centenario, que junto a esta personalidad vigorosa, enérgica, se dieron dos elementos que contribuyeron a que surgiera una suerte de nuevo Perú: la aparición del guano que significó para el Estado peruano más ingresos que realmente le permitieron empezar a vivir. Sin un apoyo de esa naturaleza, toda la vigorosidad de Castilla no le hubiera permitido hacer todo lo que hizo. Por otra parte, también la existencia de un hecho como Ingavi, en noviembre de 1841, que, aunque fue un escandaloso desastre militar en nuestra historia, significó por otra parte, la determinación de la nacionalidad. Uso el término que Basadre usa para poner fin a la primera etapa de la historia del Perú. A partir de ese momento, va a haber un estado que es Bolivia y va a haber un estado que es Perú. Además de ello, en esa época aparece José Gregorio Paz Soldán, cuyo enorme peso trasciende. Fue canciller con Castilla, fue canciller con Echenique y fue canciller con San Román. Fue un hombre que estuvo al servicio del Perú.

Bajo el título de Defensa de la jurisdicción nacional,

Rosa Garibaldi estudia por un lado las relaciones diplomáticas dentro del marco del serio problema de los reclamos diplomáticos, sobre el cual existe poco en nuestra historiografía y que la autora describe magníficamente bien. Ella señala que:

“El problema de los reclamos diplomáticos abrumó a Castilla hasta el último día de su presidencia. En 1860 denunció ante el Congreso los violentos procedimientos utilizados por las potencias extranjeras para arrancarle al Perú indemnizaciones exorbitantes en apoyo de reclamos injustos. Invocó la colaboración de los diplomáticos peruanos en el exterior para no admitir en territorio peruano a ningún extranjero que no estuviera dispuesto a someterse a la ley peruana, al igual que los propios peruanos.”

Evidentemente, en particular antes de que Castilla asumiera el poder, hubo una depreciación de la economía no sólo para nuestro país, sino también para los bienes, para las pertenencias de los extranjeros, que quisieron aprovecharse de esta situación para cobrar exorbitantes indemnizaciones. Castilla se enfrentó a ello; ello constituye parte de su esfuerzo para organizar un frente de cooperación continental ya que en los otros países también pasaba más o menos lo mismo. Pero la desventaja del Perú era que existiendo la riqueza del guano, las potencias extranjeras sabían que habían medios para satisfacer sus reclamos.

Coincido con lo dicho por el Embajador José de la Puente Radbill. El libro de Rosa Garibaldi recoge en forma altamente profesional e impecable el período del mayor protagonismo internacional del mariscal Castilla y de su eminente canciller José Gregorio Paz Soldán, junto con la presencia *refundada* del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Diplomático. Pues si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores se inició formalmente el 3 de agosto de 1821, con la proclamación de José de San

Martín, en realidad el servicio diplomático, con las funciones que se le asignaron, con el detalle de las categorías, hasta de los sueldos que percibían los diplomáticos sólo se dio con el Decreto 90 que expidió Ramón Castilla el 31 de julio de 1846. Mediante ese decreto, Castilla y su Canciller tuvieron la visionaria concepción de concebir la Cancillería como un ente superior, integrado por la unión del Ministerio de Relaciones Exteriores y del servicio diplomático.

Agrega el embajador de la Puente que el libro es un texto básico para el conocimiento de la historia de la política exterior peruana de una era en que destacó el sentimiento americanista ejemplar del siglo XIX, de la que el "soldado de la ley" es el representante por excelencia. El embajador de la Puente hace una comparación entre la actitud imperialista de la Gran Bretaña, bombardeando Arica en el siglo XIX, interesada naturalmente en el guano del Perú, y aquella de los países imperialistas que hoy en día no vacilan en destruir el sistema internacional en su búsqueda del petróleo.

Refiriéndose el Embajador de la Puente al tema central de la tercera parte del libro –la historia de cómo el Perú, a mediados del siglo XIX y durante un período de casi veinte años, se convirtió en el líder de la defensa hispanoamericana contra todas las formas de agresión procedentes del exterior y el poder que movilizó a las otras repúblicas hacia la confederación y cooperación– subraya certeramente que Rosa Garibaldi nos lleva de la mano a un mundo de singular acuerdo en la formulación de la política exterior del Perú. El mariscal Castilla, a través de esa gran figura que fue Gregorio Paz Soldán, organizó un auténtico Ministerio de Relaciones Exteriores que desarrolló una política exterior que fue respetada a nivel mundial. En esas circunstancias, no fue de extrañar que se originara un gran proyecto de defensa hemisférica, apuntalado por el factor humano e institucional que representó la Cancillería peruana con su temprana e eficaz prepa-

ración de cuadros. Y que el Perú asumiera un protagonismo rector en América Latina a sólo 25 años de la independencia nacional.

En el relato destaca la actuación de un interlocutor de calidad, John Randolph Clay, ministro de los Estados Unidos en el Perú, en una época en que la potencia del norte se encontraba estructurando su visión imperial de dominio económico del mundo. Según investigaciones de Rosa Garibaldi, este hábil diplomático no sólo prestó destacados servicios a su país sino que se convirtió en el aliado del Perú, en su hora más crítica, ganándose así la admiración y la amistad de Ramón Castilla.

Rosa Garibaldi analiza todo ello con un método de historiadora profesional que surge de su alto nivel académico: doctora en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Ph,D en la prestigiosa Universidad Temple de Filadelfia. Y en base a su labor de investigación en los archivos del Departamento de Estado de los Estados Unidos y en las colecciones de la Biblioteca del Congreso.

El Embajador de la Puente también recalca la confianza que la autora hace a sus lectores: su condición de diplomática peruana le ha permitido una especial sensibilidad para comprender y analizar la actuación de los diplomáticos de antaño, que en nostálgica remembranza, trasmite con estas frases: "los he visto desfilar a lo largo de innumerables días y noches de investigación histórica". Y la autora agrega que su prolongada búsqueda en las principales fuentes de la historia diplomática peruana se ha complementado con hallazgos en el Archivo Histórico de Límites y en el Archivo Central Raúl Porras Barrenechea de la Cancillería peruana. Y se ha enriquecido con las invalorable opiniones de ilustres diplomáticos, pilares de la vida internacional del Perú: Víctor Maúrtua, Víctor Andrés Belaúnde, Alberto Ulloa y Raúl Porras Barrenechea.

El historiador Ernesto Yepes también destaca el profesionalismo de la autora pues a él le ha tocado rastrear los mismos documentos en el archivo del Departamento de Estado y sabe lo difícil que es encontrar el documento apropiado, después de voltear cientos de páginas, en ese inmenso mar que son los archivos nacionales de los Estados Unidos.

Comparto plenamente la opinión de Yepes cuando señala que uno de los principales méritos de este libro, tan bien escrito y tan ameno, es que aflora con mucha frescura el relato de cómo se toman las decisiones, cómo el destino de un país está en manos de cuatro o cinco actores que, en determinado momento, las circunstancias los pone en el tapete de las negociaciones. Y que el texto de Rosa Garibaldi tiene el mérito de poder mirar por dentro, desde la mesa de las decisiones para comprobar cómo se toman éstas. Tiene el mérito de hacer un corte lo más cercano posible para conocer cuáles fueron esas fuerzas, esos actores, esos acontecimientos que fueron impregnando el destino de nuestros pueblos. Si todavía tenemos pendientes los problemas más importantes del Perú que, de alguna manera, se plantearon hace ya siglo y medio, y que conocemos por terceras personas, lo interesante de un libro como éste es que nos sumerge dentro de los acontecimientos históricos, como si fuera una radiografía, un testimonio para ver qué argumentos, qué planteamientos existieron y fueron esgrimidos por los hombres que forjaron nuestra historia.

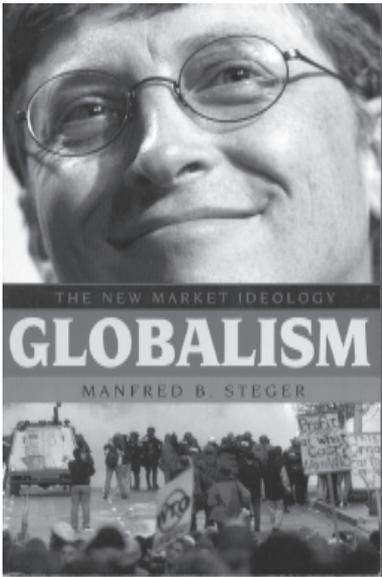
Comparto, igualmente, la inquietud de Yepes cuando se pregunta porqué si tuvimos esa oportunidad extraordinaria del guano, porqué si junto a la enorme riqueza y posibilidad que nos dio el guano, tuvimos un hombre como Castilla, cuyo mérito mayor fue el de haber dado una institucionalidad al Perú, y de haber creado las bases para que efectivamente existieran reglas de juego más o menos explícitas en el Perú, porqué esa promesa de una revolución económica, política, edu-

cativa que se comenzó a cuajar con Castilla se trunca, parece? Cómo explicar esa frustración terrible del Perú, no obstante su desempeño? Ello constituye un tema que constituye un reto para los investigadores de nuestra historia pues merece un estudio especial.



## \*Percy Cayo

El profesor Percy Cayo Córdova cursó estudios en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), donde obtuvo el grado de bachiller en Humanidades y el doctorado en Historia. Se ha desempeñado como catedrático en las universidades La Cantuta y PUCP. Asimismo, ha sido profesor en la Academia Diplomática del Perú, en la Escuela Militar, en la Escuela de Oficiales de la Fuerza Aérea y en la Escuela Naval. Ha participado en diversos eventos de su especialidad en el país y en el extranjero. Es miembro de la Academia Nacional de Historia—de la cual es Secretario—, del Instituto de Estudios Histórico Marítimos del Perú, de la Sociedad Geográfica de Lima y de otras instituciones académicas. También es Miembro Correspondiente de la Real Academia de la Historia de España y de las Academias Nacionales de Argentina, Bolivia y Colombia. En la actualidad es profesor de la Universidad del Pacífico.



# **The New Market Ideology.**

## **GLOBALISM**

**Manfred B. Steger, Rowman &  
Littlefield Publishers, INC., Inglaterra  
2002, 195 pp**

por **Gonzalo Talavera Álvarez\***

**A**puertas de un nuevo siglo, el mundo académico se plantea preguntas. Una de ellas es ¿Cuál es la ideología dominante de estos nuevos tiempos? Manfred B. Steger, autor de *Globalism The new Market Ideology*, presenta en su libro una respuesta. Empieza distinguiendo entre el proceso de globalización y la ideología asociada a este, el Globalismo. Y concluye con las bases para criticar el proceso de globalización entendida desde la perspectiva neoliberal o globalista y la hegemonía de los Estados Unidos de América en dicho proceso. Para ello describe los mecanismos a través de los cuales esta nueva ideología se impone y conduce el proceso de globalización, y cuales son sus adversarios ideológicos ya sean de líneas políticas de izquierda o de derecha. Si bien plantea que el Globalismo es éticamente insostenible, reconoce los beneficios de una sociedad y cultura global. El libro se desarrolla dentro de temas de comercio internacional, integración económica internacional, libre empresa y los aspectos sociales y económicos de la globalización. Como afirman muchos intelectuales entre ellos Benjamín Barber, Terrell Carver y Douglas Kellner, el libro es un excelente estudio sobre la teoría y práctica del Globalismo, los movimientos pro y contra globalización y de la batalla de Seattle. Además, es una buena fuente para hacer una crítica a la

ideología del Globalismo como fuente legitimizadora del capitalismo transnacional.

Steger presenta el discurso de libre mercado como sustento ideológico de lo que sería el Globalismo. Los globalistas han sustentado por años un modelo económico con discursos e ideas liberales, afirman que el mercado se autorregula y que no reconoce diferencias entre personas o Estados. Creen que el mercado es el mejor asignador de recursos, y que sus mecanismos se impondrán en el mundo para el bien común de la humanidad. De esta manera el autor señala, de forma muy precisa, cuales son las falacias o las contradicciones que tienen aquellos que piensan que el libre mercado es una realidad inexorable y que su funcionamiento genera eficiencias incuestionables que son sustento de un bienestar común de la humanidad. El autor tiene una postura escéptica hacia lo que hoy se llama globalización y su ideología, el Globalismo. También presenta las posturas de autores como Herbert Spencer, Thomas Friedman y Francis Fukuyama para los cuales el libre mercado (Liberalismo) y la democracia serían los sistemas hacia los cuales convergerían asintóticamente todos los demás sistemas socio económicos del mundo. Esta nueva ideología de libre mercado tendría como antepasado lejano al *laissez-faire, laissez passer*,

lema de las teorías de la fisiocracia y del liberalismo económico del siglo XVIII atribuidos a Quesney y Adam Smith respectivamente. Así, la idea de reducir la presencia y el rol del estado a su mínima expresión estaría sustentada por esta nueva ideología. Según el autor esto determinaría el rechazo del Globalismo tanto por la derecha como por la izquierda política.

El libro tiene seis capítulos: Las raíces del globalismo, el debate académico sobre la globalization, las cinco pretensiones centrales del globalismo, desafíos de la izquierda y la derecha política contra la globalización, la Batalla de Seattle y sus repercusiones, y las perspectivas del futuro. A lo largo de los seis capítulos, el autor trata de explicar si el Globalismo es un hecho nuevo o viejo en la historia de la humanidad, nos narra como el liberalismo se ha manifestado cíclicamente en la historia del siglo XX. Como luego de la primera guerra mundial el liberalismo entró en crisis, se implementaron las propuestas de Keynes y el liberalismo social, y los países adoptaron sistemas proteccionistas y nacionalistas. Y como reaparece luego de la segunda guerra mundial para entrar nuevamente en crisis en los años setenta con la recesión de EEUU. Además, explica las varias dimensiones que podría tener el Globalismo y las expectativas que genera en la política, en la sociedad, en el mundo económico, y los sustentos éticos de la nueva ideología. El autor dedica un capítulo a las protestas contra la Organización Mundial del Comercio en Seattle. Y constantemente ejemplifica las posturas contra la globalización con casos específicos y muy gráficos, como las protestas contra el Fondo Monetario Internacional (menciona y analiza especialmente el Consenso de Washington) y el Banco Mundial. Del mismo modo el autor presenta opiniones de académicos, grupos sociales, líderes políticos o sociales a favor o en contra de la globalización, como Bill Gates, Bill Clinton, Hugo Chávez o Juan Velasco que lideran o lideraron movimientos pro o contra la globalización.

Como dijimos, el capítulo tres analiza y sintetiza lo que el autor llama las cinco pretensiones del Globalismo, que no siempre aparecen juntas, para convertirse en ideología. Este capítulo es el núcleo del libro. Los demás enmarcan, ejemplifican y dan alternativas a la discusión. La primera pretensión del Globalismo para sustentarlo como ideología estaría dada por *La liberalización e integración de mercados*. Este punto descansa sobre el fundamento de que el mercado se autorregula y lo hace eficientemente; Y para que esto se dé se necesita de dos precondiciones: Democracia y libertad individual. Esto, desde la perspectiva neoliberal, genera un sistema justo denominado meritocracia. La desregulación, la libertad negativa y la separación de la política de la economía son piedras angulares del Globalismo. Según los neoliberales, estas políticas generarían ventajas a quien las adopte debido a que el libre mercado genera eficiencias que atraen a la inversión, se reducen los impuestos y aranceles, y finalmente se reduce el margen de acción de agentes públicos corruptos. De esta pretensión el autor deriva dos conclusiones: Primero, el discurso globalista tiene el poder de moldear el mundo y, segundo, no existe una relación estrecha entre liberalización, integración de mercados y globalización ya que la desregulación por sí sola no es condición suficiente de un mejor sistema económico, debido a que esta muchas veces es fuente de estabilidad, necesaria para el desarrollo y la convivencia armoniosa de la sociedad. La segunda pretensión es: *la globalización es inevitable e irreversible*. Esta idea está presente en los discursos de los líderes políticos. El autor encuentra una relación muy profunda y estrecha entre esta pretensión del Globalismo y el objetivo de una hegemonía cultural estadounidense. La tercera es: *Nadie está a cargo de la globalización*. El autor hace hincapié en las dos posturas extremas en torno a quien está al frente del proceso de globalización. La primera sería la que niega la presencia de un ente que conduzca la globalización y la segunda estaría dada por aquellos que afirman que la

globalización es un proceso liderado por una mano siniestra que se aprovecha de los agentes con menor poder de decisión. El autor desarrolla su propia postura y afirma que existe un cierto poder de parte de los países capitalistas de occidente, especialmente de los EEUU, en la toma de decisiones pero que no es absoluto, dicho poder se vería reflejado en imposición de las políticas del Consenso de Washington por ejemplo. Además, se plantea la pregunta de por qué existe una lucha por el liderazgo si nadie está al mando. Haciendo notar una contradicción de T. Friedman, quien afirma que si bien el proceso de globalización está exento de poderes globales que lo dominen, los EEUU son y deberán seguir siendo los líderes del proceso de globalización. La cuarta es: *La globalización beneficia a todos*. Si bien esta afirmación es usada por los neoliberales como sustento ético de su ideología ya que relaciona la prosperidad económica con el comercio y la inversión transnacional, Steger es muy crítico debido a que dicho discurso no toma en cuenta la demanda potencial sino tan solo la efectiva. La última pretensión es: *La globalización ayuda a dispersar la democracia por el mundo*. Esta idea se basa en que el libre mercado y la democracia son sinónimos, y esto a su vez los neoliberales lo derivan por contraposición a una generalización de la relación entre socialismo y dictadura. De estos cinco puntos expuestos, el autor extrae la conclusión de que el Globalismo ya es una ideología, porque cuenta con una teoría comprensiva y sistemática, y que el capitalismo a mutado y es la base de dicha nueva ideología. Sin embargo, también afirma que si bien el Globalismo es la ideología dominante que surge en este nuevo siglo, existen otras ideologías que le hacen frente como la de los proteccionista nacionalistas y los comunistas igualitarios.

Steger afirma que existe una campaña en los medios a favor de la globalización que como consecuencia a permitido al Globalismo convertirse en la ideología dominante. Este discurso ideológico se ha

impuesto e interiorizado en las mentes de los individuos y fuerzas sociales. Steger ejemplifica esto con el echo de que a pesar de que la sociedad teme la globalización, debido a su efecto sobre los salarios, la aceptan como modelo socio económico ideal. En palabras del autor: "Cuando la gente acepta las demandas del Globalismo simultáneamente aceptan el marco político, económico e intelectual del neoliberalismo" (Pág. 45). Esto revelaría cierto grado de ideologización. Y detrás de esto estarían los medios de comunicación que a su vez estarían influenciados por intereses capitalistas. El lenguaje escrito y hablado de los medios de comunicación es predefinido para que sirva de instrumento a la difusión del Globalismo como modelo ideal. Así, los globalistas construyen sus propias demandas para vender su agenda política en los medios de comunicación.

Manfred B. Steger es profesor asociado de política y gobierno de la Universidad del Estado de Illinois, y miembro afiliado del Centro de Investigación sobre Globalización de la Universidad de Hawai, Manoa. Sus campos académicos de pericia incluyen teorías e ideologías de globalización, teoría relativa, política y social, teorías de la no-violencia, y de política internacional. Sus publicaciones recientes incluyen "Gandhi's Dilemma: Nonviolent Principles and Nationalist Power" (St. Martin's Press, 2000); "Violence and Its Alternatives: An Interdisciplinary Reader" (St. Martin's Press, 1999); "Engels After Marx" (Penn State University Press, 1999); and "The Quest for Evolutionary Socialism: Eduard Bernstein and Social Democracy" (Cambridge University Press, 1997).



### \*Gonzalo Talavera Alvarez

Bachiller en Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, actualmente

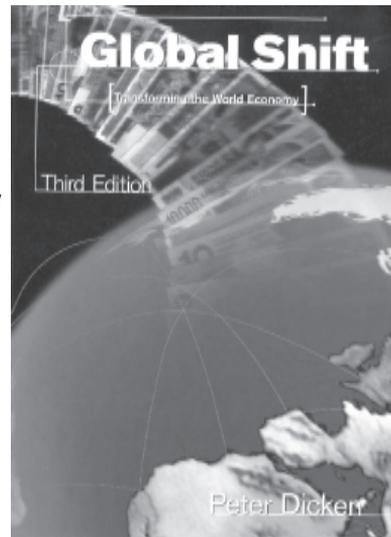
cursa el primer año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.

# GLOBAL SHIFT

## Transforming the World Economy

**Peter Dicken, Paul Chapman Publishing Ltd., 2001, 496 pp.**

por Svetlana V. Pron\*



**G**lobal Shift. *Transforming the World Economy* por Peter Dicken –profesor de geografía económica en La Universidad de Manchester, Gran Bretaña, quien además ha trabajado en las universidades y los colegios de comercio en los Estados Unidos, Canadá, México, Hong-Kong y Singapur– es una obra en que el autor retrata los cambios globales procedidos en las condiciones de globalización de la economía mundial. El autor reseña las tendencias comunes de los cambios globales que siguen transformando la economía mundial, así como la influencia de las corporaciones regionales en el sistema económico mundial. También el autor analiza las acciones de las compañías transnacionales que componen la red diversificada de comercio, así como las acciones de los estados que actúan como controladores y competidores en el ambiente tecnológico variable. Los efectos de estos procesos se diferencian por geografía y sectores. Los ejemplos que toman de todas las partes del mundo nos ilustran estas diferencias.

Este libro está dividido en cuatro partes que son estrechamente unidas con cada una. La primera parte de “Global Shift. Transforming the World Economy” por Peter Dicken se compone solo de un capítulo que describe los cambios globales del mapa de producción, comercio e inversiones extranjeras. La mayoría de la información que señala en este capítulo se refiere a la escala nacional por dos razones. En primer lugar, por que esta escala es la en que la mayoría de la información se acumula y se

publica y en segundo, por la importancia del estado como el instituto económico.

Ingresamos en el nuevo milenio y el mapa mundial contemporáneo de producción, comercio e inversiones es más complicado que el de los años cuarenta-cincuenta. En el espacio de estos años sucedieron los cambios inmensos que cambiaron el sistema económico mundial completamente. Los cambios globales desarrollaron a pasos agigantados. “El período dorado” de los años cincuenta-sesenta ahora no nos parece típico para aquel tiempo. Eso fue un período exitoso corto que se quebró en el período de depresión y aun en el período de crisis, es decir la economía volvió a desarrollarse por grados.

Para Dicken, en la economía mundial existe un grupo de países que sigue dominando la producción industrial, el comercio y las inversiones, pero el mundo actual no es el mundo solo de estas economías centrales que existían en años anteriores. Actualmente surgen nuevas economías, por ejemplo, los países de Asia principalmente los del Sudeste asiático, que atraen los flujos internacionales del comercio e inversiones, así como donde se empieza a desarrollar la producción industrial mundial. En otras palabras actualmente podemos observar la compenetración de casi todas las economías del mundo.

La segunda parte descriptiva de la obra presente que consiste en seis capítulos, señala los procesos de transformación y se basa en tres elementos: las compañías transnacionales, los estados y la tecnología. Los capítulos tres y cuatro revisan con atención el estado como componente tradicional de la economía mundial porque los estados siguen teniendo mucha participación en la economía global, sobre todo como controladores de las transacciones económicas. El capítulo cinco analiza la naturaleza y la significación de los cambios tecnológicos. Los capítulos seis y siete investigan las relaciones de las compañías transnacionales como actores de la red mundial de comercio. El capítulo ocho examina la naturaleza y el dinamismo de las relaciones entre las compañías transnacionales y los estados.

El autor revisa los estados como participantes del sistema global, como representantes de la cultura, la política y la economía, así como controladores de la actividad económica. Cada estado tiene su propio sistema concreto para influir en el nivel y la naturaleza de la actividad económica dentro y fuera del estado. Solamente los métodos que los estados usan para realizar su política exterior y la combinación de las políticas de todos los estados constituyen las políticas exteriores de los estados diferentes.

También la política exterior depende del componente ideológico del estado. Para mostrarlo Dicken compara dos estados con diferentes tipos de economía, con la economía plana y la economía de mercado. El autor tiene amplia cobertura de las políticas de los estados en la área del comercio, inversiones extranjeras directas e industria. Actualmente las fronteras entre estas tres políticas se nivelan y no obstante las diferencias entre las políticas de los estados en la área del comercio, inversiones extranjeras directas e industria siguen existiendo. El autor pone el ejemplo de la Organización Mundial de Comercio cuyo objetivo es mantener el régimen multilateral sin discriminaciones.

Asimismo, Dicken toca el tema de la integración regional manifestando que actualmente no existen muchas uniones económicas regionales y las que existen se encuentran en la primera etapa de la integración (convenios de libre comercio). Solamente la Union Europea tiene el programa a largo plazo de su desarrollo. Lo cierto es que no podemos minusvalorar la importancia del NAFTA o los procesos de la integración en la región de Asia-Pacífico. En todos los casos los bloques regionales van a ser los elementos componentes de la economía global. Igualmente en su obra Dicken nos muestra la diversidad de los medios, con ayuda de los cuales los estados ocupan sus posiciones dentro del sistema económico global y teniendo su propia política e ideología, influyen a las economías nacionales; asimismo, el autor presta atención a las semejanzas que existen entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

Luego el autor identifica algunos cambios tecnológicos importantes en el proceso de globalización de la actividad económica, estos se encuentran en el centro del crecimiento y desarrollo económico y son fundamento para la evolución del sistema económico global. Dicken en el quinto capítulo de su libro separa algunos aspectos específicos de los cambios tecnológicos, identificando los procesos del cambio tecnológico como el proceso evolutivo y las transformaciones radicales de las tecnologías existentes. El autor revisa la tecnología de computadores y de medios de comunicación, a la cual se le puede llamar tecnología informativa. Además nos recuerda que cada cambio en la tecnología tiene que causar efectos concretos.

En los dos capítulos subsiguientes, Dicken nos explica los aspectos específicos de las compañías transnacionales: cómo las compañías se reducen a compañías transnacionales, cómo las compañías transnacionales desarrollan su red internacional de operaciones y cómo las actividades económicas son organizadas a través de

las redes activas de las relaciones dentro y entre las compañías transnacionales y otros tipos de organizaciones, además el autor investiga las relaciones entre las compañías transnacionales y los estados, siendo importante en las condiciones de globalización de la economía mundial. Las relaciones entre los estados y las compañías transnacionales pueden ser tensas y amistosas, pero realmente los estados necesitan de las compañías transnacionales para multiplicar su riqueza material y al mismo tiempo, estas necesitan de los estados para beneficiarse de su estructura. Asimismo, se plantea el problema de los costos y ganancias de las compañías transnacionales, así como el proceso de regateo con los estados para ganar ventaja en la pretensión de lograr sus propios objetivos.

La tercera parte del "Global Shift. Transforming the World Economy" explora detalladamente el proceso de globalización en sectores específicos. La globalización de la actividad económica no es un proceso uniforme. Los cambios globales que ocurren en la economía se manifiestan en sectores varios de formas diferentes. Es importante investigar los casos específicos para ver como ocurren los procesos generales. En los capítulos del nueve al doce Dicken analiza las situaciones actuales en los sectores de la industria textil, automovilística, electrónica y en el sector de los servicios. Los cambios globales afectaron a cada uno de estos sectores en décadas recientes y son más acusados, pero eso no significa que estos sectores de la industria sean típicos y representativos de todos los sectores. El objetivo principal de esta parte del libro es mostrarnos como los cambios cooperan uno con otro y forman juntos los cambios globales. El autor tiene su propio orden de investigación de los sectores de la industria siendo el siguiente:

- significado general del sector y la naturaleza de producción masiva;
- cambios globales en producción y comercio;
- cambios de demanda;
- tecnología, cambios tecnológicos y proceso de producción;

- política del gobierno;
- estrategia corporativa;
- ocupación.

Este orden nos permite determinar en forma precisa las semejanzas y diferencias de estos cuatro sectores, además nos permite comparar las características de los sectores, por ejemplo, la naturaleza de la política del gobierno o la importancia de las alianzas estratégicas. En la parte final de su obra, Dicken analiza los problemas de las economías nacionales, regionales y locales que resultan de los cambios globales en los niveles diferentes del desarrollo económico, así como los problemas de la coordinación de estos cambios. Los problemas conectados mutuamente que tienen las economías en sus intentos de coordinación de los cambios en la economía global son explorados minuciosamente en esta parte del libro.

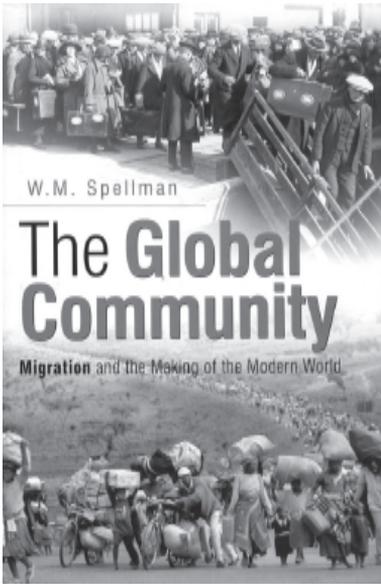
También el tema principal de esta parte de la obra es la ocupación. Como aumentar la ocupación de la población es actualmente la pregunta clave en todas las partes del mundo. El problema de la ocupación existe en todos los países, desarrollados y en desarrollo, pero para los países en desarrollo es el problema más candente. En conclusion, es de decir que "Global Shift. Transforming the World Economy" por Peter Dicken es una obra que nos permite valorar todos los procesos ocurridos en la economía mundial que cambian el sistema global. El libro es ilustrado con más de doscientos dibujos, diagramas y tablas y no obstante, constituye un instrumento para comprender mejor todos los procesos que pasan actualmente en la economía mundial en las condiciones de globalización.



## \*Svetlana Pron

Economista de la Universidad Estatal de Comercio de Moscú, especialista en economía mundial, actualmente

cursa el primer año como alumna becada en la Academia Diplomática del Perú.



# The Global Community

## Migration and the Making of the Modern World

**W.M. Spellman, Sutton Publishing limited, England 2002, 247 pp.**

por Ping, Huiwu\*

El autor W.M. Spellman es el profesor de Historia y Director of Interdisciplinary Humanities at the University of North Carolina, Asheville. Su obra *The Global Community—Migration and the Making of the Modern World* fue publicada en el año 2002. La obra es un profundo estudio del fenómeno de migración, basado en una visión histórica.

La migración, ha sido una experiencia constante del ser humano desde hace 50-70,000 años. La sobrevivencia y la supervivencia del ser humano, el deseo de lograr mejores condiciones de vida y de conseguir más recursos, siempre han sido la motivación del este fenómeno humano. La migración, como la rotación, la reubicación, el cambio geográfico del ser humano, ha sido la del campo a las ciudades, la dentro del continente, la transoceana, ha sido el fenómeno de refugiados, y últimamente, la migración por trabajo.

Pero, la migración intercontinental en la historia por escrito sucedió apenas hace 500 años, que constituye el enfoque del libro. Esta transferencia transoceana tiene trascendencia no solo por la cantidad, sino por el impacto que tienen los migrantes a los pueblos nativos. La obra trata de explorar el fenómeno en diferentes períodos,

en los aspectos tales como: Estado patronante, imperativos económicos, difusión cultural, el impacto de migrantes a los pueblos nativos, las consecuencias personales y psicológicas, el matrimonio internacional y la mezcla de razas, etc.

El autor revisa la historia de estos cinco siglos abundantes del fenómeno, dando mucha importancia a Europa. Porque durante los 500 años, los europeos han desempeñado un papel central en la migración y la transformación global.

El autor analiza la historia en tres o cuatro etapas, las cuales corresponden a las tres partes de la narración del libro: *la era mercantil*, de 1500 a 1800, en la cual se trata de conquistadores y contratos, la migración africana; *la era industrial*, de 1800 a 1945, en la cual el autor habla del trabajo libre y la gran migración, los imperios y los nuevos contratos; *la era de migración global*, de 1945 a 2000, en la cual el autor examina las transiciones globales desde 1945 y manifiesta su especial interés en el tema de refugiados.

1500-1800. La era mercantil: Los europeos aceptaron el mercantilismo como su modelo para el desarrollo económico. El control sobre las colonias y los recursos estra-

tégicos constituía el tema principal de la preocupación de Europa. Con el conocimiento geográfico, la nueva tecnología para la navegación y las armas de pólvoras, apoyados y financiados por los monarcas, los europeos pudieron descubrir al nuevo continente y someter a los continentes de Africa, América y Asia a la consideración global. Pero las monarcas no querían el flujo libre de migración. Habían cuatro grupos básicos de migraciones: administradores, manos de obra agrarias contratadas de Europa, esclavos africanos y convictos. Los migrantes europeos fueron como 2 millones, mientras fueron 7.8 millones los esclavos africanos migrantes al Nuevo Mundo. Desde la segunda mitad del siglo XVIII, por la alta tasa de natalidad, por la necesidad de manos de obras en América, se veía necesario liberar las restricciones sobre la migración.

1800-1945. La era industrial: La demografía de Europa creció rápidamente, las manos de obras libres constituían el principal recurso humano de capacidad productiva, el sistema de esclavitud vino siendo cuestionado, el trabajo contratado creció también notablemente, la innovación tecnológica facilitó el transporte transoceano. Por parte de los Estados, existía la intención de aliviar la problemática interna mediante la emigración. En este contexto, fastidiados del penoso trabajo urbano en la industria manufactural, muchos europeos emigran para tener más oportunidades. La emergencia y el crecimiento capitalista y la economía de mercado tuvieron gran influencia a la migración en la envergadura y la dirección. En el proceso, los europeos lograron imponer su supremacía de la cultura sobre los pueblos nativos. Durante 1800-1925, habían 50-60 millones europeos que abandonaron a sus países avanzados, cifra mucho mayor que los inmigrantes asiáticos y africanos durante 1500-1900, cuya cantidad fue alrededor de 15 millones.

1945-hoy. La Era de migración global: Europa y EE.UU. como países receptores. Inmigrantes han cambiado los rostros

de las fuerzas industriales. La urbanización desarrolla con rapidez acompañada de la concentración demográfica en las grandes ciudades y pueblos. Por la revolución verde y el desarrollo médico, con la alimentación y los tratamientos médicos mejorados, la demografía crece enormemente. Los conflictos de política exterior en la guerra fría, y luego la globalización han acelerado el proceso de migración. Los países desarrollados y algunos países de mercado emergentes se vuelven cada día más atractivos como el destino de la migración, esta tendencia se consolida por los métodos modernos de comunicación. Mientras tanto, las fuentes de la migración sufren de una gran diversidad. Por primera vez, los inmigrantes no toman la nacionalización del país destino como prioridad. Hay montones de trabajadores que vienen básicamente por un salario y no por la residencia o la nacionalización, y la migración de las ex-colonias es notable en este período.

El autor menciona cuatro características de la actual migración: la comunicación y el transporte juega un papel cada día más importante, la suspensión de los controles de viajar después del colapso del bloque oriental acelera la migración, el extremo nacionalismo y exclusionismo étnico agrava la situación de refugios, una nueva etapa humanitaria ha llegado donde el lenguaje de derechos tiene una voz más fuerte.

En cuanto a los refugios, como una parte de la migración, siempre existían, pero el siglo XX fue especial. En este siglo, hay más migración forzada que nunca por razones políticas e ideología racista. La emergencia de criterios estrictos para la admisión de refugios agravó la situación. Los Estados soberanos, sobre todo los ricos, por mantener un mejor nivel de vida y mejor calidad de la existencia material de sus ciudadanos, solían defender sus derechos y excluir a los migrantes. Después de 1945, el tema de refugios se convierte en un tema de preocupación universal.

En la obra se habla también de los retos tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo, tanto para los países receptores de migración como para los países proveedores de migración. La erosión de talentos hace mucho daño a los países en desarrollo. No pueden ofrecer buenos ingresos a los talentos y los pierden, ello les debilita la capacidad para desarrollar. Los países desa-

rollados también tienen una visión negativa al fenómeno de inmigración por el temor de que los inmigrantes compitan con los nativos. Los Estados pulsantes de la globalización, esperan eliminar las fronteras económicas mientras restringen la inmigración. Pero siempre y cuando exista la diferencia de economía, no se cederá el flujo de migración entre los países desarrollados y los en desarrollo.



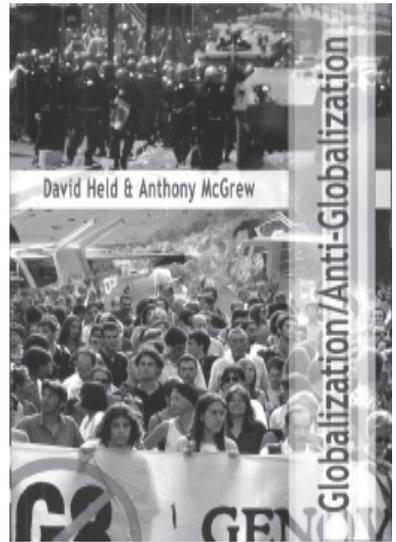
**\*Ping, Hiuwu**

Es titulado en Filología Hispana por la Universidad de Lenguas Extranjeras y Comercio Exterior de Guangdong en la República Popular China, actualmente cursa el primer año como alumno becado en la Academia Diplomática del Perú.

# Globalization/Anti-Globalization

**David Held y Anthony McGrew,  
Blackwell Publishers Inc. Oxford,  
USA, 2002, 158 pp.**

*por Jessica Pásara Caycho\**



La globalización constituye uno de los debates políticos e intelectuales más importantes de nuestros tiempos. David Held y Anthony McGrew proporcionan algunas claves para entender este debate, analizando cuán lejos y en qué medida el mundo en el que vivimos está siendo remodelado por fuerzas y procesos globales. Permanente fuente de intensa controversia, la globalización es examinada en sus variadas tendencias, en relación con las distintas posiciones del debate entre globalizadores (los que están a favor de la globalización) y antiglobalizadores (en contra de la misma)

El libro está estructurado en nueve capítulos, a través de los cuales los autores identifican el sentido ambivalente que se le otorga al término. Ellos plantean un profundo análisis de las consecuencias políticas, económicas, culturales y sociales sobre la humanidad.

Antes de iniciar el examen de los principales tópicos, cabe resaltar que el presente volumen descansa en diez años de estudios acerca del tema. Sin embargo, es un original y novedoso producto para los autores quienes definen su obra como "un intento por establecer concisa y brevemente cuáles son las preguntas clave en este campo y cómo podrían ser abordadas".

Precisamente, a lo largo de sus 192 páginas, se examinan, de manera sucinta y didáctica, las principales problemáticas en torno a la globalización y concluyen proponiendo una nueva agenda política para el siglo XXI.

## **¿Qué es la globalización?**

Globalización es el proceso expansivo, creciente y acelerado de interconexión universal de flujos y patrones de interacción social. Es una transformación de la organización espacial que une comunidades distantes y expande el alcance de las comunicaciones, sistemas económicos y relaciones de poder a todo el mundo.

Por otro lado, los escépticos –antiglobalizadores– se preguntan: "¿Qué hay de 'global' en la globalización?"; y sostienen, además, que el proceso debiera llamarse "Americanización" u "Occidentalización". Ellos establecen que la globalización es una ideología que pretende justificar y legitimar el proyecto global neoliberal, el cual consiste en la creación de un libre mercado global y la consolidación del capitalismo angloamericano en las regiones económicas más importantes.

Es innegable que el proceso pueda servir a

los intereses de algunas potencias económicas. No obstante, se puede afirmar que es la expresión de profundos cambios estructurales –inevitables– que benefician al mundo. En ese sentido, la preocupación más grande de los globalizadores radica en los instrumentos, configuración, distribución e impacto de la globalización que, adecuadamente usados y desarrollados, proporcionarán más beneficios a la sociedad.

### **¿Cuál es el rol del Estado?**

Para quienes están en contra de la globalización, el orden internacional es el orden producido por los estados más poderosos. Por ello permanecen escépticos ante la idea de que alguna vez puedan existir una ‘genuina’ cooperación global y ‘sólidos’ acuerdos internacionales dentro de un sistema de estados soberanos. Este escepticismo se basa en la concepción estadocéntrica donde los estados son los principales actores en los asuntos internacionales. Más aun, afirman que las instituciones internacionales son pasajeras, inefectivas y carecen de autonomía. Los estados prevalecen sobre cualquier otra entidad política, y el orden mundial es diseñado arbitrariamente por los estados más poderosos.

Los globalistas, en cambio, afirman que es necesario institucionalizar formas multilaterales de colaboración. Los estados se enfrentan con problemas (intercambio comercial, crisis financieras, calentamiento global, contaminación ambiental) que sólo se resolverán mediante la cooperación entre estados y actores no estatales. La globalización está destruyendo gradualmente la capacidad de los estados-nación de actuar independientemente en el marco del cumplimiento de sus políticas internacionales. En consecuencia, el rol del estado-nación está siendo transformado y el poder político reconfigurado para satisfacer las demandas del mayor número de estados.

Otro tema abordado por los autores es aquel que se refiere al destino de las culturas nacionales. Al respecto, los escépticos afirman que los nuevos sistemas de comunicación generan una toma de conciencia de los diferentes estilos de vida y escalas valorativas que, lejos de favorecer una profunda comprensión de las diferencias culturales, conllevan a fragmentar la vida cultural de cada nación. No existe un cúmulo de memoria común a nivel mundial; no existe una forma de pensar global; ni mucho menos existe una historia universal que pueda unir a los pueblos. A pesar del vasto flujo de información e imágenes alrededor del mundo, hay muy pocas señales que muestren algún tipo de ‘cultura global’ en proceso, y menos signos aún de posible decaimiento de los nacionalismos.

Por otro lado, los globalistas establecen que existen infinidad de factores que demuestran la existencia de fundamentos culturales de una sociedad civil global en crecimiento. Los mejores ejemplos radican en organizaciones como Greenpeace, Friends of the Earth y agrupaciones como el Movimiento anticapitalista, las cuales deben su éxito a la globalización de las comunicaciones y evidente conciencia ‘global’ de los problemas que buscan combatir. Asimismo, los organismos e instituciones internacionales constituyen clara evidencia del fortalecimiento de una conciencia global política y cultural.

Respecto de la economía global, los escépticos concluyen que los gobiernos nacionales continúan siendo las únicas fuentes de autoridad legítima y efectiva en el gobierno de la economía global, siendo también los principales agentes de coordinación y regulación económica internacional. Esta conclusión es difícil de aceptar para los globalistas, debido a que ese enfoque ignora por completo la forma en que los gobiernos nacionales están constantemente adaptándose y ajustándose a las exigencias de los mercados globales, y a

las fuerzas económicas que afloran casi naturalmente. Los más radicales opinan que los mercados globales están más allá de la regulación política y que la globalización económica está en peligro de crear un mundo 'fugitivo'. Los gobiernos no tienen otra opción que la de acomodarse a las fuerzas de la globalización económica. Más aun, el FMI, la OMC y el Banco Mundial son los principales agentes del capital global y de los países del G-8. Otros globalizadores no tan radicales, aceptan varios de estos preceptos, pero otorgan considerable autonomía a las estructuras de gobierno de la economía global respecto de los dictados del capitalismo global y de los estados del G-8.

El gran debate sobre la globalización identifica los aspectos fundamentales de nuestros tiempos. Sin embargo, no es el propósito de los autores enfrascarse en el debate exclusivamente, sino enfatizar los puntos esenciales del mismo a manera de conclusión. Posteriormente, será expuesto el objetivo central de esta obra, el cual consiste en la propuesta de una nueva agenda política para el siglo XXI –que se mencionara al inicio– y que consiste en *RECONSTRUIR EL ORDEN MUNDIAL* a través de la *SOCIAL DEMOCRACIA COSMOPÓLITA*.

El debate globalización versus anti-globalización demuestra que ambas posiciones poseen fortalezas y debilidades, y lo más resaltante es que, a pesar de sus significativas diferencias, hay también coincidencias. Ambas posturas aceptan que:

1. Es evidente, en décadas recientes, el marcado crecimiento de una 'economía interconectada' en las regiones y sus desiguales consecuencias en distintas comunidades.
2. La competencia interregional y global es un reto para viejas jerarquías y genera nuevas desigualdades de poder, riqueza, privilegio y conocimiento.
3. Los problemas transnacionales, tales como terrorismo internacional, lavado de dinero, calentamiento global, etc. se han convertido en vitales, y cuestionan el rol tradicional de los gobiernos tradicionales.
4. Ha habido una expansión de la gobernabilidad internacional a niveles regionales y globales –desde la Unión Europea hasta la OMC– que origina cuestionamientos acerca del tipo de orden mundial que está siendo construido y qué intereses satisface.
5. Se requieren nuevas formas de pensar respecto de los cambios políticos, económicos y culturales globales actuales.

### **Hacia una nueva política de globalización. La propuesta.**

Held y Mc Grew desarrollan una postura crítica de los argumentos pro-globalización y anti-globalización. Su interpretación de los cambios en las relaciones de poder no es ni globalista ni escéptica; los autores la llaman "transformationalist".<sup>1</sup> Esta posición enfatiza que la globalización es un proceso histórico a largo plazo que acarrea retos y desafíos, y es constantemente moldeado por factores coyunturales.

Es de vital importancia crear una nueva y más compleja política global de múltiples niveles. Ninguna política extremista solucionará los problemas globales; ni el neoliberalismo ni la posición radical anti-globalizadora. Los autores proponen una nueva visión que agrupa los principales puntos de convergencia, y ésta es la Social Democracia Cosmopolita (Cosmopolitan social democracy)<sup>2</sup>.

Este proyecto puede ser concebido como la base para **unificar** a través de la promoción de una administración de justicia internacional imparcial; transparencia, rendición de cuentas y democracia en el gobierno global; profundo compromiso con la justicia social y permanente búsqueda

de una equitativa distribución de los recursos mundiales; la protección y relanzamiento de la 'comunidad' a diversos niveles; y la regulación de la economía global a través del manejo público de las finanzas y flujos comerciales, y la provisión de servicios públicos globales. En especial enfatiza que la justicia social global es posible y no es un simple objetivo utópico.

Proponen que Europa tenga un rol especial en la consecución de los objetivos de esta social democracia. Siendo pionera tanto de la social democracia como del histórico experimento de gobernabilidad más allá de los estados, Europa posee profunda experiencia para considerar un diseño adecuado de gobierno supranacional e interestatal. Asimismo, está ubicada en una posición estratégica que le permitiría construir un eficaz gobierno global.

De ninguna manera los autores sugieren que la UE forme una coalición anti-Estados Unidos. Por el contrario, consideran que es crucial reconocer la complejidad de las políticas domésticas estadouni-

denses y la existencia de progresivas fuerzas sociales, económicas y políticas buscando avanzar hacia un orden mundial diferente.

Aunque diversos intereses grupales podrían colisionar, está latente una esfera de convergencia donde todos los estados buscan lograr: la extensión del multilateralismo, la construcción de nuevas instituciones globales, la regulación de mercados globales, la protección del medio ambiente y la disminución de las injusticias sociales que causan la muerte de miles de hombres, mujeres y niños cada día.

Finalmente, Held y Mc Grew reconocen que los riesgos son muy altos y que su encomiable esfuerzo no garantiza que se superen definitivamente las posiciones encontradas.

"Los riesgos son altos, pero son altos también los potenciales beneficios para la seguridad y desarrollo humanos si las metas de democracia global y justicia social logran ser alcanzadas".

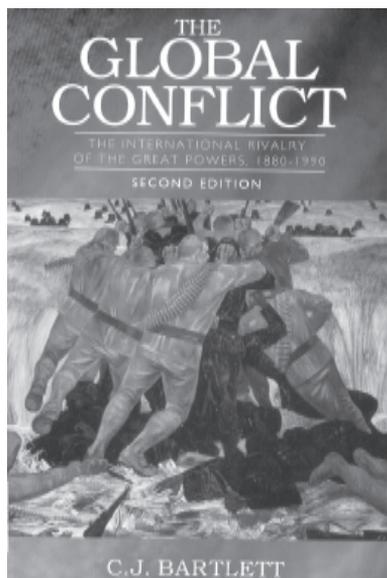
## NOTAS

1. Considero pertinente usar el término original, debido a la existencia de varias acepciones en español: "posición 'transformadora', 'transformante' o 'transformativa'".
2. Esta posición política agrupa a los liberales no radicales, los reformistas institucionales (a favor de la globalización pero con una visión más amplia) y a los transformadores globales (son antiglobalizadores, pero no puede considerárseles ni sobreprotectores del Estado ni marxistas radicales)



### \***Jessica Pásara Caycho**

Bachiller en Derecho de la Universidad San Martín de Porres, actualmente cursa el primer año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.



# THE GLOBAL CONFLICT

## The International Rivalry of the Great Powers, 1880-1990

**C. J. Bartlett, Pearson Education  
Ltd., 2<sup>nd</sup> ed., 1994, 433 pp.**

por Anna Viragh\*

Los grandes poderes y sus relaciones siempre han tenido un rol determinante en la evolución de la historia y de las naciones. En la presente, ampliada edición de su libro, C. J. Bartlett nos presenta, con un enfoque detallista casi perfeccionista, las razones y el proceso del surgimiento y rivalidad de los protagonistas de la historia mundial. El autor está muy consciente de la complejidad de esta tarea; cita F. W. Maitland para hacernos conscientes de que "... tal es la unidad de la historia que cualquier persona que se atreva a narrar una parte de ella sentirá como si su primera frase rompería una red perfecta".

El autor señala que la diferencia aguda entre los países desarrollados y el resto del mundo llega a su cumbre en la época comenzando en la segunda parte del siglo XIX; no obstante, esta diferencia ya estaba desarrollando desde hace los siglos XV-XVI, con las primeras manifestaciones de expansionismo por parte de Portugal, España, Francia, Inglaterra y Holanda. A lo largo del siglo XIX, los imperios de Inglaterra, Rusia y Francia continuaron colonizando nuevos territorios, pero la lucha entre los poderes por nuevos territorios se aceleró solo en las últimas dos décadas del siglo. Este hecho resultó en la aparición de una

nueva interpretación de los procesos políticos e históricos, según la cual el mundo está repartido entre los poderes grandes, consolidados como imperios inviolables. El autor nos llama la atención al fenómeno de que como resultado de esta teoría, muchos pensaron que los países de Europa no tienen futuro porque no disponen de una gran base territorial, como lo de Rusia o de los Estados Unidos.

Bartlett menciona el proceso de la industrialización como otro factor decisivo en la competición entre los poderes. La industrialización se extendió junto con el crecimiento de demanda por nuevos mercados y materiales primas, paralelamente con el surgimiento de proteccionismo. El autor señala que la expansión fue facilitada por el hecho que la rivalidad existente en Europa no absorbió totalmente la capacidad de los poderes. Así, el enfoque de balance de poder europeo lentamente se convirtió en un enfoque de balance de poder mundial, manifestándose en una red compleja de poder y lucha.

A pesar de su importancia, esta lucha global no resultó ser la causa primaria de la Primera Guerra Mundial; el autor destaca que la guerra, tal en su carácter como en sus causas, era resultado de acontecien-

tos y circunstancias europeas: cambios políticos y sociales extremos, junto con la revolución tecnológica. Según Bartlett, el resultado tal vez más destacable de la guerra fue que se destruyó el antiguo orden monárquico-aristocrático, prevalente casi en todo el continente. No obstante, este hecho no solo permitió la divulgación de la democracia parlamentaria; también permitió el nacimiento de extremismos como el comunismo o el fascismo. La guerra también resultó en cambios importantes en el balance del poder mundial: el conflicto armado solo fue resuelto con la intervención de los Estados Unidos; el prestigio de Japón también creció hasta la venganza fatal de los Estados Unidos; al mismo tiempo, Alemania y Rusia perdieron mucha de su importancia. Respecto al futuro, el aspecto más importante de la guerra fue que se terminó sin lograr un *status quo* relativamente estable; eso explica porque ya en los años treinta Alemania y Japón percibieron que tenían nuevas oportunidades. Bartlett destaca que los acontecimientos que se concluyeron en la Segunda Guerra Mundial se aceleraron porque la actitud de Rusia y América les sugirió a Japón y Alemania que tenían que actuar rápidamente si no querían perder la ocasión.

Con la Segunda Guerra Mundial se intentó realizar un nuevo reparto del mundo. Es bastante irónico que los esfuerzos de Japón y Alemania, en vez de impedir a la Unión Soviética y a los Estados Unidos en llegar a un *status* de superpoder, les ayudaron. Los acontecimientos de los primeros años después de la guerra parecían justificar la profecía según la cual el mundo sería dividido entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Las tensiones entre los dos gran poderes aumentaron hasta la posibilidad de una tercera Guerra Mundial con el conflicto de Corea en 1950-51, la alianza entre la Unión Soviética y China y la lucha cada vez más intensa entre el Este y el Oeste por los recursos naturales del Sudeste de Asia.

No obstante, el modelo bipolar tam-

bién fue modificado a lo largo de los años; la confrontación y competición de los Estados Unidos y la Unión Soviética continuó, llegando a su colmo con la crisis de Cuba, el momento más grave de la Guerra Fría, pero ya de los años cincuenta se manifestaron esfuerzos serios de regular la competición del Este y el Oeste. Décadas después, la prosperidad económica de la Alemania democrática y del Japón, el desarrollo de la Comunidad Económica Europea y el alejamiento de China de la Unión Soviética cuestionaron la omnipotencia de los grandes poderes y la validez del modelo bipolar. También considerando los hechos que bajo ciertas circunstancias, incluso estados insignificantes podrían manifestar resistencia seria a los superpoderes (como en el caso de la Unión Soviética con Afganistán o los Estados Unidos con Vietnam) y que el proceso de descolonización se aceleró, la teoría de un mundo multipolar parecía más y más relevante.

Según el autor, los años ochenta fueron marcados por la decadencia cada vez más obvia de la Unión Soviética, causada por varios factores dentro y fuera del país. Se presentó una inestabilidad interna incontrolable y el prestigio del país también fue debilitado por la política competitiva esforzada, dictada por los Estados Unidos. Bajo estas circunstancias, la Unión Soviética no era capaz de mantener su *status* de superpoder; Bartlett destaca que al mismo tiempo, la Guerra Fría tampoco dejó sin cambiar a los Estados Unidos. Como resultado de eso, el autor llega a la conclusión que los años noventa podrían marcar el comienzo de una nueva época en la rivalidad entre grandes poderes.



## \*Anna Viragh

Bachiller en Cultura e Historia Angloamericana y Lengua Española de la Universidad de Szeged, Hungría, actualmente cursa el primer año como alumna becada 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](mailto: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.

