

# POLÍTICA INTERNACIONAL

---



REVISTA DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ

**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
Sub Directora de Estudios	Consejera Milagros Castañón de Garaycochea
Sub Director 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° 73  
julio/setiembre 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 Cumbre Extraordinaria de las Américas <b>José Luis Pérez Sánchez-Cerro</b>	11
Las Naciones Unidas y la agenda del desarrollo <b>Ignacio Basombrió</b>	18
Ochenta años de relaciones diplomáticas de Perú y Polonia (1923-2003) <b>Martín Yrigoyen</b>	33
Reflexiones para un mejor entendimiento de la política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica <b>Rodolfo Coronado Molina</b>	37
Los estados fallidos: el desafío teórico <b>Javier Alcalde Cardoza</b>	51
La política de seguridad y la política de defensa <b>Humberto Umeres</b>	64
La complejidad de la crisis internacional <b>Luis Felipe Gálvez</b>	71

## documentos

---

Discurso del doctor Abel Pacheco de la Espriella, Presidente de la República de Costa Rica con motivo del segundo aniversario de la aprobación de la Carta Democrática Interamericana	79
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

---

La negociación y el alcance de la Carta Democrática Interamericana,  
discurso a cargo del Embajador Manuel Rodríguez Cuadros,  
Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores del Perú **85**

## **actividades institucionales**

---

Actividades institucionales en la Academia Diplomática del Perú **99**

Seminario “Crisis del Sistema Internacional”: Elementos para una  
contribución del Perú al fortalecimiento de las Naciones Unidas  
a cargo de la Embajadora Maritza Puertas de Rodríguez,  
Directora de Asuntos Políticos Multilaterales de la Cancillería **101**

Palabras del señor Ministro de Relaciones Exteriores,  
Embajador Allan Wagner Tizón, con ocasión de la clausura del  
seminario “Crisis del Sistema Internacional” **105**

## **reseñas bibliográficas**

---

Diplomacia cultural y política exterior. Una perspectiva latinoamericana  
de *Bruno Podestá Airaldi*  
**José Manuel Cuevas** **113**

The Business of Tourism  
de *Christopher Holloway*  
**Ricardo Malca Alvaríño** **119**

The Role of Law in International Politics. Essays in International  
Relations and International Law  
de *Michael Byers*  
**Giancarlo Gálvez Alvarado** **122**

Non-State Actors in World Politics  
de *Daphné Josselin* y *William Wallace*  
**Giancarlo León Collazos** **125**

International Civil Society de <i>Alejandro Colás</i> <b>Anne Elise Avalos Temmerman</b>	<b>127</b>
Civil Society: History and Possibilities de <i>Sudipta Kaviraj y Sunil Khilnani</i> <b>Paula Koppová</b>	<b>130</b>



# artículos

---

La Cumbre Extraordinaria de las **Américas**

Las **Naciones Unidas** y la **agenda del desarrollo**

**Ochenta** años de **relaciones diplomáticas** de **Perú** y **Polonia** (1923-2003)

**Reflexiones** para un mejor entendimiento de la **política exterior** de **Estados Unidos** hacia **Latinoamérica**

Los **estados fallidos**: el desafío teórico

La **política de seguridad** y la **política de defensa**

**La** complejidad de la **crisis internacional**



# LA CUMBRE EXTRAORDINARIA DE LAS AMÉRICAS

por José Luis Pérez Sánchez-Cerro\*

**E**n 1994, en la ciudad de Miami, Estados Unidos, se realizó la Primera Cumbre de las Américas y con ella se dio inicio al moderno proceso de Cumbres cuyo objetivo fundamental fue reorganizar las relaciones interamericanas adaptando las discusiones y los procedimientos a las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales del mundo y de la región.

Un entendimiento general sobre principios políticos y económicos basados en las doctrinas de democracia y economía de mercado así como la existencia de nuevos participantes, hicieron posible una cooperación política e integración económica sin precedentes en el Hemisferio.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, decidieron reunirse periódicamente con el fin de definir los preceptos fundamentales de la nueva agenda Hemisférica. La decisión de institucionalizar las reuniones resultó en el concepto de un "Proceso de Cumbres", donde se acumulan experiencias, se forja un lenguaje común y se programan mandatos para la acción colectiva sistematizando las nuevas referencias teóricas y prácticas en las relaciones hemisféricas. Esta

institucionalización había estado ausente durante las cumbres de la Guerra Fría, las cuales eran organizadas de manera ad hoc.

La nueva era de relaciones hemisféricas se caracteriza por la revitalización del multilateralismo que actúa como catalizador para la modernización de las numerosas instituciones del sistema interamericano, incluyendo el foro político principal, la Organización de los Estados Americanos (OEA).

## **El Contexto de la Cumbre Extraordinaria de Monterrey**

La Cumbre Extraordinaria de las Américas que se celebró los días 12 y 13 de enero de 2004 en Monterrey, México, se desarrolló en un contexto marcado principalmente por una pérdida de dinamismo político del proceso de las Cumbres, que se ha venido evidenciado en el reducido nivel de cumplimiento de los mandatos, especialmente en las áreas económica y social.

El Hemisferio no ha sido capaz de articular una estrategia común para enfrentar los desafíos de la pobreza y el desa-

rollo social que le permita avanzar en la consecución de los objetivos y metas establecidas en la Declaración del Milenio y el Consenso de Monterrey. Ello se ha debido, entre otros elementos, a una diferencia conceptual entre los países de la región sobre el desarrollo y los mecanismos para alcanzarlo y, a la existencia de prioridades diferentes en materia de seguridad y de libre comercio, especialmente por parte de los Estados Unidos a partir del 11 de setiembre de 2001 y de la guerra con Irak.

Todo ello, dentro de un contexto político regional caracterizado por grandes desafíos a la gobernabilidad democrática, que tienen su origen principal en demandas sociales insatisfechas y en los altos niveles de pobreza, lo que ha tenido un efecto directo en la percepción pública respecto a las limitaciones de la democracia para lograr el desarrollo social.

## **Los mecanismos de seguimiento de las Cumbres:**

El Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC) fue creado en marzo de 1993, con el fin de coordinar y revisar la implementación de los mandatos del Plan de Acción de Miami. Inicialmente el GRIC estaba compuesto por países representantes de varias regiones del hemisferio, y posteriormente por representantes de todos los países del hemisferio. Para el seguimiento de los mandatos, se designaron a ciertos países como Coordinadores Responsables de los temas. Este mecanismo de Coordinadores Responsables fue utilizado hasta la Cumbre de Québec donde se modificó el mandato de seguimiento, dejando de lado las funciones de los Coordinadores Responsables, y encar-

gando al GRIC, y a su Comité Ejecutivo las responsabilidades de seguimiento, junto con la asistencia de la Oficina de Seguimiento de Cumbres de la OEA como Secretaría del Proceso de Cumbres. La Segunda Cumbre de las Américas sentó las bases para la institucionalización de las Cumbres como un proceso, hecho ya establecido y consolidado en la Cumbre de Québec.

De esta manera, y dentro del contexto político señalado anteriormente, es que la XXVIII Reunión del Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC), realizada en abril del año pasado, estableció los siguientes lineamientos para la realización de la Cumbre Extraordinaria de Monterrey:

- Poner renovado énfasis sobre la importancia del desarrollo social y económico y su vinculación con la gobernabilidad democrática;
- Abordar las necesidades particulares en materia de desarrollo de las economías pequeñas y emergentes, con inclusión del desarrollo social en general
- Reafirmar que la democracia es el valor fundamental que define nuestra región;
- Comprometerse a colaborar para fortalecer nuestras democracias y gobiernos;
- Identificar los medios efectivos con los cuales aplicar el Consenso de Monterrey en las Américas.

El Grupo de Revisión e Implementación de las Cumbres (GRIC), en su reunión realizada a nivel de Cancilleres en el marco de la XXXIII Asamblea General de la OEA, realizada en Santiago en junio de 2003, acordó tres temas para la Cumbre:

- Crecimiento económico con equidad,
  - Desarrollo social,
  - Gobernabilidad democrática.
- Lograr que los EEUU. renueve su compromiso político hacia la región, especialmente con su desarrollo económico y social.

## **OBJETIVOS DEL PERÚ**

En términos generales, el Perú concibe a las Cumbres Hemisféricas como un proceso al más alto nivel que tiene como objetivo principal el logro de consensos políticos que nos permitan identificar acciones conjuntas para enfrentar los problemas comunes del Hemisferio.

Asimismo, la Cumbre se convierte en un foro idóneo que, a través del endoso a posiciones nacionales, facilita la inserción del Perú en los procesos globales y en los mercados internacionales, apoyándose con ello, el logro de los objetivos y las prioridades nacionales de desarrollo. En este contexto, el Acuerdo Nacional ha sido el principal referente para las propuestas peruanas a la Declaración de Nuevo León adoptada en la Cumbre Extraordinaria de las Américas.

En ese marco, se establecieron los siguientes objetivos para la participación del Perú:

- Lograr apoyo hemisférico a la propuesta de los mecanismos financieros innovadores para apoyar la gobernabilidad democrática, promoviendo la perspectiva que esta iniciativa es una respuesta regional al Consenso de Monterrey que contribuirá a alcanzar los objetivos del Milenio;
- Promover la perspectiva que la cooperación debe ser generadora de capacidades y no asistencialista, por lo que debe dirigirse también a países de ingreso medio.

- Iniciar, con base a ese apoyo, un proceso dirigido a implementar los acuerdos y alcanzar las metas y los objetivos establecidos en la Declaración del Milenio y el Consenso de Monterrey y, especialmente, a aumentar los flujos de cooperación financiera para el desarrollo hacia el Hemisferio.
- Fortalecer las relaciones bilaterales, especialmente con EEUU y Canadá, a través de la identificación y defensa de posiciones conjuntas.

## **INTERVENCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN LAS SESIONES PLENARIAS**

El Presidente Alejandro Toledo efectuó presentaciones en las sesiones referidas a crecimiento económico con equidad y a desarrollo social.

### ***Crecimiento económico con equidad***

En la presentación que efectuó el Presidente Alejandro Toledo en el tema de crecimiento económico con equidad destacó el importante crecimiento económico que se estaba dando en la región y en otras partes del mundo, lo que permitía avizorar expectativas promisorias. Sin embargo, llamó la atención de ciertos temas que debían resolverse para hacer realidad las expectativas, refiriéndose explícitamente al tema de mayor igualdad en el comercio.

En ese marco, se refirió al desafío de traducir el crecimiento macro económico en resultados concretos para la po-

blación, como mayor y mejor empleo, más equidad y reducción de la pobreza, así como a la importancia de mejorar la calidad de los programas sociales, de tal forma que cada dólar invertido tenga mayor rentabilidad social.

Por último, se refirió a la corrupción como un obstáculo a la equidad y el crecimiento por los altos costos sociales que conlleva y a la necesidad que en el tema de comercio exterior se eliminen los subsidios

### **Desarrollo social**

El Presidente Toledo se refirió al déficit en inversión social, en salud, educación, infraestructura física y planteó la pregunta de cómo financiar la inversión social.

En ese marco, hizo referencia a los mecanismos financieros innovadores y a las propuestas formuladas por el Perú referidas a la separación de los gastos corrientes de los gastos en infraestructura y al financiamiento de infraestructura.

También señaló que, en el caso del Perú se constataban mejoras importantes en la economía con un déficit menor del 2 por ciento, inflación menor al 2 por ciento, y un crecimiento económico entre 4 y 5 por ciento. Sin embargo, señaló que quedaba en el otro lado de la ecuación, el tema de la inversión social, para lo cual era necesario trabajar conjuntamente en la creación de espacios financieros que permitan invertir en los temas de nutrición, salud, educación, carreteras, agricultura, micro y pequeña empresa entre otros.

Para concluir señaló que no se trataba de la creación de un fondo de re-

ursos nuevos, sino de utilizar un mecanismo creativo para obtener recursos. Es en este marco, que se ha planificado una reunión, para el primer trimestre de este año, entre los presidentes de América Latina con los Organismos Internacionales y algunos presidentes del G-8.

### **LOGROS**

En términos generales, el hecho que los Jefes de Estado y de Gobierno del Continente se hayan reunido para tratar los temas de la lucha contra la pobreza y el desarrollo social, constituye de por sí un importante logro que dinamizará el tratamiento de estos temas en la agenda hemisférica. Este logro cobra mayor trascendencia si se considera que en esta Cumbre participan los EEUU y Canadá, con los que se han podido adoptar consensos, que constituyen la base para fortalecer la cooperación interamericana en los temas señalados.

La Declaración de Nuevo León recoge importantes postulados nacionales en torno a los tres temas de la agenda de la Cumbre: crecimiento económico con equidad, desarrollo social y gobernabilidad. Los consensos logrados, que reflejan la posición del Perú, facilitarán la consecución de los objetivos nacionales en temas de suma importancia como el aumento de la inversión social, fortalecimiento de la democracia, gobernabilidad democrática, acceso a la información, lucha contra la corrupción y la impunidad, entre otros.

En la medida que a la Cumbre asistieron, además de los Jefes de Estado y de Gobierno, autoridades de los organismos financieros internacionales y representantes de la sociedad civil, dicho

evento constituyó un foro ideal para promover temas de especial interés para el Perú como los mecanismos financieros innovadores para la gobernabilidad democrática, la inversión en infraestructura, los principales postulados de la política de lucha contra la pobreza y el Acuerdo Nacional. Con relación al primer tema, se han abierto grandes posibilidades para que dicha propuesta se concrete en el transcurso del año.

### **Logros en la Declaración de Nuevo León**

La declaración recoge importantes propuestas planteadas por el Perú, así como temas de especial interés, que contribuirán a la consecución de los objetivos de política interna, debiendo destacarse:

#### **a) Gobernabilidad democrática**

- **Corrupción:** El compromiso a negar acogida a funcionarios corruptos, a quienes los corrompen y a sus bienes, y a cooperar en su extradición, así como en la recuperación y la restitución de los activos producto de la corrupción a sus legítimos propietarios. Asimismo, se incluyó un compromiso para perfeccionar los mecanismos regionales de asistencia jurídica mutua en materia penal y su implementación.
- **Mecanismos financieros innovadores:** La declaración reconoce los esfuerzos de los Estados de explorar formas innovadoras para movilizar financiamiento para la inversión privada y pública y reforzar el manejo de la deuda, considerando instrumentos financieros, como los bonos indexados al crecimiento y otros, para promover la estabilidad macroeconómica y reducir la vul-

nerabilidad financiera. Asimismo, señala que la aplicación de estas medidas está orientada a acelerar el crecimiento económico, reducir la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática.

- **Acceso a la información:** La Declaración señala que el acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos. Nos comprometemos a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información.

- **Fortalecimiento de la democracia:** Reconoce la interdependencia entre democracia y desarrollo social, reitera el pleno compromiso con la aplicación de la Carta Democrática Interamericana y señala que se continuará con los esfuerzos para fortalecer los mecanismos de defensa de la democracia y para desarrollar y promover una cultura y una educación para la democracia.

- **Gobernabilidad:** La declaración reconoce la importancia de la gobernabilidad para el desarrollo y la amenaza que constituye la pobreza. Asimismo, reitera el compromiso para definir una agenda de gobernabilidad para el hemisferio.

#### **b) Crecimiento económico con equidad**

- **Micro, pequeña y mediana empresa:** Los Jefes de Estado y de Gobierno apoyaron a las Pymes como im-

portante factor para la generación de empleo y el crecimiento económico. La Declaración recoge el compromiso de aplicar medidas que faciliten su formalización, acceso al mercado, entre otros. Especial mención merece el compromiso de triplicar, a través del Banco Interamericano para el Desarrollo sus préstamos a las Pymes mediante el sistema bancario.

- **Derechos de propiedad:** Fortalecimiento de los derechos de propiedad para facilitar el acceso a recursos, a través de la garantía inmobiliaria.
- **Remesas:** Compromiso de reducir al cincuenta por ciento, a más tardar el 2008, los costos de transferencias.

### c) **Desarrollo Social**

- **Fortalecimiento de los sistemas de seguridad social** y establecimiento, en la medida de las capacidades y posibilidades financieras de los estados, de redes de protección social para atender a los sectores más vulnerables de la sociedad.
- **Apoyo a las negociaciones del proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, para una conclusión exitosa.
- **Ciencia y Tecnología:** Compromiso de incrementar la inversión, de ampliar el acceso efectivo y equitativo a las tecnologías y su transferencia y de incentivar el acceso a precios razonables a la tecnología de la información y la comunicación.
- **Poblaciones rurales:** Compromiso de mantener un esfuerzo sostenido

para mejorar las condiciones de vida en el área rural, a través de la promoción de las inversiones y creando un entorno favorable para el mejoramiento sostenible de la agricultura.

### ***Propuestas y consultas efectuadas en ocasión de la Cumbre***

El Presidente Toledo presentó a los Jefes de Estado y de Gobierno y a los Directores Generales del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, del Banco Interamericano para el Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento una propuesta específica y pragmática respecto al tema del financiamiento de la inversión social, especialmente en creación de empleo, mejora de salud, vivienda, mejor educación e infraestructura vial.

En ese marco se plantearon tres propuestas específicas: la modificación de la contabilidad del FMI para no registrar como endeudamiento externo los gastos de inversión en infraestructura y mejoras sociales, la creación de una autoridad de infraestructura sudamericana que, a través de un fideicomiso, permitiría que el gasto en infraestructura tampoco se contabilice como deuda externa y la indexación de los bonos de deuda.

Asimismo, el Presidente Alejandro Toledo sostuvo consultas informales con las más altas autoridades de los organismos financieros internacionales.

Como resultado de estas consultas y propuestas, se permite avizorar grandes posibilidades de concretar las iniciativas mencionadas antes del mes de julio. En ese marco se ha concertado un cronograma que incluye reuniones con el Director Gerente de FMI y los presidentes

de las demás instituciones financieras internacionales. En estas reuniones podrían participar los EEUU. y países europeos.

## CONCLUSIONES

1.- El solo hecho que los Jefes de Estado y de Gobierno se hayan reunido para considerar los temas del desarrollo social, la lucha contra la pobreza y la gobernabilidad constituye de por sí un avance importante, que servirá de base para dinamizar el tratamiento de estos temas en la agenda hemisférica.

2.- Si bien no se han constatado avances significativos en temas importantes vinculados al Consenso de Monterrey, como pueden ser el aumento de la ayuda oficial para el desarrollo, la cooperación y la deuda, se han logrado importantes consensos en torno a temas puntuales que contribuirán a promover el crecimiento económico y el desarrollo social, como son la promoción de las Pymes, reducción de costos de las remesas, titulación de la propiedad.

3.- Se ha confirmado la tendencia visible desde hace ya algunos años en la OEA referida a la intención de Brasil de constituirse en un contrapeso político a la influencia de los EEUU. en el ámbito continental.

4.- Se percibe que si bien los consensos adoptados servirán de base para avanzar en los temas sociales, subsisten diferencias de fondo que harán muy difícil la adopción de una agenda común sustantiva para alcanzar los objetivos del Milenio.

5.- Ha quedado en evidencia también, una tendencia a favorecer a los países

más pobres con recursos para la cooperación y de revisar y hacer más eficiente la cooperación, sobre la base de los niveles actuales de recursos.

6.- En términos de los objetivos planteados por el Perú, la Declaración de Nuevo León recoge en gran parte la posición peruana. Asimismo, la Cumbre Extraordinaria ha servido para dar un nuevo impulso al tema de los mecanismos financieros innovadores para la gobernabilidad democrática, a través de coordinaciones efectuadas con las máximas autoridades de los organismos financieros internacionales.



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

Embajador en el SDR, Licenciado en Relaciones Internacionales, Abogado por la Universidad Nacional 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; así como otros cursos en el Comité Jurídico Interamericano en Rio de Janeiro, Brasil; Derechos Humanos en el Instituto Internacional de Derechos Humanos de Estrasburgo, Francia. Actualmente es 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.

# LAS NACIONES UNIDAS y la agenda del desarrollo\*

por Ignacio Basombrió\*

## Globalización: obligado telón de fondo

La globalización económica analizada desde diferentes perspectivas, con juicios de valor sustentados en más de una década de aplicación de ese modelo no es aceptada ahora como una verdad universal, indiscutible, evidente. Son nuevos los argumentos que comienzan a presentarse tanto en el mundo industrializado como en los países en desarrollo para evaluar los alcances y las efectivas posibilidades de este modelo y, al mismo tiempo, sugerir cambios que pudieran aproximar esta visión integral del mundo a las realidades más apremiantes, en especial de los países en desarrollo.

Un trabajo pionero en materia del análisis crítico de esta situación fue el estudio del premio Nobel de economía, Joseph Stiglitz quien, con toda la experiencia acumulada en el Banco Mundial, tenía la posibilidad de analizar el proceso de globalización desde una perspectiva amplia y, sobre todo, con el manejo de evidencias

empíricas esenciales para entender el proceso. También desde el mundo industrializado han resultado significativos los aportes del profesor Antony Giddens, uno de los teóricos de la denominada tercera vía que, con tanto aporte en el plano global, ha aplicado el gobierno laborista de Tony Blair.

Desde la perspectiva latinoamericana, la CEPAL, con sus planteamientos sobre el regionalismo abierto y con la búsqueda de procesos destinados a lograr el desarrollo con equidad, ha realizado nuevos e importantes aportes para contribuir a redefinir las estrategias económicas de los países en desarrollo.

Evidentemente, la globalización es un fenómeno que está presente, como obligado telón de fondo, para entender el proceso contemporáneo de las relaciones internacionales. Pero, al mismo tiempo, obedece a unas reglas y a una lógica en virtud de la cual se debilitan los Estados nacionales, se restringen las regulaciones y los efectos tanto sociales como económicos, lejos de contribuir a cerrar

\* Documento preparado para el seminario sobre la Crisis del Sistema Internacional, organizado por la Academia Diplomática y el Centro Peruano de Estudios Internacionales, Lima, 11 de setiembre de 2003.

las brechas y disminuir las distancias entre los países en desarrollo y las naciones industrializadas, promueven su ampliación.

Diversos observadores consideran que el mundo evoluciona hacia pequeñas zonas controladas por quienes disfrutan de las ventajas de la globalización, rodeados de amplísimos sectores en los cuales predominan la marginación, la exclusión y los bajos niveles de ingreso. Entender tal fenómeno constituye uno de los desafíos intelectuales y políticos más interesantes de la época actual. En efecto se trata no sólo de evaluar con sentido crítico las limitaciones y deficiencias de la globalización sino, además, de incorporar criterios adicionales en el análisis para hacer posible una visión más integral sobre el modelo económico que pueda combinar la eficiencia y el equilibrio fundamental de las grandes variables y, al mismo tiempo, promover un desarrollo sustentable con niveles de vida adecuados para la mayor parte de la población.

Sin duda alguna estos desafíos en el plano político, financiero e intelectual, no pueden ser abordados a partir de visiones dogmáticas sino de criterios firmemente asentados en el análisis empírico de la realidad.

El entorno de la coyuntura no puede hacer perder de vista la magnitud de los desafíos de carácter estructural. El hecho que se produzcan esbozos de recuperación en la capacidad de crecimiento de las principales potencias industriales no es, necesariamente, un signo positivo que pueda considerarse en primer lugar como extendido a todo el resto de la comunidad internacional ni, menos aún, una señal que garantice que ese mayor

crecimiento se proyectará en el tiempo en condiciones tales que permitan recuperar los retrocesos experimentados en el pasado.

Todavía no ha sido posible recuperar la confianza de los inversionistas y su propio patrimonio, luego que la denominada nueva economía experimentara un fuerte retroceso. Tampoco puede desconocerse el hecho que la confianza de los consumidores mostró un salto negativo en los principales países industrializados, todavía no superada por algunas reacciones positivas como consecuencia de cambios en la política impositiva, por ejemplo en los Estados Unidos, que ha estimulado el consumo.

El problema fundamental, tal como se aprecia con una visión más amplia en términos históricos es que, más allá de ligeros incrementos en la tasa de crecimiento de la economía, se mantienen los elementos que demostraron en el pasado reciente constituir los eslabones más débiles del modelo de globalización.

Actualmente, y no sólo desde la perspectiva política y social, sino además desde una visión empresarial más realista y de largo plazo, se cuestionan algunas de las afirmaciones fundamentales del modelo de globalización. Ya no se acepta, por ejemplo, que la promoción de la eficiencia económica, a través de los mercados, es la única manera de lograr el desarrollo. Tampoco se acepta, sin beneficio de inventario, que la conducta de los individuos basada en el optimismo sobre el crecimiento permanente de la economía, constituye la base fundamental para impulsar el desarrollo. En tercer lugar, tampoco se acepta pasivamente que, como consecuencia de la liberalización de los mercados financie-

ros, se haya producido una gran diferencia entre los valores reales de los activos y la cotización financiera de los títulos que se transan en los mercados de capitales.

Otros elementos que están bajo observación tienen que ver con las regulaciones de los flujos de capital. No está suficientemente acreditado que el mantener éstos sin restricciones ni límites, ahuyente el capital. En América Latina, Chile mantuvo regulaciones para evitar los efectos adversos de los capitales golondrinos. China mantiene controles y Malasia, cuando comenzó la crisis del sudeste asiático, los estableció sin haber perdido, por ello, su condición de plaza financiera importante. En el caso de China es evidente que puede coexistir un gran flujo de inversiones extranjeras directas con determinadas regulaciones en materia de control de capitales.

De tal manera, no pueden aceptarse, como verdades reveladas, ciertas cuestiones que, en términos absolutos, han pretendido plantear quienes defienden la vigencia del modelo de globalización, como una expresión de la liberalización económica.

Tampoco está acreditado que el modelo global haya conseguido impulsar las tasas de crecimiento de la economía, reducir los niveles de desempleo y, por ende, creado condiciones más favorables para el desarrollo de la economía internacional en su conjunto.

Las cifras demuestran que, luego de más de una década de la aplicación del modelo global, en determinadas zonas del mundo el desempleo es más elevado en términos porcentuales, que el regis-

trado en la década de los años 50 y 60. Es cierto que se ha logrado estabilizar los precios y controlar la inflación, lo cual es positivo pero, sin duda, el costo que se ha debido pagar ha sido elevado.

La liberalización en los movimientos de capitales ha provocado un incremento en el papel del valor de los activos, dando lugar a maniobras especulativas de diferente naturaleza. Sin embargo, en términos reales, la inversión no ha evolucionado de manera adecuada. El capital real expresado en bienes de capital, recursos destinados a la investigación y al desarrollo y la dotación de los recursos humanos, con empleos productivos, no ha evolucionado al mismo nivel.

La productividad, por otro lado, uno de los valores asumidos dentro del proceso de globalización como resultado que debería esperarse del mismo, no ha aumentado en la medida de lo esperado. Tampoco puede considerarse que se haya producido un incremento en los ingresos promedios acordes con la evolución tecnológica y el aumento de la producción. Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos, el ingreso promedio es similar, actualmente, al registrado 27 años atrás. Ello explica en opinión de muchos expertos las razones por las cuales el incremento del consumo está necesariamente unido al aumento del endeudamiento personal y al apoyo que supone para aumentar los gastos individuales el manejo de la política impositiva. En el caso de los países en desarrollo, el deterioro de los ingresos reales de los sectores mayoritarios de la población constituye una realidad evidente.

Sin duda la globalización es el resultado de la combinación de la tecnolo-

gía y del poder de las grandes empresas en el plano internacional. Los Estados, de alguna manera, han permanecido al margen de esta tendencia pero, en la actualidad, comienzan a revisar la posición. Los países deben articular estrategias de desarrollo que tengan aceptación y credibilidad para hacer posible la obtención de ingresos de capital de riesgo y, cuando fuera necesario, de capital financiero. Tales capitales buscan no sólo seguridad sino, además, rentabilidad. Y ello puede producirse únicamente en un contexto de expansión económica, tanto interna como externa.

En el caso de países en desarrollo, con mercados pequeños y con posibilidades limitadas en términos de participación en la economía internacional, los esfuerzos destinados a lograr la integración económica, que permite crear espacios más amplios, constituyen respuestas adecuadas para interesar a los inversionistas en la realización de programas de inversión más ambiciosos.

## Reflexiones políticas

Para el año 2003 los criterios de análisis sobre la situación económica internacional no han registrado variaciones mayores. Las potencias industrializadas y las organizaciones multilaterales mantienen elementos de juicio que, en el pasado, han servido de argumentos para justificar las razones por las cuales las tendencias del proceso de globalización no muestran mayores cambios que beneficien a los países en desarrollo.

En efecto, al igual que en otros años se subraya que el crecimiento de la economía mundial continua en niveles insatisfactorios. Por otro lado los inversionistas

privados tienen dudas con relación a la realización de inversiones de capital de riesgo mientras que los consumidores han reducido el nivel de confianza en sus propias posibilidades económicas.

Tanto en los países industrializados como en las naciones en desarrollo se observa un nivel insuficiente en la utilización de la capacidad instalada. En los países del sur este fenómeno es mucho más complejo, debido a las condiciones de inequidad existentes y a los problemas derivados del lento crecimiento observado en los años precedentes.

Por otro lado, a este conjunto de por sí ya complicado panorama que impide la aceleración del crecimiento económico mundial, se unen factores vinculados con la seguridad internacional, particularmente en el plazo inmediato la repercusión económica de la guerra de Irak. No escapa al criterio de los analistas latinoamericanos que el gran esfuerzo que deberá realizarse para reconstruir a ese país más el importante costo del mantenimiento de fuerzas militares de ocupación, distraerá la disponibilidad de recursos para incrementar la Asistencia Oficial para el Desarrollo.

Por otro lado el hecho que se produzca un cambio en la orientación de los Estados Unidos con relación al manejo de la actual coyuntura en Irak, al pretender otorgarle una mayor responsabilidad a Naciones Unidas, abre una incógnita adicional sobre qué podría significar para el organismo multilateral asumir una responsabilidad de tal envergadura como consecuencia del consenso de los países que integran el Consejo de Seguridad.

Sin duda, el cambio estructural impulsado en la economía mundial duran-

te la década de los años 90, con políticas macroeconómicas favorables al crecimiento, con una gestión de los recursos fiscales más austera y estricta y con un mejor ambiente para la movilización de los capitales y para el intercambio de productos, ha creado condiciones que, en teoría, permiten considerar la recuperación sostenida de la economía mundial.

Sin embargo, este enunciado no se conjuga con la realidad, debido a la ocurrencia de fenómenos tanto económicos y financieros como de naturaleza política, que han determinado que las grandes expectativas cifradas en un cambio en las tendencias económicas, con el propósito de fortalecer la capacidad de crecimiento del conjunto de los países, se vea afectada. Por ejemplo, los últimos reportes muestran un significativo descenso de las corrientes privadas de inversión hacia los países en desarrollo, con la excepción de China.

A pesar que en general las condiciones prevalecientes en términos de garantías para la inversión y rentabilidad para ésta son adecuadas, no se aprecia que exista una respuesta oportuna para financiar y desarrollar nuevos proyectos de inversión. En cierta medida el propio proceso de globalización está mostrando sus límites y restricciones.

No puede, como en el pasado, plantearse que existen factores de vulnerabilidad y de desconfianza en las naciones en desarrollo, de manera tal que, por esas razones, pudiera explicarse la disminución o la retracción de las inversiones extranjeras directas. Por el contrario existe un reconocimiento generalizado en relación con la existencia de prácticas adecuadas de negocios y de trato con la

IED han sido puestas en aplicación por la mayor parte de los países en desarrollo, sin que ello necesariamente se haya reflejado en mejores cifras con relación a la inversión privada.

El Consenso de Monterrey constituye tal vez, el más interesante de los logros obtenidos en los últimos años por identificar una manera cualitativamente diferente de aproximarse a los problemas del desarrollo en esta etapa de la historia económica. Particular énfasis se ha otorgado en este documento al financiamiento para el desarrollo pero, además, al reconocimiento de la existencia de matices y diferencias cualitativas en las realidades nacionales de los países en desarrollo, lo cual amerita establecer algunas variaciones o ajustes al modelo globalizador vigente hasta ahora.

Sin embargo, lo logrado con posterioridad a la adopción de este Consenso es muy limitado y, sin duda, ésta es una tarea fundamental para el Ecosoc en el plazo inmediato.

Todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, coinciden en que el dinamismo de la economía mundial beneficia al conjunto de la sociedad internacional y requiere, cuando menos, de cuatro factores básicos. Por un lado, la paz y la estabilidad política. En segundo término la creación de un entorno económico y financiero internacional estable. En tercer lugar la adopción de medidas decisivas para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, incluyendo el aumento sustancial de la AOD. Finalmente, lograr progresos efectivos en las negociaciones comerciales multilaterales en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo.

Para los países latinoamericanos estos cuatro elementos forman parte de una agenda que vincula lo político con lo institucional y lo económico. En el primero de los aspectos la consolidación de la democracia constituye un factor esencial para lograr la paz y la estabilidad política, requisitos fundamentales para fortalecer la gobernabilidad. Por otro lado existe un esfuerzo que, a un costo político y social elevado, permite alcanzar niveles de estabilidad y equilibrio en el manejo económico. En lo que respecta a la política comercial se aprecia también un avance importante para consolidar grandes espacios económicos a partir de programas de desgravación arancelaria y reducción de los niveles de los derechos de importación, con el propósito de aumentar la eficiencia y la competitividad interna y mejorar la capacidad comercial internacional de la región latinoamericana. El tema del desarrollo del Milenio es menos importante para América Latina en la medida en que son muy pocos los países de la región elegibles para este proyecto de cooperación internacional.

¿Qué ocurre, en consecuencia, en el ámbito internacional cuando se aprecia que, por un lado, se están cumpliendo los principios fundamentales para conseguir el desarrollo y, por otro lado, los niveles de crecimiento de la economía y los índices de satisfacción social y de aceptación del régimen democrático resultan manifiestamente insuficientes?

En este sentido me parece importante subrayar que existe una aparente paradoja. Por un lado se habla y plantea como una condición esencial para construir el futuro que la sociedad global es un hecho irreversible. Pero, por otro lado, se señala también que cada país es res-

ponsable de su propio desarrollo económico. Esto puede significar que, de alguna forma, las naciones más industrializadas liberan su responsabilidad de contribuir a resolver los principales problemas de naturaleza estructural que se presentan en las relaciones económicas internacionales al afirmar que tanto los países ricos como las naciones del sur tienen responsabilidad similar en lo que concierne a la creación de condiciones propicias para lograr el mayor crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

En términos reales lo que anteriormente he señalado corresponde a la práctica y lo que, en este momento, se espera de la comunidad internacional. Sin embargo, parece también evidente que la globalización, que tiene un costo para los países en desarrollo, debería ofrecer mecanismos de compensación, es decir beneficios inmediatos o condiciones que permitan la competitividad en el medio y largo plazo, como una contrapartida de las mayores oportunidades que la globalización ha ofrecido a las potencias industriales dominantes.

No basta en consecuencia señalar que es obligación de los países en desarrollo mejorar las condiciones para la inversión privada, incrementar la infraestructura física, lograr la estabilidad macroeconómica, reforzar la gestión de los asuntos públicos e incrementar el capital humano. También es necesario que, para conseguir tales objetivos, se cuenten con apropiadas condiciones y, sobre todo, recursos provenientes de los países industrializados que son aquellos que, en los últimos años, han reducido sus compromisos en el plano de la cooperación internacional, a partir de una visión de conjunto distinta de la que estuvo vigente en las décadas de los años 60 y 70.

Otro factor que considero importante subrayar es el que se refiere a la erradicación de la pobreza como un objetivo derivado tanto del crecimiento económico sostenido cuanto de reformas estructurales destinadas a mejorar la distribución del ingreso. En este sentido, a pesar de los mayores ingresos que el Estado ha recibido por concepto de privatizaciones, al aumento en muchos países en desarrollo de la presión tributaria, a la existencia de una mejor estructura del gasto público y al diseño de programas destinados a aliviar los efectos sociales adversos de todo proyecto de modernización económica, los avances registrados han sido limitados, de manera tal que las categorías de pobreza y de pobreza extrema se han extendido a sectores cada vez mayores en términos absolutos de la población latinoamericana.

No solamente se requiere contar con programas fiscales adecuados y con políticas tributarias que logren niveles de recaudación suficientes para cubrir los gastos públicos sino, además, es necesario para atenuar los principales factores que causan la pobreza y la pobreza extrema, desarrollar programas de cooperación internacional que conducidos por Naciones Unidas permitan disponer de mayores recursos destinados a la ejecución de acciones que tengan un impacto inmediato y efectivo en los sectores excluidos del proceso de modernización económica y que, por tanto, experimentan los efectos más adversos de la pobreza y de la marginación social.

## **Los temas del Ecosoc**

En los últimos tiempos, debido a los problemas internacionales, el combate al terrorismo, el conflicto de Irak, la crisis

del Medio Oriente y el permanente conflicto entre una visión unipolar y una concepción multilateral, el tema político ha predominado en el análisis del papel que debe cumplir la Organización de las Naciones Unidas en el escenario internacional. Múltiples observadores han considerado, con algo de pesimismo y mucho de realismo, que los asuntos de seguridad podían estar desplazando los temas económicos y sociales.

Sin embargo, un análisis de la agenda de trabajo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas muestra que ésta es muy amplia y compleja, debido a los cambios que se han producido en el escenario internacional, a las condiciones en las cuales se desarrollan las relaciones económicas y a la situación de inestabilidad derivada de la asimetría observada en los beneficios de la globalización.

## **Financiamiento**

Uno de los elementos fundamentales acerca de los cuales debe prestarse una particular atención en lo que respecta al papel del Ecosoc se refiere a los aspectos vinculados a la financiación para el desarrollo. Debe tenerse presente que en la Conferencia Internacional sobre este tema, realizada en Monterrey, el año 2002, fue posible establecer un conjunto de nuevos planteamientos y criterios para lograr que, mediante el proceso de movilización de los recursos de carácter financiero fuera posible importar el desarrollo y la transformación productiva especialmente de los países en desarrollo.

Debido a la incierta situación de la economía internacional, buena parte de los compromisos asumidos en la referi-

da conferencia y que se encuentran considerados en el documento titulado Consenso de Monterrey, no han podido ser adecuadamente instrumentados. Sin embargo, existe una clara tendencia a favor de lograr que se adopten aquellos compromisos que resultan indispensables para restablecer una mayor equidad en lo que respecta a las corrientes financieras y, por tanto, a la distribución de los beneficios del esfuerzo de globalización.

### **Comercio internacional**

Por otro lado, en la agenda inmediata se encuentra la reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio que se llevará a cabo en Cancún. Este encuentro está muy directamente vinculado con el éxito o el fracaso de las negociaciones comerciales multilaterales que se llevan a cabo, conforme lo establecido en el programa de Doha para el desarrollo.

Existe conciencia en el ámbito de la comunidad internacional sobre que los acuerdos adoptados en la Ronda de Uruguay, ampliados y perfeccionados por otros entendimientos de carácter internacional, no han modificado las condiciones esenciales dentro de las cuales se desenvuelven las relaciones comerciales internacionales.

Han subsistido algunos problemas de carácter sustantivo, como el proteccionismo agrícola y otras prácticas de comercio que particularmente afectan los legítimos intereses de las naciones en desarrollo. De tal manera que, dentro de las tareas de Ecosoc, el tema de las relaciones multilaterales en el ámbito comercial ocupa un lugar preferente en la agenda.

### **Deuda externa**

Un tercer elemento fundamental en el tratamiento de asuntos que interesan a la comunidad internacional en su conjunto se refiere a la deuda externa. Para muchos países, particularmente las naciones en desarrollo, la deuda representa una pesada carga que difícilmente puede ser satisfecha sin sacrificar las expectativas de desarrollo y el proceso de ahorro y de inversión nacional.

A diferencia de las actitudes asumidas en la década de los años 80, en que se intentaron algunos esquemas de confrontación, en esta etapa de la historia, tal como lo señala el Ecosoc, lo que interesa es establecer un proceso en virtud del cual se pueda lograr una renegociación ordenada de la deuda con la participación de múltiples partes interesadas.

### **Instituciones financieras**

Finalmente queda pendiente la aspiración antigua de los países en desarrollo de tener una participación más activa en las instituciones financieras internacionales, particularmente en lo que respecta al proceso de adopción de decisiones en materia de política económica.

Tales decisiones, derivadas en parte de los términos establecidos en el Consenso de Washington, las denominadas condicionalidades cruzadas y otros elementos similares no sólo no han permitido obtener los objetivos previstos de desarrollo sino que, por el contrario, han debilitado la capacidad nacional para adoptar decisiones de política económica que guardan relación con la transformación productiva y el desarrollo económico y social.

## ¿Sólo resultados comerciales?

Uno de los elementos estratégicos a considerar durante la reunión de la Organización Mundial de Comercio de Cancún, se refiere a la manera en la cual deben abordarse los asuntos de naturaleza política con el propósito de determinar en que medida resulta posible cambiar las tendencias históricas observadas hasta ahora.

En ese orden de ideas el punto central de atención es la manera de enfocar el tema de la globalización. Un asunto que, sin duda, no es una tarea fácil por cuanto requiere del consenso internacional.

Un primer elemento que forma parte del escenario de estas preocupaciones de naturaleza política se refiere a la necesidad de revisar, con sentido realista y con vocación de equilibrio, las posiciones extremas que se mantienen en torno de este proceso, que ha cambiado los términos de relación entre los países industrializados y también entre éstos y las naciones en desarrollo.

Existen quienes consideran que el modelo no debería experimentar cambio alguno y otros, en cambio, que, movilizándolo a las fuerzas de la sociedad civil, se han enfrentado a la mundialización con energía, menos conceptual y más concentrada en la movilización de masas y en algunos actos de violencia.

Diversos autores consideran que es necesario afrontar estas manifestaciones sociales, culturales, económicas y de identidad de buena parte de la sociedad civil con relación al tema de la globalización. Es decir que no puede subsistir

un proceso de transformación y de cambio en las estructuras internacionales en que no participen los ciudadanos.

Sostienen quienes plantean esta tesis que no puede prolongarse la concepción de una Organización Mundial de Comercio (OMC) dominada por los Estados de mayor poder económico, los cuales, a su vez, tienen importantes influencias de los sectores privados de interés.

Dentro de una visión del mundo sustentada en el mercado y en la libre competencia que, sin embargo, en la práctica presenta severas distorsiones particularmente en los países industrializados, tales influencias de los sectores económicos de interés ubicados, por cierto, en las naciones más industrializadas, no permiten configurar un orden internacional más armónico y equilibrado.

En teoría las decisiones de la OMC se obtienen por el consenso, es decir obligan a los países más desarrollados a negociar con aquellos otros de menor significación económica.

Sin embargo, en términos políticos esta realidad institucional no aparece tan clara. Las naciones desarrolladas tienen sus propias opciones nacionales que se sustentan y mantienen, en buena medida, por consideraciones internas. Uno de los casos más emblemáticos al respecto se refiere a las decisiones en el área de la agricultura. Pero tal no es el único sector en que esta realidad se manifiesta. Otro sector es el de la protección de la propiedad intelectual, sin otras consideraciones que el lucro de los centros dominantes, sin tomar en cuenta las necesidades sociales.

Por otro lado también se observa, en la actual coyuntura, que algunos de los países más industrializados orientan parte de sus esfuerzos a negociaciones bilaterales con aquellos países con los cuales registran mayores afinidades de carácter ideológico o con los que tienen intereses más inmediatos y concretos.

Si bien es cierto no se han debilitado los mecanismos multilaterales a los niveles en que éstos se encontraban a comienzos de la década de los años 80, no deja de ser un hecho cierto que lo bilateral, en alguna medida, erosiona la capacidad de los mecanismos multilaterales.

Otro elemento que no puede dejarse de lado para interpretar la compleja situación actual y la manera en la cual los acuerdos adoptados en la OMC tienen gravitación en el escenario internacional, se refiere al impacto social de las decisiones adoptadas en el ámbito estrictamente comercial. En efecto, como consecuencia de las modificaciones en las políticas de protección, han entrado en competencia no solamente los productos de diferentes países sino, además, los sistemas sociales.

De tal manera, como resultado de la aplicación de los acuerdos adoptados en la OMC, temas vinculados con la salud, el medio ambiente, los servicios públicos, entre otros principales elementos de la agenda internacional, están afectados por los compromisos asumidos en el marco de tal organización.

No se trata por tanto sólo de negociar en la OMC una agenda de carácter comercial, a pesar de la indudable importancia de este asunto. El objetivo es,

más bien, trazar una visión integral para las tratativas globales, con el propósito de establecer, con mayor precisión, los costos y los beneficios que obtienen las naciones en desarrollo al participar en el proceso globalizador.

## **¿Es posible reformar el esquema global?**

Para quienes mantienen una posición absolutamente ortodoxa en relación con los mecanismos de naturaleza global, las decisiones finales están en manos de los consumidores y corresponde a ellos determinar sus preferencias con relación a una agricultura ecológica, por ejemplo, o de carácter industrial.

Sin embargo, esta visión no tiene en consideración aspectos de naturaleza social que son igualmente importantes y que, de alguna manera, influyen en la definición de las políticas nacionales y globales.

La realidad tiene más fuerza que las teorías y, sin duda, no se adecua necesariamente a éstas. El hecho que exista un marco de naturaleza global que condiciona y establece las reglas para las relaciones entre los Estados no altera, necesariamente, las estructuras de carácter interno ni limita ni evita que deban diseñarse proyectos nacionales o regionales de desarrollo capaces de superar los principales problemas que afectan la búsqueda de resultados más equitativos, solidarios, eficientes e integrados al interior de cada país o región.

Lo anterior es tan cierto que resulta evidente que los países industrializados no siempre aplican en su propio territo-

rio aquellas doctrinas, planteamientos y compromisos que exigen a los países en desarrollo. En tal sentido no se puede considerar a la Organización Mundial de Comercio (OMC) como un organismo que trace, conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial, las directrices de la gobernabilidad mundial. Ello no sólo porque no tiene las atribuciones jurídicas ni la capacidad técnica para hacerlo sino porque, además, en una realidad social y económica tan compleja como la que se presenta en el plano internacional actualmente, con la enorme asimetría entre los países que integran la comunidad de naciones, no es posible reducir todos los aspectos de gestión pública a la liberalización comercial, la reducción de los aranceles, la protección de la propiedad intelectual, la promoción y protección de las inversiones o el manejo del déficit fiscal. Tales no pueden ser los únicos elementos que definan las políticas deseables y convenientes.

Con la visión economicista se dejan de lado aspectos muy importantes, como la salud, el medio ambiente, la educación, la cultura y la legitimación política, para consagrar a la democracia como el sistema de gobierno que esté vigente en la mayor parte de la sociedad internacional.

Tal realidad debe ser abordada sobre la base de propuestas más creativas para evitar el conflicto entre quienes se inclinan reverentes ante el fenómeno de la globalización y aquellos otros que consideran que ésta debe ser simplemente borrada del mapa. Existe un camino intermedio: el de las reformas sensatas que permitan avanzar en la dirección correcta.

Algunos planteamientos han sido formulados al respecto. Incorporan diversos elementos, tanto relativos al Estado como al ciudadano. Por ejemplo se propone que, dentro del marco de la OMC, exista una suerte de asamblea general en la cual participen las organizaciones no gubernamentales. De tal manera, la sociedad civil tendría la posibilidad de estar representada. De acuerdo con esa propuesta, tal asamblea formularía recomendaciones, definidas sobre la base del consenso, a los representantes de los Estados antes de cada una de las reuniones ministeriales de la OMC.

Otro elemento de reforma se refiere a la importancia que tiene el fortalecimiento de la capacidad negociadora de los países en desarrollo. Para este efecto la recomendación incluye el potenciar el papel de la UNCTAD para que se convierta en una agencia de asistencia técnica para los países en desarrollo con relación a los temas que se consideran en el marco de la OMC. Esta tarea, por ejemplo, fue cumplida de manera muy satisfactoria por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en la etapa de negociación de la Ronda de Uruguay, gracias al apoyo recibido del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Por último debe considerarse en este esquema de reforma que existen los denominados bienes públicos mundiales para los cuales, sin desconocer el papel del sector privado, es indispensable fortalecer la presencia del Estado. Entre ellos se encuentran la salud, la educación y el agua potable.

La aplicación de políticas sobre estos bienes fundamentales para el desa-

rrrollo, colectivos y prioritarios para las mayorías, en especial para los excluidos del proceso de globalización, requiere, como elemento necesario, establecer reglas específicas consensuadas que reconozcan las realidades y las necesidades de los diferentes países del mundo, lejos de cualquier dogmatismo y, por cierto, sin tener la presión de los grupos económicos internacionales y de algunos organismos multilaterales que, distorsionando sus objetivos, pueden establecer condicionamientos que afecten o impidan el cumplimiento de los objetivos nacionales o regionales.

## Algunas conclusiones

No es posible anticipar cuáles pueden ser los resultados de la reunión ministerial de la OMC que se realiza en Cancún. Sin embargo pueden señalarse algunas de las características esenciales de la actual coyuntura.

En primer lugar las negociaciones resultan ahora significativamente más complejas que las que, por ejemplo, se realizaron a partir de 1986, en el marco de la Ronda de Uruguay. Existe un mayor número de problemas identificados como resultado del proceso de globalización. Los intereses concretos se han multiplicado y, sin duda, la agenda se ha ampliado. En ese contexto el Programa de Doha para el Desarrollo tuvo la virtud de pretender definir un marco general para que mediante el impulso a la liberalización comercial se corrigieran las principales deficiencias observadas a lo largo de los últimos años y, de tal manera, se pudieran establecer nuevos términos para lograr mediante esa liberalización un proceso sostenido de creci-

miento equitativo de la economía internacional.

En todo caso, aun cuando todavía no se llega a los niveles de desconfianza que estaban en el entorno de las negociaciones de la Ronda de Uruguay, en la actual coyuntura el sistema comercial multilateral ha perdido credibilidad. Existen elementos que permiten acreditar lo que ocurre en la actualidad. A pesar de ligeras discrepancias de matices existen consensos sustantivos entre los países tanto desarrollados como en desarrollo que integran la OMC.

Entre otros asuntos se encuentran los relacionados con la liberalización del comercio agrícola en los países industrializados. Por otro lado, los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio han encontrado en el tema de la salud pública un ámbito en el cual resulta necesario ajustar a los legítimos intereses de los países en desarrollo las expectativas de ganancias de los grandes centros productores de medicamentos esenciales. Por otro lado, también se registra en la agenda la demanda de los países en desarrollo para obtener un trato especial y diferenciado, que les permita compensar las limitaciones que, por su nivel de desarrollo, presentan en su capacidad de competencia.

Es posible que, en estos asuntos, persistan las contradicciones entre el interés de las naciones industrializadas y de los países del sur. Todo no es, sin embargo, negativo en el enfoque de la OMC. Algunos aspectos, como las normas en materia de inversiones, las políticas de competencia, las compras del Estado y los mecanismos de facilitación del comercio han registrado interesantes avances

pero no suficientes en la perspectiva de los países en desarrollo, por lo cual es necesario persistir en profundizar los acuerdos ya alcanzados y en otorgarles una dimensión que los vinculen de manera más directa con el proceso de desarrollo económico y de transformación productiva.

Es evidente que todavía existen serias distorsiones para un comercio libre en el plano internacional y que éstas, por cierto, no se presentan mayormente en los países en desarrollo sino, más bien, en las naciones industrializadas.

Existen diferentes situaciones que afectan las posibilidades de acceso de los productos de los países en desarrollo a los mercados. Las subvenciones a las producciones agrícolas distorsionan el comercio. También a pesar que predicen la conveniencia de los aranceles planos, en los países desarrollados se registran importantes crestas arancelarias, con el propósito de proteger producciones ineficientes pero socialmente sensibles en tales países.

Son éstos algunos de los temas, pero no los únicos, que se encuentran en la agenda global, para vincular el proceso comercial con el desarrollo integral. El tema de los derechos humanos, que hoy adquiere una significación especial como parte del compromiso global por consolidar la democracia, los asuntos ambientales y la no-discriminación, forman parte de un obligado telón de fondo para normar las relaciones de los países que forman parte de la Organización Mundial de Comercio.

En este conjunto de nuevas realidades, sin duda alguna la estrategia nego-

ciadora de los países en desarrollo no es suficiente. Requiere ser perfeccionada de manera tal que se pueda lograr mejores términos para la participación integral de todos los países que conforman la comunidad de naciones, en el proceso económico.

Actualmente, por falta de una adecuada estrategia y por el debilitamiento de los mecanismos de concertación regional, no ha sido posible lograr suficientes resultados positivos para conseguir esa modificación cualitativa que se esperaba lograr como consecuencia de la aplicación de los mecanismos establecidos en la OMC.

Otro tema que igualmente interesa a Ecosoc se refiere al problema de la deuda externa que constituye una pesada herencia de la década de los años 80, en que, por el impacto de las tasas de interés, las obligaciones financieras con el exterior de las naciones en desarrollo se incrementaron aceleradamente.

No ha sido posible lograr un entendimiento global que permita reducir el impacto del endeudamiento externo en el logro de resultados concretos que faciliten el ahorro y la inversión y, por tanto, las posibilidades de desarrollo de la mayor parte de los países del sur y, dentro de ellos, los de América Latina.

Una opción coherente de salida para este problema, que ya se prolonga por más de dos décadas es la aplicación plena de los compromisos contenidos en el Consenso de Monterrey. Debido a que el enfoque de tal documento es integral e incluye un aspecto esencial para promover el desarrollo tanto económico

como social, como es la obtención de más recursos para el financiamiento de proyectos de inversión.

En este contexto, la búsqueda de entendimientos entre los países deudores, los acreedores, los especialistas y los representantes de la sociedad civil, constituyen una fórmula institucional adecuada para avanzar de manera concertada en el tema de la deuda.

Esta búsqueda de equilibrios y de entendimientos se refleja igualmente en la manera en que se conduce el proceso de debate sobre los principales temas de la agenda de desarrollo tanto en las Naciones Unidas como en los organismos multilaterales y en la propia OMC. De esta manera, a diferencia de lo que acontecía en las décadas de los años 60 y 70, prima un ambiente de tolerancia, de búsqueda de equilibrios, en lugar de esquemas de confrontación como los que estaban vigentes en tales oportunidades.

Corresponde a los países industrializados tener una actitud más abierta y comprensiva sobre las dificultades de la coyuntura y sobre las deficiencias estructurales del modelo globalizador, con el propósito de encontrar caminos de solución que permitan a las naciones en desarrollo acelerar la tasa de crecimiento económico y lograr una mayor presencia en la economía internacional en condiciones más equitativas.

Además de la búsqueda de mecanismos que le permita a los países del sur tener una mayor presencia en el Comité para el Desarrollo, también se aprecia que asuntos que parecían lejanos a comienzos de la década de los años 90, como la creación de un Consejo de

Seguridad Económica en las Naciones Unidas comienza a tener importancia. Igualmente existe una creciente conciencia de la necesidad de una mayor cooperación internacional para facilitar el proceso de las negociaciones y la participación más activa del mundo en desarrollo en la globalización económica.

En el marco del Ecosoc se ha identificado un conjunto de temas concretos destinados a lograr que el diálogo y la negociación internacional a lo largo del presente año, y sobre todo con ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, tenga resultados positivos.

Los planteamientos en que se ha logrado consenso en el marco del Ecosoc incluyen los siguientes asuntos:

- La colaboración entre países desarrollados y países en desarrollo previsto en el Consenso de Monterrey requiere de una medición efectiva de las actividades nacionales e internacionales y de los resultados del proceso de aplicación del Consenso.
- La necesidad que los países en desarrollo tengan un mayor acceso a los mercados, especialmente en el sector de la agricultura.
- La importancia de diseñar nuevas medidas en los planos nacional e internacional para abordar el tema del endeudamiento externo, particularmente en el caso de aquellos países cuya carga financiera compromete el logro de objetivos de desarrollo. En ese tema todavía quedan temas pendientes de discusión sobre los mecanismos internacionales para lograr una renegociación ordenada de la deuda.

- La necesidad de reforzar la representación de los países en desarrollo en la adopción de decisiones sobre política internacional, especialmente en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.
- La importancia de mantener la coherencia económica y financiera, sin perder de vista que ésta constituye un prerequisite para obtener un desarrollo económico y social más justo y equitativo.



## \* **Ignacio Basombrío**

Presidente del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI). Miembro del Colegio de Abogados de Lima, ha sido funcionario de la Sociedad Nacional de Industrias, Jefe del Departamento Técnico y Secretario General de la Asociación de Exportadores, miembro del directorio del Banco Continental, funcionario internacional de la Junta del Acuerdo de Cartagena, Grupo Andino, entre otros cargos. Ha sido consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Comisión de la Comunidad Europea, del Centro de Información para la Integración Regional, de las fundaciones F. Ebert y K. Adenauer. Actualmente participa en el proyecto sobre Seguridad Democrática en los Andes, financiado por la División de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas. Ha publicado libros y artículos sobre temas vinculados con la integración regional, las instituciones políticas y las relaciones internacionales.

# Ochenta años de relaciones diplomáticas de PERÚ Y POLONIA (1923-2003)

por Martín Yrigoyen\*

El año pasado se conmemoraron en diversas ciudades del Perú y Polonia los ochenta años de relaciones diplomáticas entre ambos países, permanentemente caracterizadas por una creciente cooperación y por una sólida amistad. Desde sus días iniciales en 1923, un registro completo de visitas y textos bilaterales comprendería sin duda abundantes informaciones y datos, lo cual escapa a la escueta posibilidad de un artículo. Sin embargo, esta magnífica oportunidad conmemorativa resultará propicia para recordar en general sus grandes lineamientos y perspectivas.

El antecedente más visible de estas relaciones lo constituye el nombramiento como Encargado de Negocios ad honorem del Perú en Polonia, el 6 de septiembre de 1923, del señor Felipe Espantoso. Estas relaciones diplomáticas a nivel de delegaciones se formalizarían en 1927. Habría que recordar igualmente que el 27 de octubre de 1928 don Oscar Barrós, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, presentó sus Cartas Credenciales al Presidente de Polonia. Poco después, el 18 de agosto de 1929, Ladislao Mazurkiewicz, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario presentó sus Cartas Credenciales al Presidente Augusto B. Leguía.

Las relaciones diplomáticas a nivel em-

bajada se establecen el 14 de abril de 1969, incentivándose en tal virtud constantemente con nuevos positivos contenidos. Ello mediante un acuerdo suscrito entre el Canciller Edgardo Mercado Jarrín y el Embajador Witold Jurasz, Enviado Especial polaco. En este mismo año presenta Cartas Credenciales—ya a nivel de embajadas— el Embajador Javier Pérez de Cuéllar, que hasta antes de asumir este cargo se desempeñaba como Secretario General de Relaciones Exteriores. En 1971 presenta Cartas Credenciales el Embajador José de la Puente Radbill. Estos dos primeros embajadores en Polonia serían con el transcurrir de los años Cancilleres del Perú, y figuras indiscutiblemente del más alto nivel de nuestra política exterior.

En las sucesivas décadas que observa esta relación diplomática, la vinculación binacional va paulatinamente enriqueciéndose. El Perú abre consulados honorarios en Cracovia y Torun, en un primer momento (1928), y luego en Gdansk y Katowice (1998). Por su parte, Polonia establece consulados honorarios en Trujillo (1994) y Callao (1996).

Las más altas autoridades de los gobiernos de ambos países, así como de las esferas políticas y de otros medios, concluyen visitas y acuerdos diversos. El 6 de septiembre de 1989 el Presidente del

Perú Alan García Pérez visita Polonia, y el 10 de septiembre de 1998 se realiza una visita del Presidente Fujimori.

Con criterio actualizador, podríamos decir que un hito fundamental de las relaciones diplomáticas lo constituye la significativa visita al Perú del Presidente de Polonia, Aleksander Kwasniewski, en abril de 2002. En esta ocasión, los Presidentes Toledo y Kwasniewski firmaron (16 de abril) un Comunicado Conjunto que recoge los postulados fundamentales y coincidencias básicas de la política exterior de ambas naciones.

Se enfatizan allí los valores de la democracia y la libertad de expresión, y se reafirman los principios elementales de los Derechos Humanos. Ambos países, según se destaca, continuarán sus esfuerzos por la paz y la cooperación internacional y por erradicar la pobreza que aqueja al mundo contemporáneo.

De igual manera, el Comunicado Conjunto subraya que se combatirá el terrorismo internacional y la delincuencia, así como el tráfico de drogas y el lavado de dinero. Acuérdate también en este texto la disminución de los gastos de armamentismo, para encaminar este ahorro hacia las necesidades más apremiantes de sus poblaciones.

El respeto a los postulados básicos de la Carta de Naciones Unidas está también reflejado, y se relieves continuar las labores para su reforma con miras a la recomposición y ampliación del Consejo de Seguridad. Igualmente, se consigna el propósito polaco de apoyar la cooperación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, una vez se concrete su adhesión a este esquema integrador europeo.

El aludido Comunicado Conjunto contiene, además, una nutrida gama de actividades y perspectivas que habrán de impulsar sustantivamente las relaciones bilaterales. Se menciona en este texto la voluntad de incrementar el comercio, las inversiones, la cooperación, y el turismo, los cuales se trata de incentivar mediante diversas medidas y programas, así como de profundizar trabajos en el campo cultural y tecnológico. Un publicitado II Foro Empresarial Económico se realizó en Lima como un concreto e importante avance de esta visita presidencial, abriendo fructíferas posibilidades a futuro en el campo económico y comercial.

La visita del Presidente Kwasniewski es la primera que realiza al Perú y a América Latina. En esta ocasión el Presidente Alejandro Toledo fue invitado a visitar Polonia, estimándose que en el año 2004 ésta podrá concretarse. Asimismo, debe realizarse próximamente una visita a Polonia del Canciller del Perú.

En estos ochenta años de relaciones diplomáticas se han suscrito entre ambos países numerosos textos bilaterales. Sin embargo, algunos merecen una mención especial. Es el caso del Acuerdo sobre Creación del Mecanismo de Consultas entre altos funcionarios de ambas Cancillerías, suscrito en 1991. La última reunión de este Mecanismo se efectuó en Lima en diciembre de 2001 entre la Viceministra de Relaciones Exteriores de Polonia, Sra. Grazyna Bernatowicz, y el entonces Viceministro Secretario General Embajador Manuel Rodríguez Cuadros. Este Mecanismo sigue constituyendo una herramienta importante para el análisis y proyecciones de la relación bilateral peruano-polaca.

También es menester mencionar el

Convenio Comercial entre los dos países suscrito el 6 de diciembre de 1968, y el de Colaboración Económica y Técnica de 1979. Un importante Convenio de Cooperación en Pesquería Marítima se puso en vigencia en el año 1989. Débese señalar igualmente que un Acuerdo de Cooperación entre las Cámaras de Comercio de Lima y de Varsovia se suscribió en septiembre de 1998, constituyendo el primero que esta entidad polaca suscribió con alguna similar latinoamericana.

El Convenio de Cooperación Cultural y Científica, suscrito en Lima en noviembre de 1977, ha constituido también un instrumento trascendente. En diciembre de 2003, cerrándose los ochenta años conmemorativos de estas relaciones diplomáticas, se suscribió en Lima un sugestivo Programa Ejecutivo del Convenio de Cooperación Cultural y Científica para los años 2004-2007. De igual manera, a fines de 2003 se conmemoraron los veinte años de la Misión Arqueológica Andina que la Universidad de Varsovia mantiene en el Perú con la Universidad Católica Santa María de Arequipa.

En los presentes recuerdos de este transcurrir diplomático de ochenta años, deben de igual manera mencionarse las Ligas Parlamentarias peruano-polacas de Amistad. En 1997 inició sus vinculaciones el titular por la parte polaca, el señor Piotr Ikonowicz. Al año siguiente, asumió la presidencia del grupo peruano la Dra. Martha Hildebrandt. Hasta nuestros días estos grupos de amistad continúan acompañando solidariamente la cordialidad y la cooperación entre ambos países. En 2003 presiden sus respectivos grupos el Congresista José Miguel Devéscovi, y la Diputada Barbara Hyla-Makowska.

La cooperación bilateral en el área

cultural y educativa tiene cada día nuevas proyecciones concretas en estas relaciones bilaterales. En virtud de ésta, nuevos centros e instituciones de ambos países suscriben acuerdos y proyectan también sus numerosas actividades. En estos ochenta años de relaciones diplomáticas, muchas de dichas acciones han dejado una profunda huella en Polonia. Por ejemplo, la exposición "El Oro del Perú" que se presentó en 1976, y "El señor de Sipán" en 1999. Igualmente, puede destacarse la presentación en Varsovia, en 1988, de una publicitada exposición de obras del pintor Fernando de Szyszlo, hijo del naturalista polaco y estudioso de nuestra amazonía Witold Szyszlo. Un reconocido aporte académico constituyen las obras históricas de María Rostworowski de Diez Canseco, científica de origen polaco.

En la promoción y el relieve del Perú en Polonia, no podemos dejar de reconocer el muy entusiasta apoyo y estímulo de diversas instituciones y centros académicos. Especial mención debemos hacer del importante Centro de Estudios Latinoamericanos (CESLA) de la Universidad de Varsovia, fundado en 1988, y que cuenta como Presidente al destacado intelectual Prof. Andrzej Dembicz, miembro correspondiente de la Sociedad Geográfica de Lima y reconocido peruanista, así como personalidad ampliamente conocedora de la problemática latinoamericana. Entre otras entidades de relieve, podríamos citar también a la Sociedad Polaca de Estudios Latinoamericanos, de la que forman parte destacados investigadores de la realidad peruana y latinoamericana.

En los numerosos actos conmemorativos de los ochenta años, se ha recordado fundamentalmente la profunda huella dejada en nuestro país por diversas

personalidades polacas. Especial relieve se ha brindado al valioso legado de Ernest Malinowski, constructor del ferrocarril transandino; Ryszard Jaxa Malachowski, extraordinario arquitecto de, entre otras obras, el palacio presidencial, y Edward Habich fundador de la Escuela Nacional de Ingenieros, y uno de los entusiastas organizadores de la Sociedad Geográfica de Lima. Esta relación, sin embargo, podría incrementarse con numerosos nombres que también cabría citar.

No se ha dejado de recordar a los misioneros polacos asesinados por el terrorismo, en agosto de 1991 en la localidad de Pariacoto. Son los jóvenes sacerdotes franciscanos Zbigniew Strzalkowski y Michal Tomaszek (de 33 y 31 años de edad), mártires de sus ideales humanitarios. Estarán siempre presentes en todas las plegarias de peruanos y polacos. Como en el alma católica del Perú permanecerán siempre imborrables las visitas a nuestro país del Pontífice polaco Juan Pablo II (1985 y 1988), símbolo incuestionable de la fe y la democracia de nuestro tiempo.

Estos ochenta años merecerían ser estudiados más detenidamente. Los acuerdos y actividades de diferente índole entre ambas naciones son abundantes y valiosos, constituyendo una visible manifestación de la positiva vinculación binacional. Los ochenta años encuentran a los dos países luchando por sus desarrollos, e identificados con sus postulados integracionistas, en momentos en que la cooperación se estrecha progresivamente entre la Comunidad Andina y la Unión Europea.

En el 2003, con ocasión precisamente del 80º aniversario de estas relaciones diplomáticas, el Presidente Alejandro Toledo y el mandatario polaco

Aleksander Kwasniewski intercambiaron especiales mensajes, donde se destacaron expresivamente estas circunstancias tan significativas para ambas naciones. Por ello resulta particularmente elocuente de esta estrecha vinculación peruano-polaca, el proyecto de Acuerdo de Cooperación entre nuestra Academia Diplomática y la recientemente creada Academia Diplomática de Polonia. Este texto se encuentra listo para ser firmado, y constituirá un paso de indudable trascendencia en esta amistad a la que tanto contribuyen sus propios servicios diplomáticos.



### \***Martín Yrigoyen**

Embajador en el SDR, estudió Letras y Derecho en la Universidad Católica. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú. Ingresó al Servicio Diplomático en 1971. Autor de numerosas obras literarias y sobre temas de política exterior. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional. Ha ejercido la docencia en diversas entidades de nivel universitario. En la Cancillería ha desempeñado diversos cargos, tales como Jefe del Gabinete del Sr. Ministro, Director Adjunto de Personal, Director Adjunto de la Academia Diplomática, Director Ejecutivo de Asuntos Culturales y Prensa, Director Ejecutivo de Cooperación Internacional. Igualmente ha sido Director de Europa, y Subsecretario para Asuntos de Europa, Africa, Asia y Oceanía. Se ha desempeñado igualmente como Viceministro Secretario General Encargado. Ha prestado funciones a lo largo de su carrera en las Embajadas en Argentina, Ecuador, Bélgica, la CEE y Luxemburgo, y Chile. Ha sido Embajador en Grecia y actualmente lo es en Polonia. Ha recibido condecoraciones de los gobiernos de Perú, Argentina, Bélgica, Chile, Paraguay, Grecia, España y Polonia.

# Reflexiones para un mejor entendimiento de la política exterior de Estados Unidos hacia LATINOAMÉRICA

por Rodolfo Coronado Molina\*

## Introducción

**H**a sido un ritual reiterado de la política exterior estadounidense que el presidente entrante de los Estados Unidos proclame su dedicación a un nuevo, más sensible y comprensivo acercamiento hacia América Latina (quizá con las excepciones de Nixon y Reagan). En los últimos sesenta años, se puede apreciar que en diferentes oportunidades hay una posición crítica del nuevo gobierno hacia el anterior sobre la política exterior hacia Latinoamérica, originándose manifestaciones categóricas de que un cambio es necesario. Franklin Roosevelt expresó al inicio de su gobierno que una nueva relación con el hemisferio estaría basada en una política de buena vecindad, Eisenhower cuestionó la falta de interés hacia América Latina de parte del gobierno del presidente Truman, el presidente Carter adoptó una postura similar marcando claras distancias con las experiencias de las administraciones de Nixon y Ford. En las últimas décadas tenemos ejemplos como el presidente George H. W. Bush, postulando un cambio en la política de la administración

Reagan hacia nuestra región y, recientemente, el presidente George W. Bush quien desde la campaña electoral del 2000 se manifestó en contra de lo que consideraba ocho años de desinterés hacia Latinoamérica por parte de la administración Clinton.

En estas “nuevas” políticas hacia América Latina es una regla común que renovados principios sean declarados con el compromiso de dar un lugar predominante a la región dentro de la política exterior americana. Al final de estas experiencias ha sido frecuente un sentimiento de frustración y decepción en los Estados latinoamericanos así como una sensación permanente de que nuestra región se ubica en un lugar relegado en la lista de prioridades de los Estados Unidos. Más allá de las diversas consideraciones políticas e históricas en este tema, partimos de dos hipótesis: 1) Considerar un elemento endógeno esencial que implica, para la percepción de nuestros países de lo que podemos y debemos esperar de los Estados Unidos, tomar en cuenta una serie de factores inherentes al proceso de toma de decisiones de la

política exterior estadounidense, que permitan ubicar en un punto razonable nuestras expectativas y el entendimiento cabal de la política estadounidense hacia nuestra región.

2) Un elemento exógeno materializado en la falta de una estrategia comprensiva para el hemisferio. Ausencia que ha sido una de las principales razones de que numerosos intentos y expresiones de voluntad para consolidar un nuevo acercamiento hacia el hemisferio no hayan alcanzando las metas deseadas, a pesar de la buena intención de algunos de los gobernantes estadounidenses. Han sido mayoritarios los planteamientos coyunturales. Como veremos más adelante, la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy quizás ha sido hasta el momento el único esfuerzo concreto de algún gobierno estadounidense en dicho sentido.

## **Referencias generales a algunos casos destacados en la política hacia Latinoamérica**

Cabe mencionar brevemente algunos ejemplos del siglo pasado para entender estos planteamientos. Franklin Roosevelt buscó modificar la interpretación intervencionista de la Doctrina Monroe que asumió el gobierno del presidente Theodore Roosevelt y que continuó con diversos matices a través de las administraciones estadounidenses de la década del 20. Franklin Roosevelt manifestó la necesidad de adoptar una posición más consensual y un principio de respeto a la soberanía de los países de América Latina a través de una política de buena vecindad. Existe coincidencia en afirmar la voluntad positiva que tuvo el mandatario estadounidense en lograr

dicho objetivo. Sin embargo, la Segunda Guerra Mundial provocó que la relación hacia América Latina estuviera condicionada a la ayuda política de nuestros gobiernos en contra de los países del eje y de nuestra disposición de ofrecer a los Estados Unidos los materiales y los recursos necesarios para hacer frente dicha conflagración bélica.

Décadas más tarde, el presidente Carter intentó dejar atrás el evidente desinterés hacia nuestra región que demostraron las administraciones republicanas de los presidentes Nixon y Ford, a través de un involucramiento directo y la resolución de dos situaciones sensibles para nuestro hemisferio: la firma del Tratado del Canal de Panamá y la implementación de medidas para la flexibilización del embargo hacia Cuba. Basándose en un mensaje sustentado en la defensa de los derechos humanos y la democracia, el presidente Carter consideró que partiendo de una completa atención a estos dos temas se generaría una percepción entre los países de la región que una nueva política exterior estadounidense estaba en curso. Sin embargo, la ausencia de una estrategia consistente e integral hacia Latinoamérica que sirviera de marco a este involucramiento real y sincero en los temas de Panamá y Cuba motivó que a la larga la relación entre Estados Unidos y los países de nuestra región se enmarcara en la tradicional perspectiva de seguridad de la Guerra Fría. Los fuertes cuestionamientos a la administración Carter y la ausencia de un horizonte claro hacia nuestra región impidieron que se concretara un cambio sustancial en nuestras relaciones.

Similar ejemplo se presentó a finales de la década de los 80, cuando el presidente George H. W. Bush asumió

una posición pragmática en contraste con la perspectiva ideológica de la administración Reagan y que tuvo un grave impacto especialmente en los países de América Central. El mandatario estadounidense apoyó la idea de establecer un marco de libre comercio para la región, comenzando con sus países vecinos. Para plasmar sus nuevas iniciativas hacia la región planteó lo que pretendía ser una estrategia coherente que su administración denominó "Enterprise for the Americas" (Iniciativa para las Américas)<sup>(1)</sup>. Sin embargo, y más allá de las entusiastas perspectivas económicas que ésta presentaba, no estableció objetivos claros que respondieran a la real naturaleza de los problemas en nuestro hemisferio. Tampoco consideraba mecanismos que promovieran la participación de los países de la región, ni un verdadero compromiso de agentes claves en la administración.

De este modo, la posición del presidente Bush proyectaba acciones pragmáticas que no eran acompañadas de una estrategia integral. Algunos valiosos esfuerzos de mecanismos consensuales —como el tema de drogas a través de la Cumbre en San Antonio— no respondieron en realidad a una orientación con carácter de permanencia dentro de las prioridades de la administración estadounidense. Un éxito evidente en el mismo sentido fue las negociaciones del NAFTA aprobado finalmente en la administración demócrata siguiente.

El presidente Clinton, a quién diversos analistas le imputaron un marcado desinterés en temas de política exterior al inicio de su administración, otorgó especial atención a algunos casos sensible en nuestra región. De la misma manera que lo acontecido en la administración

Carter, se presentaron dos situaciones hemisféricas delicadas: la crisis financiera de México en 1994 y la intervención militar para garantizar la democracia en Haití ese mismo año. En el primer caso, con el otorgamiento de un financiamiento a México de casi 40 mil millones dólares para estabilizar el Peso, y en el segundo, con el envío de tropas estadounidenses para asegurar el regreso del presidente Aristide.

Sin embargo, después de la realización de la Cumbre de las Américas en Miami en diciembre de 1994, los más altos niveles de la administración demócrata agotaron el ritmo de una relevante atención hacia nuestra región durante el segundo período presidencial. A esto hay que sumarle las preocupaciones domésticas —el "impeachment" al mandatario estadounidense— en la segunda parte de los 90's. En todo caso, una vez más la característica general es una atención selectiva y aislada a unos temas sensibles pero sin marco comprehensivo de referencia. Más allá de sus innegables buenas intenciones, los actores de la administración involucrados en nuestra región terminaron en estos casos sin un horizonte de política claramente definido y sin la influencia suficiente para colocar o mantener a nuestro continente en un lugar medianamente preponderante dentro de las prioridades de la política exterior estadounidense.

¿Qué viene sucediendo en la actual administración del presidente Bush? Se han presentado innumerables opiniones y comentarios sobre la poca atención dada a la región por la actual administración debido a la guerra contra el terrorismo, la guerra en Afganistán e Irak y la situación en el Medio Oriente, a pesar de toda la buena voluntad expresada

durante la campaña política en el 2000 y al principio de la administración republicana que se animó al comienzo a reimpulsar la relación entre los Estados Unidos y América Latina. Una declaración de interés –como la declaración del Siglo de las Américas<sup>(2)</sup>– no ha sido hasta el momento acompañada de una estrategia integral, por lo que el impulso por parte de la actual administración a temas como la lucha contra las drogas (en especial la Iniciativa Regional Andina), el libre comercio, el fortalecimiento democrático entre otros se viene manejando sin la debida articulación, lo que motiva que no exista un horizonte claro e integral en la visión de los Estados Unidos hacia Latinoamérica<sup>(3)</sup>.

Estos ejemplos pueden ser debidamente comprendidos si se toma en cuenta que la naturaleza de la actual política exterior de los Estados Unidos hacia nuestra región responde a criterios permanentes en su formulación y al funcionamiento de mecanismos inalterables a pesar de las diversas circunstancias históricas. Es indispensable visualizar la política exterior de la administración republicana y de las futuras para un cabal entendimiento de ésta y para la formulación de una política exterior consistente hacia los Estados Unidos.

### **Consideraciones conceptuales sobre la elaboración de la política estadounidense hacia Latinoamérica**

¿Cuáles son los patrones generales que podrían explicar el comportamiento de Estados Unidos hacia nuestra región y que varias veces han generado una sensación de desilusión por parte de nuestros países?<sup>(4)</sup>.

A. Las crisis globales o regionales generalmente quebrantan la atención que la administración puede prestar a nuestra región, produciendo un cambio en las buenas intenciones iniciales. Diversos son los ejemplos: la segunda guerra mundial condicionó la política de buena vecindad del presidente Roosevelt; la muerte del presidente Kennedy y la guerra de Vietnam afectaron la ejecución de la Alianza para el Progreso; los problemas domésticos del presidente Clinton dañaron la capacidad de su administración para interrelacionarse externamente y la entendible concentración de esfuerzos en la guerra contra el terrorismo en el caso de George W. Bush, afectando su acercamiento hacia Latinoamérica son ejemplos en dicho sentido. Generalmente, durante la Guerra Fría la estrategia de seguridad contra el comunismo contaminó las pocas intenciones verdaderas hacia nuestra región, un panorama que duró hasta el final de los años ochenta. Mientras que una crisis no estalla en América Latina otro lugar en el mundo es generalmente considerado de mayor prioridad. El embajador Bernard Aronson, Secretario de Estado Asistente para el Hemisferio Occidental en el gobierno de George H. W. Bush señaló en una conferencia: “Los grandes errores de los Estados Unidos hacia Latinoamérica han sido la omisión de prestar atención antes que los problemas se conviertan en crisis, restringiendo las opciones de política y sintiendo la necesidad de intervenir después que las demás posibilidades se han agotado<sup>(5)</sup>.”

B. En la mayoría de casos no se ha presentado un debido proceso de internalización entre los actores claves de

los mandos altos y medios cuando un cambio de la política estadounidense hacia nuestra región es declarado. Los presidentes norteamericanos pueden expresar que América Latina será una prioridad principal de la política exterior americana en sus discursos iniciales con la mejor de las voluntades. Sin embargo, estos mensajes –más allá de las grandes expectativas que generan en el hemisferio– no reciben una respuesta adecuada de los encargados con poder de decisión dentro de la política exterior y de defensa en general para impulsar su implementación al interior de la administración. Bernard Aronson mencionó en la Conferencia señalada líneas arriba que “el hecho es que tan poderoso como se muestra los Estados Unidos, su gobierno, como la mayoría de gobiernos, sólo puede hacer una o dos cosas importantes a la vez. Esa no sería la imagen de un país que a veces parece más grande que la vida misma, pero la realidad de cualquier gobierno es que es liderado por seres humanos quienes tienen sólo ciertas horas en un día y sólo cierta energía y tiempo”<sup>(6)</sup>.

C. En el mismo orden de ideas, los funcionarios de la administración responsables y que se encuentran involucrados en asuntos de nuestra región muchas veces desarrollan ideas interesantes y comprensivas de la política de Estados Unidos hacia nuestra región, pero con limitadas posibilidades de provocar una real atención de las autoridades superiores del gobierno. Por ejemplo, en momentos de críticas a la administración de Nixon y Ford sobre la casi total falta de atención hacia nuestro continente, el Departamento de Estado elaboró un documento llamado “The New Dialogue” que pro-

pugnaba un cambio en las condiciones tensas en las relaciones hemisféricas. Dichas propuestas innovadoras no pasaron de las esferas del Departamento de Estado<sup>(7)</sup>.

D. La naturaleza del gobierno de los Estados Unidos: el estilo presidencial en el manejo de la política exterior, los conflictos Ejecutivo y Legislativo en la definición de temas externos, y las transiciones de poder –incluso entre líderes del mismo partido– afectan la conducta de la política exterior de los Estados Unidos hacia nuestro hemisferio.

Uno de los elementos centrales que entran en juego dentro de las variables mencionadas es el rol del Congreso. Los Estados Unidos es un sistema presidencialista por excelencia y, paradójicamente, tiene el parlamento más fuerte del mundo en el control de la política exterior de acuerdo al mandato de la Constitución Americana (en temas de comercio, control de gastos, nombramientos, intervención externa, etc). La mencionada falta de visión unívoca del Ejecutivo también se refleja en el Legislativo en materia de política exterior. Generalmente los temas externos no son movidos en éste de manera partidaria y grupal, si no que responden a intereses individuales de ciertos congresistas. A su vez, no existen mecanismos formales regulados en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, más bien se presentan procedimientos fraccionados e informales que son en los cuáles los gobiernos extranjeros tienen que aprender a ubicarse para impulsar sus intereses. Son pocos los congresistas y senadores interesados en nuestra región y su motivación normalmente responde a las demandas y el sentir del electorado de sus lugares de origen<sup>(8)</sup>.

La conjugación de estos factores originan en reiteradas ocasiones superposiciones de responsabilidades y contradicción de criterios de cada una de las agencias gubernamentales vinculadas a Latinoamérica sobre diversos temas de nuestro interés, lo cual impide tener un horizonte claro de la política hacia nuestra región. Un claro ejemplo lo constituye la cooperación que se solicita para la lucha contra drogas para el Perú, donde se han percibido matices distintos sobre el tema entre órganos del gobierno y diferentes velocidades para responder a requerimientos de asistencia de nuestra región.

La falta de una verdadera comprensión de estos elementos afecta nuestras expectativas y la conducta de la política exterior de nuestro hemisferio hacia los Estados Unidos. Existen particularidades no repetidas en otras realidades incluso cuando hay una transición entre líderes del mismo partido político. Las características generales que se deben percibir son las siguientes:

- Es importante considerar la intensidad de la intervención presidencial. El nivel de atención presidencial es un factor clave para mover adelante los diferentes campos de la política exterior. Hay mandatarios que usualmente delegan responsabilidades y solo se involucran en la parte final del proceso de toma de decisiones. Por el contrario, otros se involucran en cada detalle tomando parte aun en las etapas preliminares y considerando las diferentes posibilidades para enfrentar una situación crítica.
- Diferentes estilos presidenciales determinan la concentración de un presidente en pocos o varios temas al mis-

mo tiempo. Hay mandatarios estadounidenses que diversifican su atención a diferentes aspectos de la política exterior, mientras que hay otros que proporcionan una atención personal a algunos pocos asuntos, principalmente los mas críticos. John F. Kennedy es reconocido por su intenso trabajo en varios temas a la vez o por su profundo involucramiento en algunos en particular –como el caso de la crisis de los misiles en Cuba–. Por el contrario, presidentes como Nixon o Reagan son considerados por especialistas en este tema como unidimensionales, es decir, mandatarios cuya atención y concentración era focalizada en pocos temas<sup>(9)</sup>.

- Diversa concentración en la política exterior y la política doméstica. Ha sido una regla general que los presidentes de Estados Unidos prefieran enfocar solamente una de ellas, y que la política elegida sea el principal factor en la política total del gobierno. Es también una regla común que debido a las nuevas circunstancias o crisis que se presentan después de algunos meses o años en el poder, los presidentes son generalmente forzados a estar personalmente envueltos en ciertos temas o regiones. En estos casos, esta focalización es solamente temporal y no implica una estrategia integral. Por ejemplo, las diferencias entre George H. W. Bush (énfasis en política exterior) y Clinton (énfasis en política doméstica) son muy claras.
- La transición de un gobierno a otro es más significativa de lo que normalmente parece y cómo es percibida en los países de América Latina, incluso cuando hay un cambio de líderes del mismo partido. No es común que una

nueva administración mantenga los mismos principios fundamentales en política exterior que la administración previa, incluso en cambios dentro del mismo partido.

- Dentro de los procesos de transición, el proceso de nombramientos y confirmaciones del congreso toma un prolongado tiempo y muchas veces su lento desarrollo impide una implementación eficaz y oportunidad de acciones de política exterior. Esto se pudo apreciar recientemente en el caso específico de la región de América Latina en los primeros años de la actual administración con el caso del Secretario de Estado Asistente para el Hemisferio Occidental, embajador Otto Reich<sup>(10)</sup>. Además, el proceso de entrenamiento de los nuevos funcionarios toma un tiempo considerable.

Considerando las ideas antes mencionadas, podemos establecer las siguientes conclusiones preliminares sobre la relación entre Estados Unidos y América Latina:

- i. Hay pocas posibilidades de atención real hacia nuestra región cuando los mandatarios estadounidenses se concentran en pocos temas de política exterior o asumen perspectivas restrictivas e ideológicamente focalizadas como normalmente se le imputa a los presidentes Reagan y Nixon. En ambos casos la Guerra Fría determinó políticas radicales de acción como fue el caso de Centroamérica durante la década del temor comunista en los 80's.
- ii. Como consecuencia lógica, se complican las pocas posibilidades de ver-

dadero interés hacia nuestra región cuando los presidentes se concentran en materias domésticas, o éstas demandan una atención especial como ocurrió en las presidencias de Johnson o Clinton. En estos casos, es poco probable que los trabajos de oficiales de mando medio tenga una real eficacia, no sólo para nuestra región, sino en general.

- iii. Existen mayores posibilidades de crear una relación fuerte con América Latina cuando los presidentes estadounidenses, además de demostrar su atención en la política exterior se involucran en diversos niveles del proceso de toma de decisiones, centrándose en los detalles y supervisando la evolución de una política específica. Éste era el caso del presidente Kennedy y la denominada Alianza para el Progreso.
- iv. También se podrían generar mejores posibilidades de acercamiento de Estados Unidos hacia América Latina cuando una transición de poder se desarrolla sin las complicaciones como la que se vivió en el proceso 2000-2001 con la asunción de la actual administración republicana. Un mejor panorama implica principios de continuidad en la política latinoamericana y una amplia estrategia con un proceso de desarrollo y maduración; y un proceso de nombramientos realizado sin las complicaciones políticas causadas generalmente por designaciones que son fuertemente cuestionadas por algunos sectores. Siempre será difícil impulsar orientaciones sólidas sobre América latina basadas en cambios radicales, o apoyados en nuevas reglas inciertas (Truman,

Nixon, Reagan, Clinton) o cuando se critican nombramientos claves para nuestra región.

## **Un ejemplo de estrategia comprehensiva hacia Latinoamérica: La Alianza para el Progreso**

Además de una comprensión de cada uno de estos elementos de análisis de la formulación de la política exterior estadounidense, otro de los factores que determinan en la mayoría de ocasiones una disrupción de las intenciones de una nueva aproximación hacia nuestra región por parte de la administración estadounidense es la ausencia de una estrategia comprensiva que englobe en un solo enfoque las diversas prioridades hacia Latinoamérica y un involucramiento y seguimiento permanente al más alto nivel en la ejecución de dichas políticas. Si bien han habido diversos y valiosos esfuerzos de los Estados Unidos por mejorar las relaciones hemisféricas, quizás el único ejemplo en dicho sentido fue la Alianza para el Progreso impulsada por el presidente John F. Kennedy en 1961.

Destaco algunas características generales de esta iniciativa no para determinar que se requiere repetir una estrategia de la misma naturaleza e intensidad para referirnos a un verdadero interés de los Estados Unidos hacia nuestra región —las circunstancias históricas hacen hasta cierto punto inviable esto—, pero sí para reflexionar sobre la necesidad de rescatar ciertas características de lo que los gobiernos latinoamericanos podrían demandar hasta cierto punto en nuestras relaciones con las distintas administraciones norteamericanas.

Aunque la Alianza para el Progreso es entendida en el marco de la Guerra Fría y de la voluntad del gobierno estadounidense de hacer todo lo que era posible para evitar la influencia del comunismo en el hemisferio, su puesta en práctica por el presidente Kennedy en 1961 implicó diversos pasos y acciones de compromiso que son esenciales para un acercamiento coherente hacia nuestra región. Tony Smith considera que de todos los esfuerzos norteamericanos para traer democracia a América Latina, ninguno ha sido ni remotamente tan ambicioso como la Alianza para el Progreso<sup>(11)</sup>.

El presidente John F. Kennedy mostró una clara voluntad de impulsar una estrategia integral hacia nuestra región, basada en una elevada atención de los sectores políticos y de los medios de comunicación de su país, evidenciando un compromiso directo en las diversas facetas de su puesta en práctica. La presentación de su iniciativa se sustentó en acciones hacia nuestra región que no tienen precedentes. En su mensaje a la Unión Americana, el “State of the Union”, el 30 de enero de 1961, el presidente John Kennedy se refirió puntualmente a los objetivos generales de su gobierno hacia América Latina. Menos de dos meses después, en una recepción especial en la Casa Blanca exclusiva para representantes diplomáticos latinoamericanos, el presidente John Kennedy efectuó un discurso con más de diez objetivos específicos para la región, indicando: “Propongo que las Repúblicas Americanas comiencen un nuevo y extenso plan de diez años para las Américas, un plan para transformar los años 60 en una década histórica de progreso democrático”<sup>(12)</sup>.

En agosto de 1961, la Carta de la Alianza para el Progreso fue elaborada y aprobada en la Conferencia Interamericana que tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay. La delegación americana estuvo liderada por el Secretario del Tesoro Richard Dillon. Esta era concebida en esencia un Plan Marshall para América Latina. Los Estados Unidos se comprometieron a desembolsar 20 mil millones de dólares en asistencia (concesiones y préstamos) e invitaron a los gobiernos latinoamericanos a proveer 80 mil millones de dólares en fondos de inversión para sus economías. Fue el programa de ayuda más grande hacia el mundo en desarrollo hasta ese momento – y propugnó una reforma substancial de las instituciones latinoamericanas.

Propugnaba programas multilaterales amplios para aliviar la pobreza y las injusticias sociales del continente. La Carta de la Alianza demandaba un aumento anual de 2,5% de ingreso per cápita al final de la década de los 60's, el establecimiento de gobiernos democráticos, una distribución de ingresos más equitativa, la reforma agraria, un planeamiento económico y social y una mejora de la educación. Jerome Levinson considera que la Alianza para el Progreso consideraba no solamente el crecimiento económico (la meta principal del Plan Marshall) y reformas sociales (que fue una parte en los programas de desarrollo del sudeste asiático) pero al mismo tiempo el fortalecimiento de una democracia política representativa.

Para su implementación, la administración de Kennedy creó un equipo especial para la coordinación y seguimiento de esta iniciativa, asignándose un numeroso personal al interior de la AID para la ejecución de sus diversos programas.

También se creó un Comité especial de la Alianza para el Progreso en la Organización de Estados Americanos que fue desactivada en 1973. A su vez, el mismo Presidente participaba directamente en conferencias de prensa para tratar exclusivamente sobre la marcha de esta iniciativa y sostenía reuniones periódicas sobre su evolución. También, celebró en una ceremonia especial el primer aniversario de su dación<sup>(13)</sup>.

Peter Smith dice que los años 60 trajeron una aceleración marcada en el desarrollo económico para América latina. La producción regional creció un 2.4 por ciento por año durante esa década, casi alcanzando la meta de la Alianza de 2.5 por ciento. La reforma social presentó un cuadro más desalentador ya que la Alianza no alcanzó todas sus metas<sup>(14)</sup>. Aunque la Alianza no alcanzó sus objetivos centrales, Jerome Levinson considera que tuvo algunos resultados significativos y dio a América Latina un nuevo sentido del desarrollo, que impregnó grandes segmentos de la población. Sin embargo, el asesinato del presidente Kennedy y la atención de la administración Johnson a la guerra de Vietnam restaron vigencia dentro del gobierno al impulso de la Alianza para el Progreso.

Se necesita una suma particular de elementos especiales en un tiempo histórico determinado para asegurar una atención permanente hacia América Latina. Una situación ideal implica una estrategia amplia y permanente, así como un presidente convencido firmemente en sus objetivos. Mandatarios estadounidenses que son identificados por su capacidad e interés en diversas materias de la política exterior al mismo tiempo e involucrado en cada paso de un plan amplio

para nuestra región, evitarían la presencia de declaraciones maximalistas hacia nuestra región que no se sostienen con el paso del tiempo.

Resulta claro que ya no existe un contexto como la Guerra Fría que permita visualizar al corto plazo esfuerzos de la administración estadounidense para apoyar estrategias integrales como la Alianza para el Progreso. Pero este ejemplo histórico nos enseña que nuestros países no pueden partir demandando una atención plena o del más elevado nivel por parte de los Estados Unidos, puesto que ésta se daría con la conjugación de una serie de factores que van más allá de los esfuerzos de las políticas exteriores latinoamericanas.

Consideraciones que se apreciaron en la concepción y aplicación de la Alianza para el Progreso tienen que ser desarrolladas con una estrategia comprensiva que sea flexible proyectar no solamente en el futuro, pero también a pesar de los cambios entre las administraciones estadounidenses. Por supuesto los temas y problemas actuales son más complejos que hace cuarenta años, pero no es difícil concebir un trabajo conjunto con la presente y futuras administraciones para organizar en un solo enfoque por ejemplo los aspectos en los que la administración y los gobiernos de la región viene trabajando hasta cierto punto intensamente pero hasta cierto punto de manera desarticulada: lucha contra la pobreza, contra las drogas, fomento del libre comercio, combate contra la corrupción, el terrorismo, la inmigración ilegal, la trata de personas, y demás asuntos tratados en la reciente Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey.

En el futuro, mientras no haya un

acercamiento a largo plazo y políticas definidas y estructuradas que desarrollen fuertes mecanismos de seguimiento y una extensa y comprensiva proyección para hacer frente a los problemas principales de la región, las expectativas de una nueva relación caerán bajo el abrumador peso de nuevos acontecimientos o emergencias en otras regiones del mundo.

Las condiciones requeridas para una amplia estrategia son: un compromiso verdadero, una buena publicidad, un contenido comprensivo, una puesta en práctica eficaz, un seguimiento continuo y grupos especializados debidamente preparados y comprometidos, así como un alto nivel de coordinación entre las agencias involucradas.

Teniendo en consideración cada uno de estos elementos presentados de manera resumida, se puede determinar que si bien hay pocas posibilidades de alcanzar una atención prioritaria hacia nuestra región por parte del gobierno estadounidense, existen una serie de factores que debidamente identificados permiten a un país mediano encarar con mayores posibilidades de éxito sus retos de política exterior, movilizándose adecuadamente dentro de cada una de dichas variables.

No es intención del presente trabajo entrar a fondo a la aplicación de estos criterios a la actual administración del presidente Bush, lo cual por supuesto amerita un trabajo a parte. Al destacar estos criterios generales y experiencias históricas pasadas se busca establecer una primera plantilla de análisis dentro de nuestros esfuerzos de entender en un nivel razonable la conducta de los Estados Unidos hacia Latinoamérica. La idea

central es no partir de aquello que parece evidente en nuestra recolección de manifestaciones de las administraciones norteamericanas hacia la región (discursos, declaraciones, comunicados de prensa, etc), si no ubicar todas éstas en las dimensiones necesarias para tener una aproximación lo suficientemente integral de las mismas.

### **Aplicación de las variables señaladas para la ejecución de la política exterior peruana frente a los Estados Unidos**

En base a las variables enumeradas, una política exterior autónoma y racional frente a los Estados Unidos requiere partir de una perspectiva realista de los beneficios recíprocos que se pueden conseguir a partir de nuestros intereses nacionales. En dicho sentido, más allá de expectativas coyunturales como la que surgió con el inicio de la presente administración republicana a inicios del 2001, nuestros objetivos deben considerar la orientación histórica y permanente de la ubicación de nuestra región en las prioridades estadounidenses.

Constituye una situación propia de la naturaleza de las cosas el que las máximas autoridades norteamericanas de política exterior vengán concentrando su mayor atención al tema de Irak y a sus repercusiones. Sin embargo, el trabajo con los mandos medios encargados directamente de los temas de interés del Perú, funcionarios que por el momento no tienen una relevancia preponderante, requiere ser continuado consistentemente, siendo el objetivo establecer las bases sustanciales de nuestra agenda bilateral que nos den mayores posibilida-

des de acelerar el desarrollo de la misma vez que los temas de seguridad no concentren con tanto intensidad la atención.

Lograr una visión integral y coordinada por parte de la administración en la ejecución de su política exterior hacia nuestra región requerirá de la conjugación de ciertos elementos históricos y de interés por parte de los Estados Unidos, como ocurrió con la Alianza para el Progreso de Kennedy, mientras tanto, la estrategia de nuestro país debe concentrarse en potenciar aquellos temas que respondan a un interés mutuo como el impulso al libre comercio, el fortalecimiento democrático y la lucha contra las drogas. No podemos hablar de "una política exterior" de Estados Unidos frente a Latinoamérica" en la época de la Post-Guerra Fría, sino del impulso a parcelas fraccionadas de política exterior que vienen siendo promovidas a parte de principios abstractos (democracia, derechos humanos, libre comercio, etc).

Para la administración y el congreso estadounidenses estos temas serán en muchos casos visualizados y ejecutados de manera desarticulada, es por esto que requerimos elaborar una radiografía completa de la dinámica de dichas materias en cada una de la agencias del gobierno involucradas, trabajando intensamente en cada de una de ellas con la misma prioridad para intentar lograr lo que la propia estructura de la burocracia estadounidense no les permite: criterios medianamente uniformes de política exterior que en la medida de lo posible se aproximen a nuestros intereses nacionales<sup>(15)</sup>.

A su vez, el Perú requiere similar intensidad de convencimiento de sus in-

tereses tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo. En éste último caso se requiere obtener el apoyo de nuestras prioridades frente a los Estados Unidos a los escasos congresistas claves vinculados a nuestra región y que sean éstos como sus asesores los que nos permitan una proyección eficiente de dichos intereses en los demás parlamentarios con alto poder de decisión. Nuestra agenda en el tema de comercio en estos momentos parte de este principio.

Por último, el impacto que tienen en la formulación de la política exterior estadounidense los procesos de transición en el poder requiere de una especial atención de nuestro país durante el año 2004 que se caracterizará por un ambiente electoral. En dicho sentido, no sólo es necesario identificar las líneas de pensamiento y los estilos en la ejecución de políticas de los distintos candidatos, sino aproximarnos de manera similar tanto al sector republicano como al demócrata.

## Conclusión

Es indudable que las prioridades de los Estados Unidos han cambiado luego de los ataques terroristas de setiembre

de 2001 y la Guerra de Irak y Afganistán, pero un estudio a profundidad de cada una de las variables presentadas de manera general en el presente trabajo, nos permiten concluir que un adecuado entendimiento de las complejidades de la formulación de la política exterior estadounidense hacia nuestra región pueden potenciar nuestras posibilidades de engarzarnos y proyectarnos eficientemente en los actores y en los mecanismos de decisión tanto del Ejecutivo como el Legislativo estadounidenses. Este impulso a los objetivos de la política exterior peruana se daría a pesar de las actuales circunstancias difíciles y el aparente espacio limitado que existe para promover nuestros intereses frente al actual gobierno republicano y las futuras administraciones.

Cabe preguntarse, entonces, si es necesario, en la proyección de nuestros intereses hacia los Estados Unidos, concentrarnos a profundidad en dos o tres temas que dinamicen y mantengan con plena vigencia nuestra agenda bilateral, o mantener una estructura de diálogo integral con varios en suspenso (o en "sleepy time" en expresión de Henry Kissinger) que puedan desarrollarse a cabalidad cuando la confluencia de las variables señaladas lo permitan.

## Notas

- (1) Esta iniciativa fue lanzada en junio de 1990 y fue en parte una respuesta a la Cumbre sobre Drogas de San Antonio y las iniciativas de libre comercio que se venían generando entre Estados Unidos y México. Incluía un llamado para la reducción de la deuda externa de los países de la región con los Estados Unidos, la propuesta para un fondo de inversión y privatización a través del BID, entre otros. Fue en esta iniciativa que se incorporó por primera vez la frase de "una zona de libre comercio en el Hemisferio desde Alaska hasta Argentina".
- (2) Mención que el entonces candidato George W. Bush efectuó en setiembre de 2000,

## Reflexiones para un mejor entendimiento de la política exterior de Estados Unidos

en lo que constituyó el primer discurso enteramente dedicado a Latinoamérica por parte de un candidato presidencial en los Estados Unidos.

- (3) Las últimas propuestas estadounidenses presentadas en la Cumbre de Monterrey: apoyo a la mediana y pequeña empresa, mejor acceso a sistemas de financiamiento, mejora de la calidad educativa en la región entre otros, son temas innegablemente trascendentes pero sin la necesaria estructuración para encajarlas dentro de las demás materias tradicionales de la política exterior de los Estados Unidos hacia nuestros países.
- (4) Varios de los puntos que a continuación se enumeran responden a una sistematización del curso del profesor Frederik Holborn, "Conducción de la Política Exterior", en el "School of Advanced International Studies, SAIS, Johns Hopkins University en el invierno del 2003.
- (5) Conferencia del Señor Bernard Aronson en la 58va Reunión de la Asociación Interamericana de Prensa, Lima Perú 27 de octubre de 2002.
- (6) Ibid.
- (7) U.S.-Latin American Relations: The Future of the New Dialogue, Memo, Department of State: Confidential. Issue date: October 01, 1974. Date declassified: May 16, 1995.
- (8) Uno de los mejores trabajos en este campo se puede encontrar en el libro: "Friends and Foes, How Congress and the President really make Foreign Policy", Rebecca Hersman Brookings Institution Press, 2000.
- (9) Además de los tradicionales trabajo de autores estadounidenses en esta materia como Richard Neustadt, Margaret Hermann entre otros, un libro reciente que sistematiza el impacto de los estilos presidenciales en la política exterior de los Estados Unidos y del cual se ha recogido alguno de los ejemplos del presente artículo es "The President and His Inner Circle" de Thomas, Preston, Columbia University Press, New York, 2001.
- (10) El Senador Christopher Dodd bloqueó en el Comité de Relaciones Exteriores su ratificación por un año y el Presidente Bush se vió obligado a utilizar su facultad de nombramiento ejecutivo durante el período de receso parlamentario a inicios del 2002.
- (11) Lowenthal, Abraham, editor, Exporting Democracy, The Johns Hopkins Press, 1991, p. 71
- (12) Levison Jerome and de Onis Juan, The Alliance that Lost its Way: A critical report of the Alliance for Progress, Quadrangle Books, 1970, p. 135
- (13) A parte del clásico trabajo sobre la Alianza para el Progreso mencionado anteriormente de Jerome Levinson and Juan de Onis, un buen estudio sobre el particular lo efectúa Edwin Mc Cammon Martin, en su libro: "Kennedy and Latin America", University Press of America, 1994.

(14) Op cit, p. 155

(15) Para responder a esta situación, el ejercicio de una coordinación interagencia estadounidense sobre temas de interés de nuestro país, exige un similar e incluso más consistente esfuerzo de coordinación del sector público. Un ejemplo de ello con resultados específicos y coyunturales (mejorar la calificación del Perú en el Informe del Departamento de Estado sobre Tráfico Ilícito de Personas 2004) es el trabajo de la Comisión Multisectorial peruana sobre trata de personas creada el 19 de febrero de 2004.



**\*Rodolfo  
Coronado Molina**

Primer secretario. Funcionario del Area Política de la Embajada del Perú en Washington. Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeñó como Asesor de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso peruano en el año 1995-1996. Actualmente viene siguiendo la Maestría en Relaciones Internacionales Públicas en el "School of Advanced International Studies" (SAIS) en la Universidad Johns Hopkins de Washington. Autor del artículo: "Bases Constitucionales para la Formulación y Desarrollo de la Política Exterior", *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Católica (IDEI)*, año VI, Nro. 13, julio-diciembre 1999.

# LOS ESTADOS FALLIDOS: el desafío teórico

por Javier Alcalde Cardoza\*

*El caos y el derrumbamiento tienen sus propias “leyes” y sus “causas” secretas, lo mismo que el orden y el progreso.*

Frederick L. Schuman, *International Politics* (1933)

Hace poco más de una década se manifestó entre los especialistas en Relaciones Internacionales (especialmente norteamericanos) la preocupación por un nuevo fenómeno surgido en la escena internacional de la post-guerra fría, al que se denominó Estados Fallidos<sup>(1)</sup>. En estados como Afganistán, Cambodia, Haití y Somalia, con gobiernos muy débiles o inexistentes, predominaban la violencia, el desorden y la escasez, poniendo en serio peligro el bienestar y la seguridad de sus poblaciones y al mismo tiempo amenazando a los estados vecinos con el desborde de la turbulencia política y grandes flujos de refugiados.

El ocaso del orden internacional de la Guerra Fría servía para explicar las principales causas del fenómeno de los estados fallidos: en lo político, EEUU y sobre todo la Unión Soviética habían abandonado sus redes de clientelismo en las distintas regiones del mundo, en virtud del cual apuntalaban o sostenían regímenes débiles o inviables; en lo económico, la crisis de la deuda y el nuevo ethos de

inexorable competencia global habían empequeñecido la ayuda y la cooperación internacional relacionadas con el desarrollo.

A lo largo de la década de 1990, las situaciones de falencia de estados se dieron sobre todo en el Tercer Mundo, con las importantes excepciones de la desmembración de Yugoslavia y la desintegración de la Unión Soviética. En algunos casos propiciaron una formal intervención externa, de carácter unilateral o multilateral, con resultados a veces más o menos positivos (como los casos de Bosnia, Cambodia y Haití), otras veces más bien negativos (como los casos de Kosovo y Somalia). Se comenzó a hablar de una nueva forma de intervención humanitaria y Naciones Unidas se involucró de manera creciente en misiones de paz con componentes humanitarios.

En los últimos años, el número de estados en situaciones de crisis graves y prolongadas ha venido aumentando notablemente, con lo cual parecería confirmar-

se que se trata de un problema estructural del nuevo, incipiente, orden internacional. Pero además, después de los sucesos del 11 de setiembre de 2001, la naturaleza y la titularidad de la preocupación internacional por el fenómeno han cambiado significativamente.

En cuanto al carácter estructural del fenómeno, habría que precisar que no estamos frente al crepúsculo del Estado-Nación en la era de la globalización, que proclama la ideología neoliberal del globalismo. Hay un buen número de estados, la mayor parte de los del Norte y algunos del Sur, que se han fortalecido a partir del último cuarto del siglo XX. Es cierto que hay muchos estados, incluyendo la mayor parte de los del Sur (especialmente de África y de América Latina), que se han debilitado en los últimos 30 años, pero esto no se ha debido principalmente a la globalización (desde fines de los años 80) sino a la previa crisis de la deuda y a la subsiguiente disciplina de ajuste estructural (que les impuso precisamente el desmantelamiento estatal, la apertura externa y la desregulación).

De lo que se trata más bien, si se intenta buscar las causas del debilitamiento de los estados del Sur, es del fin de la era del desarrollo y del estado desarrollista, que el capitalismo internacional por varias décadas acogió y promovió entusiastamente y ahora repudia. Lo que ocurre es que durante 30 años la organización internacional y las potencias industriales se dedicaron a apoyar un proceso sin precedentes de construcción de estados (*state-building*) en el Sur, que después abandonaron más o menos abruptamente.

Respecto a la preocupación internacional por los estados fallidos, a partir del

derrumbamiento de las Torres Gemelas y de la intervención en Afganistán, ella ha dejado de ser de naturaleza eminentemente humanitaria para transformarse en un tema de seguridad, no tanto de la comunidad internacional como de la agraviada primera potencia del planeta.

La Estrategia Nacional de Seguridad 2002 de EEUU ha señalado claramente la importancia de tratar el problema de los estados fallidos (cuyo reto habría sido subestimado durante muchos años por los dirigentes norteamericanos), identificándolo como la mayor amenaza en el globo<sup>(2)</sup>.

La visión desde Washington es que gran parte del sistema internacional contemporáneo se está desplomando, en la forma de estados fallidos que sucumben a las cargas de la guerra, la penuria económica y la corrupción; los países andinos, encabezados por Colombia, Bolivia y Ecuador, no son ajenos a esta situación. Y, a menos que EEUU y sus principales aliados se involucren decisivamente en la prevención y contención de la decadencia de los estados fallidos, estos podrían pasar a ser dominados por regímenes "villanos" (*rogue*) o convertirse en campos de entrenamiento y refugio de organizaciones terroristas, movimientos revolucionarios y grupos criminales internacionales<sup>(3)</sup>.

En realidad el tema de los estados fallidos genera dos tipos de intereses entre los especialistas en Política y Relaciones Internacionales. Por un lado están los intereses más inmediatos relacionados con la acción política: ¿cómo pueden la comunidad internacional o una superpotencia lidiar con este tipo de fenómenos? Por otro lado, el tema suscita un significativo interés teórico: ¿cuáles son los

factores que explican las impactantes situaciones de conflicto generalizado y derrumbamiento del aparato estatal en un creciente número de estados-nación?

A nivel de acción política, hasta antes del derrocamiento del régimen Talibán en Afganistán el núcleo de la discusión eran los aspectos morales y legales de la intervención humanitaria en los estados fallidos. Se llegó a dar sugerencias de revivir el sistema de administración fiduciaria de Naciones Unidas, bajo la supervisión del Consejo de Seguridad<sup>(4)</sup>. En la actualidad, los estados fallidos han pasado a ser fundamentalmente un tema de discusión norteamericano que trata, como hemos señalado, de medidas unilaterales o de coalición para prevenir, contener y revertir la falencia de estados, entre las cuales está la propuesta de crear un Servicio Colonial en Washington<sup>(5)</sup>.

Cabe mencionar, asimismo, que desde 1994 el gobierno norteamericano ha establecido un Grupo de Trabajo sobre Estados Fallidos, integrado por científicos sociales, informáticos y estadígrafos, con el objeto de proporcionar evaluaciones de riesgo y alerta temprana que permitan dirigir ayuda a los estados en riesgo de colapsar.

Aunque a primera vista menos vital y urgente, el interés teórico por explicar el fenómeno de falencia de estados-nación entraña una cuestión más compleja y un desafío mayor para académicos e intelectuales, a la vez que un prerrequisito indispensable para el diseño de cualquier acción sostenida de manejo político del fenómeno. Esto último, en particular, sigue siendo soslayado en medio del incrementado interés de Estados Unidos por el tema.

La definición de falencia de estado que maneja el Grupo de Trabajo norteamericano comprende los elementos de guerra revolucionaria, genocidios o matanzas políticas, y transiciones de regímenes de carácter "adverso" (hacia el autoritarismo) o abrupto. Esta definición es a todas luces demasiado amplia para tener relevancia científica, en atención a las preferencias de los dirigentes políticos de que se recolecte la mayor cantidad razonable de información que permita optimizar la detección de casos de falencia de estados.

Por otro lado, la denominación estado fallido posee connotaciones muy serias que llevan inevitablemente a asociar el fenómeno con la inviabilidad de un estado-nación o el fracaso terminal de un proyecto nacional. Basta, sin embargo, efectuar un ligero repaso de la historia contemporánea para comprobar que una prolongada guerra civil, con matanzas y cambios abruptos de regímenes no significa que una nación se haya tornado inviable o que requiera la intervención de actores externos para recuperar la viabilidad. Estados Unidos no era un estado fallido durante la Guerra de Secesión, como no lo fueron ni México ni China durante ni después de sus grandes revoluciones.

Al margen de consideraciones académicas, creemos que de seguir ignorando las causas y la dinámica profundas de las crisis de los estados en desintegración, Estados Unidos correría el riesgo de ubicarse en la paradójica situación de intentar frenar con una mano procesos de descomposición que estaría empujando con la otra, a través de las presiones para implementar el Consenso de Washington cuyas prescripciones vapulean el bienestar popular (algo parecido,

aunque en escala menos dramática, a lo que pretenden hacer algunos organismos multilaterales promotores del crecimiento económico, hoy preocupados por fortalecer el capital social de comunidades, las cuales han visto erosionar sus lazos grupales precisamente por el ritmo acelerado de las transformaciones económicas).

Durante más de cincuenta años las ciencias sociales han estado animadas por el paradigma del progreso social, especialmente con referencia al desenvolvimiento de las nuevas naciones. Hay que señalar algunas excepciones a esta tendencia común. En primer lugar, unos pocos enfoques que estudiaban el supuesto estancamiento inicial de las naciones del Sur, destacando el papel de los factores que originaban el llamado subdesarrollo. En segundo lugar, los estudios de sesgo neomarxista y dependentista, que intentaban explicar un posterior estancamiento en el subdesarrollo, pese al despliegue de políticas y planes de desarrollo (e incidiendo sobre todo en las causas externas de la situación). En tercer lugar, teorizaciones sobre los fenómenos del conflicto, la corrupción y la violencia, aunque muchos se planteaban dentro del marco progresivo del desarrollo. Aparte de esto, las muy escasas percepciones de decadencia, que indicaban los efectos contraproducentes del desarrollo, eran desdeñadas como pesimistas o apocalípticas. Sin embargo, hoy la realidad dominante parece ser una de estancamiento y decadencia en el Sur. Hay que cavar hondo en los fundamentos del pensamiento social contemporáneo para dilucidar las causas de esta flagrante discrepancia entre las teorías y la realidad percibida.

Por lo pronto, los científicos sociales norteamericanos, ante la percepción de

los estados fallidos, se atreven a cuestionar las premisas centrales de sus teorías ortodoxas:

“Ni el desarrollo económico, la modernización política ni la democratización sirven especialmente para responder al desafío de la falencia del estado. La falencia del estado no es un problema esencialmente de pobreza, de autocracia o de conflicto étnico...”<sup>(6)</sup>

El optimismo que llevó a los académicos norteamericanos a considerar como una panacea el binomio desarrollo-democracia y que llegó a su clímax con el término de la Guerra Fría, haciendo creer a muchos en el “fin de la historia”, ha dejado paso a un realismo inusitado:

“Se hizo costumbre en los años 90 hablar de “transiciones democráticas”, como si el destino final fuera un hecho. En realidad, algunos países harán la transición, algunos se estancarán en una gobernación débil y fallida, algunos deberán ser tutelados por el sistema internacional...”<sup>(7)</sup>

Pero lo cierto es que los últimos sesenta años estuvieron caracterizados por la creencia en el progreso y por un casi absoluto descuido de la consideración y el estudio de los fenómenos no progresivos en las naciones en desarrollo

## **La visión del progreso del tercer mundo**

A partir de 1945, la percepción de un proceso de rápida modernización en las sociedades del llamado Tercer Mun-

do generó interés en varios grupos de científicos sociales (sobre todo economistas, politólogos y sociólogos) por diseñar amplias teorías sobre el cambio social que pudieran explicar la situación. Las concepciones predominantes en estas teorías sugieren la existencia de etapas necesarias e interrelacionadas dentro de una evolución progresiva de sociedades y naciones (desde el punto de vista económico, la teoría más influyente fue la de las etapas del crecimiento, de Walt Rostow; los politólogos, por su parte, idearon varias teorías sobre lo que llamaron el desarrollo político, orientado al logro de la democracia). Aunque la mayor parte de estas teorías han sido abundantemente objetadas y enmendadas, y en una perspectiva de largo aliento podrían ser vistas como meros intentos de revivir ideas evolucionistas que caricaturizan la compleja dinámica del cambio social<sup>(8)</sup>, el paradigma de progreso que las alimenta no ha sido hoy en día desechado ni sustituido<sup>(9)</sup>.

La probable razón para la persistencia de la visión progresiva es el carácter de mito que a nivel mundial asumió el desarrollo económico y social entre las décadas de 1950 y 1980, así como una suerte de prejuicio a favor del progreso en las ciencias sociales, que tercamente se resiste a reconocer la importancia de la decadencia entre los procesos históricos. Sin embargo, es difícil negar que el desorden político y social de carácter crónico y agudo que asola el Tercer Mundo, y en particular sus más dramáticas manifestaciones, la corrupción y la violencia generalizadas, podrían ser más apropiadamente estudiadas en la perspectiva del proceso que normalmente los envuelve, la decadencia de un orden social.

La desintegración y decadencia so-

ciales parecen ser procesos que se han venido desenvolviendo de manera simultánea al desarrollo económico de la posguerra, aunque con carácter más o menos subrepticio, hasta las décadas de 1970 en África y de 1980 en América Latina, cuando pasan a dominar muchos escenarios nacionales. Aunque en la retórica del desarrollo se da por descontada la disolución del orden tradicional, que permitirá el surgimiento de la sociedad moderna, la decadencia y la desintegración han sido curiosamente descuidadas por los estudios académicos de las sociedades en desarrollo.

El desorden social en el Tercer Mundo fue casi siempre visto como un subproducto temporal del desarrollo y estudiado desde la perspectiva dominante del progreso económico y social. No fue percibido como un síntoma importante de desintegración y decadencia sociales y analizado desde la perspectiva propia de estos fenómenos, la cual había sido cultivada por las ciencias sociales antes de 1945. Identificaban entonces los sociólogos una gama de movimientos no progresivos (estancamiento, reacción, decadencia y desintegración) y consideraban que una de las principales causas de la desintegración social era el rápido cambio social. Diferenciaban dos facetas en este fenómeno: una disminución de la influencia de las normas sociales sobre el comportamiento de las personas y una discrepancia en los valores y creencias de diferentes grupos sociales. Entre los rasgos centrales de la desintegración veían la corrupción política, el desempleo, la migración, y la delincuencia<sup>(10)</sup>.

Uno de los pocos observadores que se percató del cambio de óptica en nuestros días fue Samuel Huntington:

“Los procesos que los años 50 veían benevolentemente como modernización, los años 30 los veían con alarma como desintegración”<sup>(11)</sup>

En verdad, luego de un inicial énfasis de estudiosos como S. Eisenstadt y C. Black (en los años 1960)<sup>(12)</sup> en el hecho de que la modernización es un factor de descomposición de órdenes establecidos que crea conflicto, esta noción ha recibido poca atención en las ciencias sociales. Sin embargo, parece ser el caso que la modernización ha sido percibida como un desafío de vida o muerte para muchas sociedades, en los esfuerzos para responder al cual ellas, en numerosos casos, no han podido evitar el derrumbamiento del gobierno y el orden social. Aparte de los choques religiosos y culturales, la modernización intensifica ciertos factores que promueven cambios sociales de carácter no progresivo, tales como desigualdades económicas y sociales, desequilibrios entre las expectativas y las oportunidades, conflictos étnicos, vastos movimientos de población, y la degradación ambiental.

A continuación, en la parte central de este trabajo, señalaremos y comentaremos algunas de las escasas observaciones y reflexiones sobre las causas y la dinámica de la desintegración y decadencia sociales (no necesariamente referidas a estados considerados como fallidos) que hemos podido encontrar en la literatura de las ciencias sociales de los últimos sesenta años, particularmente sobre el Tercer Mundo. Tomaremos en cuenta especialmente aquellos aportes que se refieren a la dinámica interna o a la combinación entre factores internos y externos causales de estos fenómenos, dado que el análisis de los factores ex-

ternos ha sido medianamente cubierto, como ya mencionamos, en la literatura neomarxista y dependencista. Estos elementos podrían servir de base para ensayar explicaciones teóricas de carácter general sobre el fenómeno contemporáneo de los llamados estados fallidos.

## **Observaciones y reflexiones sobre desintegración y decadencia**

La mayor parte de los científicos sociales ha subrayado los perturbadores efectos de la modernización para las sociedades del Tercer Mundo. Algunos de ellos, tales como Boeke (1953), Hagen (1962) y Huntington (1969)<sup>(13)</sup> hallaron un potencial intrínseco de conflicto entre los valores tradicionales de estas sociedades, por un lado, y los valores occidentales y los requerimientos del desarrollo económico, por el otro. Pero muy pocos estudiosos elaboraron sobre este tema, trataron de refinar los conceptos, realizar trabajos empíricos, o examinar las probables consecuencias del choque de valores en términos de conflicto social o de la desintegración, declinación y derrumbamiento de sociedades y estados. Mucho menos intentos ha habido de esbozar tipologías o de esclarecer los rasgos comunes, regularidades y secuencias que puede detectarse en los distintos procesos de desintegración y declinación. Sin embargo, dentro de una literatura muy escasa, es posible identificar algunos elementos teóricos sugestivos.

El sociólogo norteamericano Richard La Piere (1954) postuló la existencia de un tipo particular de crisis sociales en las cuales un estado de desmoralización en amplios sectores de la población, causado por una prolongada adversidad (tal,

como en nuestra época, podríamos agregar, la adversidad derivada de los programas de estabilización y ajuste económico), quita efectividad a los sistemas de control social y facilita la erupción de movimientos de profundo cambio social así como revolucionarios<sup>(14)</sup>.

La Piere presentó también la noción de “conquista cultural” como un importante factor en la desintegración social. Un grupo social que se encuentra experimentando desequilibrios se convierte en un blanco fácil para la intervención de actores externos que buscan extender sus prácticas culturales. Una vez que la conquista ocurre en un área de la cultura ella produce perturbaciones mucho más amplias en el sistema social, actuando como un germen patógeno que mina la salud general, debilitando otras áreas de la cultura y haciéndolas vulnerables a nuevas conquistas. Una pregunta crucial en conexión con la noción de La Piere sería la siguiente: ¿en qué casos y etapas podría la modernización verse como una instancia de conquista social?

Es indudable que los estados fallidos podrían ser vistos como casos extremos de inestabilidad política, acusando altos niveles de conflicto y violencia, continuos cambios en el liderazgo gubernamental y profundas perturbaciones institucionales. Entre los años 1950 y 1970, se produjo una extensa literatura sobre la inestabilidad política en el Tercer Mundo (véase, por ejemplo la obra seminal de Kahin, Pauker y Pye de 1955<sup>(15)</sup>). Tocando temas conexos a los de las teorías sobre la revolución<sup>(16)</sup>, esta literatura intentaba dilucidar la dinámica y causas de la inestabilidad política y diferenciaba ésta de fenómenos similares como el desorden social y el rápido cambio político.

Walker Connor (1972) percibió la modernización como una amenaza a los modos de vida económicos y políticos de los pueblos. En la esfera política, juzgó que el debilitamiento de las identidades étnicas a través de la asimilación a una cultura nacional moderna, más que promover la construcción de una nación (*nation-building*), favorecía la destrucción de una nación. Connor consideraba que la asimilación era un proceso prolongado que tomaba varias generaciones y afirmaba que no ocurría en una sola dirección sino que en realidad consistía en flujos bi-direccionales, o en influencias mutuas, entre los grupos asimilados y la cultura nacional. Subrayando la posibilidad de una reacción o regresión en el proceso, señalaba que las tentativas de acelerar la asimilación tendían a provocar un rechazo psicológico<sup>(17)</sup>.

Samuel Huntington (1969) se ocupó de la desintegración de los sistemas políticos tradicionales. Sostuvo que la decadencia política era consecuencia del fracaso de las instituciones políticas de una sociedad en atender las demandas de grandes cantidades de personas, las cuales se hallaban movilizadas por los efectos de una serie de procesos derivados de la modernización (tales como la urbanización, educación formal, y la exposición a los medios masivos de comunicación). Identificó la corrupción pública como una de las consecuencias de la ineficaz institucionalización política<sup>(18)</sup>.

Con relación a la habilidad de los gobiernos de crear e institucionalizar estructuras, otros autores dentro de la literatura sobre el desarrollo político destacaron las limitadas capacidades de “penetración” de la sociedad por parte de las elites gobernantes del Tercer Mundo,

en términos no solo de procesos económicos y sociales sino también de comportamientos delictivos<sup>(19)</sup>.

De una manera más detallada, Juan Linz, Alfred Stepan y sus colaboradores (1978) analizaron situaciones de derrumbamiento de regímenes democráticos (varias de ellas en el Tercer Mundo), planteando ciertas etapas, secuencias e interacciones características<sup>(20)</sup>. En un enfoque similar, Martin Weinstein estudió la "política del fracaso" en Uruguay (1975), analizando el cenit y la caída de la democracia en ese país, desde el régimen de Batlle, a comienzos del siglo XX, hasta la toma del poder por los militares en los años 1970. Apuntó como causas principales del derrumbamiento a los crecientes costos económicos y políticos de la democracia social y la intensificación del conflicto político interno<sup>(21)</sup>.

En contraste con estos enfoques políticos más bien ortodoxos, Adda Bozeman (1984) destacó la necesidad de tomar en cuenta factores sociales y culturales para entender a cabalidad las transformaciones políticas. Ella vio a los sistemas políticos como "expedientes transitorios" desarrollados en las superficies de culturas y sociedades, que son normalmente engendrados y luego apoyados o rechazados por un sustrato de normas culturales<sup>(22)</sup>. Esta observación parece especialmente relevante para el estudio de cambios de mediano y largo plazo en sociedades con fuertes culturas tradicionales.

Richard Sandbrook (1985) describió una forma particular de decadencia que, a su parecer, estaba difundándose en el África subsahariana. Denominó la "espiral descendente" a una combinación característica de decadencia del estado

(consistente en corrupción, mala administración, abuso de autoridad y deterioro de los servicios públicos), declinación económica, y explosión de la economía subterránea<sup>(23)</sup>.

En un estudio sobre Zaire publicado el mismo año (1985), Crawford Young y Thomas Turner coincidieron de manera amplia con la visión de Sandbrook pero, además, describieron de manera admirable la dinámica de la decadencia de un estado-nación. Observaron que la decadencia no es una condición absoluta ni un proceso uniforme, sino más bien una suerte de tendencia central entre muchos procesos complejos. Establecieron que la decadencia empezó en Zaire con una temprana crisis de deuda externa (1975) y se manifestó sobre todo en el desplome del aparato estatal, el cual involucró simultáneamente la contracción de las acciones de sus órganos (crecientemente dedicados a su propia supervivencia), de su credibilidad pública y de su probidad. La reacción más importante de la sociedad ante la decadencia fue un repliegue a la economía subterránea, facilitado por el retiro del estado. Este hecho, aunque de alguna forma protegió a la población del impacto del deterioro de la economía, en el mediano plazo fortaleció la decadencia del estado. La comunidad internacional, por su parte, puso límites a la caída del estado, con el objeto de proteger sus intereses económicos, políticos y estratégicos en la nación y en la región<sup>(24)</sup>.

Heiko Korner (1994) postuló un vínculo crucial en las naciones de África del Norte entre la corrupción o el ocaso que afligía en los años 1990 a las antiguas clases gobernantes, que dirigieron la lucha por la independencia y el impasse del desarrollo y los fracasos de los go-

biernos que estas naciones enfrentaban<sup>(25)</sup>. En realidad, el papel central de un grupo de líderes carismáticos en el mantenimiento de un débil consenso político respecto a la modernización fue señalado por Kahin, Pauker y Pye en 1955, así como la preocupación acerca de la inestabilidad que seguiría a la desaparición de estos líderes. Una situación de crisis e inestabilidad extrema similar a la de África del Norte se presentó en la India tras el término de la dinastía Nehru (con el asesinato de Rajiv Gandhi).

Athul Kohli (1990) analizó ciertas tendencias de consistente deterioro dentro del sistema político de la India. Describió etapas alternantes de orden y desintegración en algunos estados del país, examinando en detalle el desmoronamiento del orden social y político en el estado de Bihar<sup>(26)</sup>.

Con relación al Perú, José Matos Mar (1984), hizo un brillante diagnóstico de la desintegración social en la década del 80. Retrató una dinámica social insólita configurada por un desborde incontrolado de los sectores populares, rebasando las pautas institucionales que encauzaron secularmente la vida del país, en el contexto de la más importante crisis económica del siglo, de la postración del estado y el desconcierto de las clases dominantes. La insuficiencia del estado se ponía en evidencia sobre todo en el fenómeno de la informalización, que creaba bolsones semiautónomos de poder en el comercio, la industria, la seguridad ciudadana; pero también se reflejaba en el desenfreno de la corrupción pública y en la expansión de la guerrilla y el terrorismo<sup>(27)</sup>.

Javier Alcalde (1991) ensayó una explicación del conflicto y la decadencia

social, económica y política en el Perú, subrayando los adversos efectos de un desarrollo acelerado y desequilibrado a partir de la década del 50, pero sobre todo desde 1968. Entre las consecuencias de este mal desarrollo, se refirió especialmente a las distorsiones regionales y en los ingresos, al descuido de la agricultura y la producción de alimentos, al choque entre los valores modernos y tradicionales, a la frustración de las infladas expectativas populares, y a la hipertrofia del estado, la corrupción pública y la economía subterránea<sup>(28)</sup>.

La percepción del Perú por parte de la comunidad internacional se reflejó en un breve informe de Abraham Lowenthal (1988), elocuentemente titulado "Perú: la política de la desintegración". El politólogo norteamericano describe el país en un proceso de deterioro económico y físico, fragmentado política y socialmente, y arruinado por una ubicua violencia presidida por Sendero Luminoso. Descubre Lowenthal una creciente "sicología de desintegración" entre las elites y observa que la declinación podría revertirse si el país consiguiera sobrevivir la crisis sin un desplome masivo y las elites modificaran su actitud<sup>(29)</sup>.

El caso más estudiado en América Latina, y probablemente en el mundo contemporáneo, desde el punto de vista del estancamiento y la decadencia es el de Argentina. Este país, con una riqueza agrícola extraordinaria, en 1930 había alcanzado niveles de desarrollo económico y social comparables a los de Australia, Canadá y las naciones de Europa meridional, a lo largo de varias décadas de excepcional estabilidad política. Desde entonces, pero en especial desde el fin del primer gobierno de Perón (1955), Argentina ha estado dominada por un

agudo conflicto político y por el estancamiento y la declinación económicos. En medio de una interesante literatura sobre el fenómeno, destaca el estudio de Carlos Waisman (1987), quien ubica la principal causa de la declinación en la equivocada percepción del régimen peronista de una amenaza revolucionaria, que lo habría hecho adoptar un modelo corporatista, incluyente de la masa obrera, con un gran proteccionismo industrial<sup>(30)</sup>.

El conflicto y la violencia que asolan a Colombia por más de medio siglo y que la han convertido, para muchos, en un estado en falencia, han sido también ampliamente analizados. Inicialmente propiciada por el enfrentamiento partidario, la postergación de las masas y el conflicto regional, la violencia se ha intensificado y generalizado hasta el punto que parece haberse convertido en el modo de funcionamiento de la sociedad y desplazado a la política como medio principal para la solución de conflictos y la asignación de recursos. Como proceso de desintegración, el caso colombiano muestra rasgos singulares. Guerrillas, narcotraficantes y bandas paramilitares pugnan por controlar los centros de producción del país, habiendo logrado una situación de dinámico equilibrio que parece favorecer a todos. El estado hasta mediados de los años 1990 estuvo en repliegue (después vino la reacción del Plan Colombia), pero se mantuvo fuerte y eficiente en algunos núcleos económicos y políticos sobre los que conservó control<sup>(31)</sup>.

Fernand Braudel (1987) abordaba el cambio social desde una perspectiva más amplia, observando que aunque las civilizaciones toman prestados continuamente elementos culturales entre ellas,

en algunos casos “tercamente rechazan una determinada importación foránea”, alcanzando en el proceso su verdadera identidad. Afirmaba Braudel que en el caso de civilizaciones de desigual poder, la inicial sumisión de la civilización más débil es frecuentemente seguida por una reafirmación violenta de los valores de ésta<sup>(32)</sup>.

En esta línea de reflexión llegamos al trabajo de Samuel Huntington (1997), quien sostiene que la principal fuente de conflicto en la nueva fase de la política internacional son las diferencias culturales. Huntington centra su estudio en las dimensiones internacionales del conflicto entre los valores occidentales y los de las demás civilizaciones<sup>(33)</sup>. Por nuestra parte, podemos inferir que la intensificación de los choques culturales se da también en el seno de los estados-nación de tradiciones diversas, con un potencial que puede causar la desintegración de algunos de ellos.

Precisamente Mark Juergensmeyer (1993) ha analizado el comportamiento de los movimientos de carácter étnico y religioso que han desafiado recientemente el orden establecido en varias naciones de Asia y África. Conceptúa que el ascenso del fundamentalismo o nacionalismo religioso, como él lo denomina, constituye una reacción ante el fracaso generalizado por alcanzar las metas del desarrollo, así como ante la corrupción de la que se responsabiliza a la ideología del modernismo, por su énfasis en el individualismo y el relativismo moral<sup>(34)</sup>.

Robert Kaplan (2000) ha descrito y comentado mejor que nadie el conflicto y la violencia que imperan en los pueblos de la periferia y ha retratado un

mundo dividido en dos grandes sectores: uno, que ingresaría al ámbito post-histórico, postulado por Fukuyama, en medio de la prosperidad, con dominio de su ambiente y controlando los conflictos más graves; y otro, estancado en una historia de lucha infructuosa por la abolición de la pobreza, el conflicto étnico y la decadencia ambiental<sup>(35)</sup>.

La transformación de la escena internacional de desarrollo en una de estancamiento y decadencia ha sido sugestivamente presentada e interpretada por Oswaldo de Rivero (1998). El diplomático peruano percibe un sistema internacional integrado en su mayor parte por "cuasi estados-nación" cuyas economías se han estabilizado o estancado en la inviabilidad. El no-desarrollo de estas entidades se caracteriza por la pobreza de masas y la miseria tecnológica. El énfasis de De Rivero es en los factores sistémicos y en las deficiencias de las políticas de desarrollo que han llevado al estancamiento generalizado. Sus afirmaciones de que los estados-nación nacen con más posibilidades de "subdesarrollarse" que desarrollarse así como de las "tendencias darwinianas" de la globalización, son golpes formidables al paradigma convencional del progreso nacional<sup>(36)</sup>.

Finalmente, es pertinente comentar el aporte de Charles Maier (1994), quien discute de manera general la naturaleza de las crisis políticas, las cuales comúnmente se considera son prolegómenos o

componentes de situaciones de decadencia o desintegración. Define una crisis como "un precario estado sistémico en el que un organismo o sociedad pende entre la descomposición y el reagrupamiento de la energía colectiva". Observa que, en tanto que las crisis no son necesariamente letales, siempre entrañan una transformación social.

Las crisis políticas, según Maier, son consecuencia de situaciones sin salida política y pueden conducir a la guerra civil o a la dictadura. Pero las crisis políticas se hallan frecuentemente relacionadas con crisis morales o con situaciones de descontento ciudadano, de carácter más profundo. El descontento ciudadano característicamente involucra un sentido de dislocamiento histórico, una reacción contra la clase política, y una desilusión de las nociones de progreso social. Las crisis políticas son hondas y pueden durar hasta un cuarto de siglo<sup>(37)</sup>.

Es interesante hallar que para Maier una crisis es un evento terminal, en tanto que para otros autores, como el sociólogo Robert Park (1924), las crisis son períodos de tensión en los que "el más trivial incidente" puede empujar a una comunidad a una pendiente de "descomposición y desastre"<sup>(38)</sup>. La concepción de Park es similar a la de las crisis de desmoralización social, que, como vimos, fueron identificadas por Richard La Piere (1954), en las que la supresión del sistema de control social facilita la erupción de cambios violentos y profundos.

## Notas

- (1) Entre los primeros estudios está el de G. Helman y S. Rattner, *Saving Failed States*, *Foreign Policy*, Invierno 1992-1993.
- (2) Chester A. Crocker, *Engaging Failing States*. *Foreign Affairs*, Setiembre-octubre 2003.

- (3) Ibid.
- (4) Véase P. Johnson, Colonialism's back – and not a moment too soon. *New York Times Magazine*, 18 abril 1993.
- (5) J. Garten, Memorandum: Urgent: The U.S. needs to create a Colonial Service. *Foreign Policy*, Setiembre-octubre 2003.
- (6) Crocker, *Engaging Failing States*.
- (7) Ibid.
- (8) Algunos de los más célebres estudios históricos y sociológicos que abordan equilibradamente la dinámica del cambio social son: A. Toynbee, *Estudio de la Historia*, y P. Sorokin, *Social and Cultural Dynamics* (Nueva York, 1937-1941).
- (9) Véase, por ejemplo, S. Huntington, *The Change to Change: Modernization, Development, and Politics*. *Comparative Politics* 3 (Abril 1971) y Pierre Vilar, *Crecimiento y Desarrollo* (Barcelona, 1993).
- (10) M. Elliott y F. Merrills, *Social Disorganization* (Nueva York, 1941).
- (11) Huntington, *The Change to Change*.
- (12) C. Black, *The Dynamics of Modernization* (Nueva York, 1966) y S. Eisenstadt, *Breakdowns of Modernization*. *Economic Development and Cultural Change*, 4, 1964.
- (13) J. Boeke, *Economics and Economic Policy of Dual Societies* (Nueva York, 1953), E. Hagen, *On the Theory of Social Change* (Homewood, Ill, 1962), S. Huntington, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio* (Buenos Aires, 1969).
- (14) R. LaPiere, *A Theory of Social Control* (Nueva York, 1954).
- (15) G.M. Kahin, G. Pauker y L. Pye, *Comparative Politics of Non-Western Countries*. *American Political Science Review*, 49, 1955.
- (16) Véase A.S. Cohan, *Theories of Revolution* (Londres, 1975).
- (17) W. Connor, *Ethnonationalism*. (Princeton, 1994).
- (18) Huntington, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*.
- (19) J. La Palombara, *Political Participation as an Analytical Concept in Comparative Politics*. En S. Verba y L. Pye, *Citizen and Politics* (Princeton, 1972).
- (20) J. Linz y A. Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore, 1978).
- (21) M. Weinstein, *Uruguay: The Politics of Failure* (Westport, 1975).
- (22) A. Bozeman, *The International Order in a Multicultural World*. En: H. Bull y A. Watson, *The Expansion of International Society* (Oxford, 1984).
- (23) R. Sandbrook, *The Politics of Africa's Economic Stagnation* (Londres, 1985).
- (24) C. Young y T. Turner, *The Rise and Decline of the Zairian State* (Madison, 1985).
- (25) H. Korner, *The Third World in the 1990's; Problems and Challenges*. *Intereconomics*, Marzo-Abril 1994.
- (26) A. Kohli, *Democracy and Discontent; India's Growing Crisis of Governability*. (Cambridge, 1990).
- (27) J. Matos Mar, *Desborde Popular y Crisis del Estado* (Lima, 1984).
- (28) J. Alcalde, *Development, Decay, and Social Conflict; An International and Peruvian Perspective* (Lanham, 1991).
- (29) A. Lowenthal, *Peru: The Politics of Disintegration* (mimeo, 1988).
- (30) C. Waisman, *Reversal of Development in Argentina* (Princeton, 1987). Otros estudios notables son Alberto Ciria, *Argentina: An Underdeveloping Country?* (Mimeo, 1990) y Peter Snow, *Argentina: Development and Decay*. En J. K. Black, ed., *Latin America, Its problems and its promise* (1984).

- (31) Entre la literatura sobresalen los trabajos de P. Oquist, *Violence, Conflict, and Politics in Colombia* (Nueva York, 1980), C. Berquist et al, *Violence in Colombia: The Contemporary Crisis in Historical Perspective* (Wilmington, 1992), L.G. Arango, *La Crisis Sociopolítica Colombiana* (Bogotá, 1997).
- (32) F. Braudel, *A History of Civilizations* (Nueva York, 1987).
- (33) S. Huntington, *El Choque de Civilizaciones y la Reconfiguración del Orden Mundial* (Barcelona, 1997).
- (34) M. Juergensmeyer, *The New Cold War?* (Berkeley, 1993).
- (35) R. Kaplan, *The Coming Anarchy* (Nueva York, 2000).
- (36) O. De Rivero, *El Mito del Desarrollo* (Lima, 1998).
- (37) C. Maier, *Democracy and its Discontents*. *Foreign Affairs*, Julio-Agosto, 1994.
- (38) R. Park, *On Social Control and Collective Behavior* (Chicago, 1967).



**\*Javier Alcalde  
Cardoza**

Asesor académico y profesor de la Academia Diplomática del Perú; profesor del Curso

Superior de Guerra Naval y de la Escuela de posgrado de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Magíster (M.A) en estudios de información por la Universidad de Sheffield (Reino Unido), Magíster (M. Sc.) en estudios internacionales por la Universidad de Southampton (Reino Unido) y doctor (Ph.D.) en relaciones internacionales por la Universidad de Virginia (Estados Unidos) en la que estudió bajo la supervisión de Inis Claude y Kenneth Thompson. Ha sido becario de la Fundación MacArthur, la Comisión Fulbright y el Consejo Británico; titular de la Cátedra Lee L. Morgan de Asuntos Económicos Internacionales de la Universidad Bradley (Estados Unidos); investigador visitante en las universidades de Cambridge y Harvard; profesor visitante en la Universidad de Virginia. Ha enseñado en las universidades de Louisville, Stetson y Clark Atlanta. En el Perú ha sido profesor en las universidades de Lima y San Marcos, investigador en la Universidad del Pacífico, y consultor y funcionario del Acuerdo de Cartagena. Ha publicado dos libros en Estados Unidos y tres en el Perú.

# La **POLÍTICA** de **SEGURIDAD** y la **POLÍTICA** de **DEFENSA**

*por Humberto Umeres\**

**E**s importante tratar sobre la política de seguridad, la política de defensa y la política exterior, así como sobre su vinculación con la política social que desarrolla el gobierno, orientada a la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema.

## **Acuerdo Nacional, Política de Seguridad, Política de Defensa y Política Exterior**

El Acuerdo Nacional, el gran contexto firmado por todas las fuerzas políticas y de la sociedad civil del país, distingue muy bien entre tres Políticas de Estado diferentes: SEXTA POLÍTICA: Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración; NOVENA POLÍTICA: Política de Seguridad Nacional; y VIGÉSIMO SEXTA POLÍTICA DE ESTADO: Cautela de la Institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su Servicio a la Democracia.

Estas tres Políticas de Estado están conceptualmente muy estrechamente vinculadas entre sí y en la praxis una condi-

ciona a la otra. La división estructural de la organización del Estado determina que exista un Ministerio de Relaciones Exteriores que ejecuta la política exterior del Estado y un Ministerio de Defensa, que se encarga de su seguridad militar, y que los dos Ministerios, en estrecha vinculación entre sí, propongan la política de seguridad dentro del marco de los lineamientos generales definidos por el Presidente de la República.

## **Política de Seguridad y Política de Defensa**

La política de defensa comprende al conjunto de las medidas de carácter militar que adopta un Estado para la protección de su territorio y su población frente a las amenazas o agresiones militares provenientes del exterior.

La política de seguridad es más amplia que la política de defensa pues comprende no sólo las medidas para asegurar la paz con el recurso a la violencia sino también todas las estrategias y posibilidades de acción política para solucionar los conflictos entre los Estados.

## **El espectro de la política de seguridad**

El hecho de que las relaciones internacionales están dominadas por el conflicto es una importante afirmación política, pero los métodos de solución que se emplean para superarlo son diferentes. El conflicto como situación normal en las relaciones políticas es el resultado de intereses contrapuestos que concurren. La guerra es un medio o un método para solucionar los conflictos. El compromiso también lo es. A pesar de las diferencias, todos son medios o métodos para regular intereses y consiguientemente conflictos.

Podemos ofrecer una enumeración de estos métodos de la siguiente manera:

1. Disuasión
2. Opciones flexibles de defensa (en el caso de que la disuasión fracase y sea necesario reestablecerla), incluido el recurso a la guerra.
3. Alianzas
4. Garantías de seguridad
5. Renuncia a la violencia
6. Medidas de fomento de confianza (homologaciones y otras, que contribuyen a una mejor comprensión entre las naciones, de tal manera que uno no vea en las actividades militares de los otros amenaza alguna a su propia seguridad)
7. Comunicación y cooperación.
8. Acuerdos de principios, como las Zonas de Paz
9. Seguridad Colectiva
10. Procedimientos de Derecho Internacional Público para el arreglo de controversias

11. Desarme (control, limitación y disminución de armamentos)
12. Superación de la violencia estructural
13. Política mundial interna y, tal vez, Estado mundial.

La política de defensa se agota con el primer y el segundo método, es decir con la disuasión y las opciones flexibles de defensa, incluida la guerra. La política de seguridad, en cambio, comprende tanto estos dos métodos de la política de defensa como los otros 11 siguientes.

## **La guerra es la continuación de la política por otros medios**

Muchos recordarán este enunciado fundamental de Teoría de la Guerra expuesto por el genial general prusiano Carl von Clausewitz: la guerra no es sino una continuación del tráfico político por otros medios, por los medios del empleo de la violencia física, para la imposición de nuestra voluntad al enemigo, es decir para la consecución de un objetivo político.

El continuum es la política, la consideración de la globalidad de los intereses del Estado, de acuerdo al mismo Clausewitz. Dentro de este marco de globalidad, ingresa el Ministerio de Relaciones Exteriores porque la percepción del sistema internacional y de los peligros o amenazas a nuestra seguridad es básicamente una percepción política. De esta percepción política trasladada a las más altas esferas del Gobierno, puede resultar la utilización del recurso a la violencia militar o de los otros métodos de la política de seguridad que hemos enumerado.

## **El centro de gravedad debe trasladarse de los métodos de la política de defensa a todos los otros métodos de la política de seguridad**

Ha sido superada la época en que la seguridad sólo podía ser pensada con categorías militares. Ha surgido un uso heterogéneo del concepto de seguridad, que toma en cuenta una multiplicidad de amenazas y de percepciones de amenazas. Si seguridad significa tanto como ausencia de peligro, entonces debe hablarse en términos reales de seguridad militar, social y económica. Este desarrollo nos lleva a la conclusión de que la política de seguridad, como toda política, no se agota con el empleo del poder y mucho menos con el empleo del poder militar. La seguridad tiene que ser permanentemente redefinida, adaptada y producida, y, cuando procedemos así, estamos hablando de la política de seguridad, en la cual tomamos parte tanto el Ministerio de Defensa como el de Relaciones Exteriores.

### **Los Libros Blancos de Defensa**

En vista de que el Ministerio de Defensa está organizado en función del principio de la defensa y el despliegue militar, los Libros de Defensa se proponen hacer transparentes la organización, funcionamiento y adquisiciones militares, como una medida de confianza más dentro de la política de seguridad de un Estado.

### **Seguridad a través de la democracia**

Con el proceso de globalización de

los valores democráticos, estamos cada vez más convencidos de que un Estado democrático, que adhiere a los principios de un Estado de derecho, goza de una mayor confianza que uno dictatorial. Las ciudadanas y ciudadanos que participan de la política de un Estado a través de elecciones libres, pueden ejercer un mayor control para evitar que su gobierno amenace a otros.

Incluso los conflictos internos en un Estado no devienen en un peligro para otros, en la medida en que existen reglas aceptadas para su solución sin el recurso a la violencia. Los conflictos no se exportan así a otros Estados y las relaciones democráticas dentro de un Estado se convierten en parte de la seguridad de los otros.

Cuando el gobierno de un Estado puede someter su Fuerza Armada, como un importante instrumento de poder tanto interna como externamente, al control de un parlamento elegido democráticamente, está conduciendo una política de seguridad que será muy bien recibida por sus Estados vecinos.

### **Seguridad Democrática o Seguridad Cooperativa**

La seguridad democrática va más allá de los conceptos tradicionales del equilibrio del terror y se define como una seguridad de carácter cooperativo, en la cual las decisiones que se adoptan en materia de seguridad son decisiones compartidas, no decisiones monopolizadas al interior o en el exterior por un grupo de personas o de países, sino que en su esencia partan de un principio democrático de participación.

## **Modernización de las Fuerzas Armadas**

La vigésimo quinta política de Estado “Cautela de la Institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su Servicio a la Democracia” se propone optimizar la labor de las Fuerzas Armadas, dentro del marco del respeto a la Constitución y del control democrático que establece. Su estado óptimo depende, desde luego, de su modernización y esta es una tarea a la que la política exterior contribuirá decididamente.

Hoy día, los conflictos interestatales son una absoluta minoría. Los conflictos hoy día son básicamente intraestatales y, luego, tenemos las nuevas amenazas a la seguridad de carácter transnacional que provienen del narcotráfico, del terrorismo, de la corrupción, del crimen internacional organizado, del tráfico de armas, etc.

## **La lucha contra las drogas**

La lucha contra las drogas es un tema central de nuestra política exterior y una responsabilidad de nuestro país frente al resto de la comunidad internacional, además de ser esencial para la consolidación democrática del país. Nada más contrario al propósito de reconstruir nuestras instituciones democráticas y al afianzamiento de nuestra democracia que la expansión del problema de las drogas por las redes de crimen asociadas, por la corrupción que ella genera y por la destrucción del tejido social del país.

## **La lucha contra la corrupción**

Igualmente, la lucha contra la co-

rrupción es un problema internacional y también uno nacional. Está estimado que nuestros países solamente en corrupción pierden no menos de 2 puntos del Producto Bruto anual y, en algunos casos, es sin duda muchísimo más. De tal manera que la lucha contra la corrupción es también esencial para nuestra afirmación democrática, para la reconstrucción del Estado y de las relaciones entre Estado y sociedad. La política exterior puede jugar aquí un rol muy importante porque la gran corrupción está asociada internacionalmente y no se da exclusivamente dentro de las fronteras nacionales.

## **Reducción de gastos militares**

En el campo de la seguridad democrática tenemos un primer tema, el de la reducción de los gastos militares, que la Cancillería está trabajando con bastante éxito.

## **En el nivel de la Comunidad Andina**

En la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, realizada en enero de 2002, los Presidentes andinos acogieron la iniciativa del Presidente Alejandro Toledo para llevar a cabo en Lima una Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Comunidad Andina, con la finalidad de examinar la propuesta peruana de reducción de gastos de defensa “con el objeto de destinar más recursos a la inversión social y a la lucha contra la pobreza, tomando en cuenta las exigencias de seguridad interna y los niveles actuales de gasto”.

En junio del mismo año, tuvo lugar

en Lima esta Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, quienes adoptaron el “Compromiso de Lima-Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa”, cuyo punto V se refiere a los compromisos para la limitación de los gastos de la defensa externa, el control de las armas convencionales y la transparencia en los gastos de defensa y en las adquisiciones de armamento convencional.

## En el nivel sudamericano

En la I Cumbre de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia, en septiembre del 2000, se adoptó el compromiso de crear una zona de paz sudamericana.

Posteriormente, en La Paz, en julio de 2001, los Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam adoptaron las Bases y Acciones para un Proyecto de Creación de una Zona de Paz y Cooperación Sudamericana.

La II Reunión de Presidente de América del Sur (Guayaquil, julio de 2002): “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”, que adopta en su Anexo II la “Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana”.

En la II Cumbre de Presidentes de América del Sur, realizada entre el 26 y el 27 de julio último, en Guayaquil, se aprobó el “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”, en cuyo punto 7 se acuerda adoptar la “Declaración

sobre Zona de Paz Sudamericana”, que figura como Anexo II del Consenso. Los doce Jefes de Estado, con este documento, declaran a “América del Sur como Zona de Paz y Cooperación, hecho histórico que refleja las mejores tradiciones de entendimiento y convivencia pacífica entre los pueblos de la región”.

Los Presidentes, igualmente, declaran que “queda proscrito, en América del Sur, el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados”, el “emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región...” y se “comprometen a establecer un régimen gradual de eliminación que conduzca, en el más breve plazo posible, a la erradicación total de las minas antipersonal...”.

Los doce Jefes de Estado declararon, asimismo, que “las Bases y Acciones para un Proyecto sobre la Creación de una Zona de Paz y Cooperación Sudamericana formuladas en la **Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina-Mercosur y Chile, realizada en La Paz el 17 de julio de 2001**, constituyen un adecuado conjunto de directrices encaminado a construir, sobre fundamentos firmes y consagrados por el consenso de toda la región, dicha Zona de Paz, basada entre otras múltiples medidas, en el fomento de la confianza, la cooperación y la consulta permanente en las áreas de la seguridad, la defensa, la actuación coordinada en los foros internacionales correspondientes, y la transparencia y limitación gradual en la adquisición de armamentos...”.

## **La Asamblea General de las NN.UU. aprueba el proyecto de Resolución peruano "Zona de Paz y Cooperación Sudamericana"**

Un éxito de la política exterior peruana a este respecto es la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Resolución No. A/RES/57/13, cuyo proyecto fue presentado por el Perú con el patrocinio de los Estados sudamericanos, en su 57.º Período de Sesiones, el 17 de octubre de 2002, denominada "Zona de Paz y Cooperación Sudamericana". La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoce "el firme propósito de los Estados de América del Sur de adoptar medidas que contribuyan a una limitación efectiva y gradual de los gastos de defensa en la región con la finalidad de disponer de mayores recursos para el desarrollo económico y social de sus pueblos, especialmente a fin de dedicar los recursos liberados de los presupuestos militares a combatir la pobreza...".

La Resolución, igualmente, expresa el convencimiento de la Asamblea General de que "el establecimiento en América del Sur de una zona de paz y cooperación contribuirá al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como a la promoción de los principios y propósitos de las Naciones Unidas".

De esta manera, el máximo organismo mundial "acoge con beneplácito la Declaración de los Presidentes de América del Sur, aprobada en su segunda reunión, que tuvo lugar en Guayaquil, el 27 de julio de 2002, en la que se declara a la región zona de paz y cooperación sudamericana" y "encomia

la decisión de los Estados de América del Sur de proscribir el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre ellos, de conformidad con los principios y las disposiciones aplicables de la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización de los Estados Americanos".

## **Reflexión final sobre la estrategia de la política exterior peruana a este respecto**

La adopción de estas iniciativas en la política exterior peruana se da tanto en el nivel bilateral como en el multilateral. En el nivel multilateral se trabaja en nuestro espacio subregional más inmediato que es el de la Comunidad Andina, en el más amplio de la región sudamericana, en el Sistema Interamericano y, como lo hemos visto, también en las NN.UU. En una primera fase se persigue excluir toda hipótesis de conflicto bélico entre las democracias sudamericanas, recurriendo a todos los métodos posibles de una política de seguridad orientada a lograr una mejor comprensión, comunicación y cooperación entre nuestras naciones, aunque respetando las legítimas necesidades de seguridad de los Estados. De esta manera, se espera avanzar en los esfuerzos para lograr que se mantengan los actuales niveles de gasto de defensa.

En una segunda fase, la política exterior peruana se propone lograr un control de armamentos que ayude a canalizar más racionalmente su compra, a liberar a nuestros países de riesgos innecesarios y a crear mecanismos que eviten que estalle una guerra debido a una falla humana o a defecto

técnico. Después se procurará que se limite y se congele la compra de armamentos para avanzar, luego, a la reducción del potencial militar existen-

te, cuyo alcance puede ir desde pequeñas reducciones hasta el desarme general y completo en la región sudamericana.



## \* Humberto Umeres

Es Embajador en el Servicio Diplomático de la Repú-

blica 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".

# LA COMPLEJIDAD DE LA CRISIS INTERNACIONAL\*

por Luis Felipe Gálvez\*

Actualmente, la vida internacional se desarrolla en un nuevo contexto histórico. Para algunos autores la edad moderna con sus parámetros cartesianos y newtonianos, estaría por ser reemplazada por una era global. Sus rasgos están precisamente en todos los niveles de expresión de la globalidad en la sociedad, la cultura, la economía y la política. Entre los factores del cambio se menciona la fuerza del desarrollo científico-computacional que cierra la brecha entre ciencias naturales y ciencias humanas, la economía basada en el conocimiento cuyo principal factor de producción de riqueza es el componente digital, y una configuración política compleja en la que el estado-nación, sin dejar de prevalecer, comparte espacios de poder con fuerzas políticas no estatales.

La complejidad de los últimos acontecimientos mundiales desde la caída del muro de Berlín hasta la caída de las torres gemelas en Nueva York marcaría la turbulenta transición histórica, que ade-

más desborda la capacidad de explicaciones teóricas en materia de relaciones internacionales. Por eso cuando hablamos de la crisis del sistema internacional, hay que tener en cuenta la ampliación del concepto mismo de "sistema" que más allá de connotaciones estructuralistas, incluye elementos de dinámica compleja. Sobre la base de la experimentación computacional algunos identifican una clase especial de "sistemas dinámicos complejos", en los cuales se entremezclan las leyes naturales y el orden racional. Son sistemas que sufren fluctuaciones aleatorias conforme emergen de manera proliferante y natural una serie de patrones de organización espontánea y equilibrios inestables.

El advenimiento de nuevos paradigmas interdisciplinarios ha traído como consecuencia el fin de la certidumbre en los métodos científicos y una visión neosistémica cuya premisa es la evolución adaptativa hacia la complejidad. Según este enfoque para teorizar sobre el siste-

---

\* Documento preparado para el seminario sobre la Crisis del Sistema Internacional, organizado por la Academia Diplomática y el Centro Peruano de Estudios Internacionales, Lima, 11 de setiembre de 2003.

ma internacional y sus crisis recurrentes habría que partir del supuesto que la política internacional conforma un sistema dinámico complejo con elementos imprevisibles de transformación espontánea y autoorganización adaptativa. La propia política exterior podría considerarse como un esquema o recurso de adaptación a los cambios acelerados en la vida internacional. En este contexto se señala, por ejemplo, que muchas de las crisis sistémicas se generan porque las acciones, interacciones y cerradas tramas de interconexión social tienen una naturaleza reflexiva con respecto a las ideas con las que se valoran esas acciones, y esta subjetividad esencial lleva a resultados inesperados o fluctuantes.

La convulsionada historia contemporánea nos obliga a reflexionar en torno al antiguo dilema de la guerra, pues no hay que olvidar que, según decía Raymond Aron, la política interestatal es un conjunto especial de relaciones sociales que ocurren a la sombra de la guerra. El contexto de la política internacional se transforma por la formación de un régimen con características de imperio. Estados Unidos ha consolidado su hegemonía como la única potencia militar global que subsiste después de la guerra fría. Su posición internacional es expresión de una "voluntad de poder" que reacciona frente a la emergencia del terrorismo global, y desborda marcos jurídico-normativos, y el propio rol asignado a los foros internacionales, como fue la decisión unilateral de invadir a Irak. En esta crisis sistémica compleja está en juego una forma de hacer política exterior a través de regímenes e instituciones dentro de la esfera del multilateralismo. El dilema de la guerra ha escindido al mundo interestatal contemporáneo entre

un idealismo kantiano y un realismo hobbesiano. Se ha dividido la propia Europa, y está amenazada la credibilidad y legitimidad de la columna vertebral del sistema de seguridad colectiva que es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los prolegómenos de esa guerra anunciada encendieron fuerzas idealistas y espontáneas de rechazo a la intervención y al uso de la fuerza que se reflejaron en la prensa globalizada y provocaron manifestaciones callejeras en cientos de ciudades del mundo.

Los esquemas conceptuales que han orientado la marcha de las relaciones de cooperación entre estados-nación corren el riesgo de convertirse en irrelevantes. En el terreno estratégico-militar la política experimenta la turbulencia e incertidumbre propias de un sistema dinámico complejo que es a la vez unipolar y descentralizado. La multipolaridad solo subsiste en el plano de la economía política internacional, pero la paradoja es que el poderío económico y militar incontestable no se traduce en mayor seguridad, y la gran potencia ha devenido en vulnerable a la amenaza no estatal y descentralizada del terrorismo global. En este contexto de dinámica compleja existen factores intersubjetivos de retroalimentación sistémica, particularmente porque la potencia hegemónica se considera a sí misma en estado de guerra desde el 11 de setiembre del 2001. Esta prolongada situación bélica produce un ruido de fondo que altera el curso normal de las relaciones internacionales, pues se enfrenta un enemigo de características diferentes, difuso e imprevisible como es el terrorismo global. Los efectos sistémicos de oscilación y distorsión política que esta presencia ubicua e invisible del terror provoca son aún más graves que en los clásicos

sicos escenarios de guerras interestatales. La persecución de este enemigo ha desatado ya dos guerras interestatales, Afganistán e Irak, países que ahora han entrado en una fase aún más peligrosa de inestabilidad y guerra interna.

La coyuntura actual plantea la disyuntiva de un reajuste adaptativo de las políticas exteriores de todos los países y en todas las regiones que conforman la sociedad internacional, en respuesta a nuevas doctrinas de seguridad global. La potencia dominante no sólo se ha colocado en la cúspide de las decisiones, sean estas unilaterales o concertadas, sino que marca pautas de comportamiento estratégico interestatal. Exige medidas propias de un estado de excepción causado por la lógica de una guerra sui-generis y sin fronteras contra el terror globalizado.

En materia de política internacional no es necesario convertirse o comulgar con un credo o teoría política, pero lo que no se puede hacer es ignorar los profundos efectos intersubjetivos o de reflexividad sistémica que tienen las ideas de los que toman decisiones políticas. La formulación de la política exterior de Estados Unidos, cuyo poder, según Paul Kennedy, no tiene precedentes en la historia, se alimenta de las corrientes históricas del realismo político, y de los pensadores clásicos a los que considera como precursores. Estados Unidos ha planteado una doctrina de las guerras preventivas, que tiene precedentes tan antiguos como Tucídides, en su Historia de la Guerra del Peloponeso, escrita hace más de dos mil años. La guerra fue inevitable por el temor que se despertó en Esparta el creciente poder ateniense y el deseo de prevenir su expansión. Tucídides menciona también cuestiones de honor, interés

y la necesidad de preservar para el futuro la credibilidad del poder. En la actualidad, la gran potencia unipolar tiende a imponer sus nuevos parámetros de seguridad nacional a través de intereses coincidentes, lógicas de disuasión o mecanismos de presión, pero hay necesidad de encauzar esta fuerza de manera positiva, y no se puede descartar que la diplomacia del multilateralismo todavía pueda lograrlo.

En esta lógica preventiva, los estados nación han sido reclasificados de acuerdo a su toxicidad política, desde los que claramente encarnan el mal, lo negativo y disociador hasta los que causan grave preocupación por su disposición a adquirir o producir armas de destrucción en masa. También la gobernabilidad se ha convertido en un asunto crucial en función de la doctrina de seguridad global antiterrorista. De ahí que se encuentran también listados los Estados débiles o fallidos a causa del desgobierno, la pobreza, la bancarrota económica, la represión política o incapacidad para controlar la sociedad o el territorio.

Los retos a la seguridad nacional de los Estados Unidos y su estrategia de prevención, constituyen un desafío en el terreno de la independencia de los estados individualmente considerados o de los grupos regionales. Enfrentamos una relativización del derecho internacional, y un acentuado carácter subsidiario del multilateralismo y de la seguridad cooperativa. La gran pregunta es cómo revertir esta situación en que la unilateralidad podría convertirse en una constante, como preservar los mecanismos de jurisdicción y normatividad internacionales que son garantía de la seguridad e independencia para naciones que no cuen-

tan con medios para aumentar su poderío militar.

Joseph Nye, en su último libro "La Paradoja del Poder Americano" recomienda a su país una política exterior que no se agote en el ejercicio de la pura fuerza militar o económica que el denomina "hard power", sino que la combine productivamente con su capacidad de "soft power". Este último concepto es entendido no precisamente como influencia, sino como una forma indirecta de ejercer poder a través de valores compartidos y el prestigio que suscita en otros países sentimientos de solidaridad, adhesión y emulación en torno a su acción, presencia internacional e instituciones. Este poder intangible y no coercitivo reside en la habilidad de sentar las bases de una agenda política compartida, y su vía natural es en parte precisamente el multilateralismo.

La respuesta podría estar entonces en más cooperación, en más multilateralismo. Hay aspectos positivos que podrían canalizarse en el marco de la política interestatal, y los foros internacionales. La estrategia de prevención del terrorismo es compleja. No sólo debe verse en sus aspectos potencialmente ofensivos. La estrategia significa un positivo resurgimiento del Estado y de la política. Existe un terreno fértil de cooperación en el campo de la afirmación y preservación de la democracia y la gobernabilidad, que son puntos de coincidencia en las agendas de política exterior. Otro punto de convergencia se da en el plano del desarrollo pues la doctrina prescribe la utilización de las políticas económicas como armas estratégicas para favorecer la estabilidad de los países en vías de desarrollo, y crear sociedades

menos vulnerables a las influencias de la subversión, el terrorismo, y el narcotráfico.

En este contexto positivo están el llamado "Desafío del Milenio" que aumentaría la asistencia a los países en desarrollo en un 50% en los próximos tres años, la nueva política en el campo de la promoción del intercambio comercial, el impulso a esquemas de libre comercio como ALCA, o la concesión de ventajas, preferencias o la apertura de mercados. La idea-fuerza es que la seguridad se logre también en función de un desarrollo económico que a la larga elimine las causas indirectas de la violencia social. Un desarrollo sostenible contribuiría a estabilizar las fluctuaciones sociales que pueden incubar más terrorismo.

Democracia, gobernabilidad y desarrollo son elementos primordiales en un concepto de seguridad ampliado. Son armas colectivas para evitar perturbaciones sistémicas aleatorias en el orden internacional que provienen de la pobreza, la inestabilidad, la violencia política, los vacíos de poder, la corrupción, la criminalidad y el narcotráfico. Este sería un multilateralismo positivo que contribuiría significativamente a terminar la guerra contra el terrorismo global, coadyuvando al fortalecimiento de los valores democráticos, los derechos humanos, el desarrollo y la paz. La coyuntura abre amplios espacios para acciones conjuntas dentro de una renovada diplomacia de paz y seguridad en marcos regionales o de las NNUU. El trasfondo conceptual de la doctrina preventiva se podría encaminar también hacia acciones de seguridad cooperativa en el marco del Capítulo VII de la Carta de las NNUU, cuyo alcance se podría ampliar para evitar co-

lectivamente la materialización de amenazas terroristas o determinar su proceso de gestación. Estas iniciativas conjuntas de política exterior multilateral podrían formularse por razones de negociación

como un contrapeso a las tendencias de un excesivo unilateralismo o aislacionismo en materia de defensa estratégica. Se lograría así una transición estable hacia la nueva era global.



### **\*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. Ha sido Director General de Estudios y Análisis de Coyuntura de la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico; Director General de Promoción Comercial del Viceministerio de Economía Internacional; Director de la Asesoría del Viceministro de Economía Internacional; Director de Naciones Unidas y No Alineamiento de la Subsecretaría de Política Multilateral; Director Adjunto de la Academia Diplomática del Perú; Subdirector del Departamento de Integración de la Dirección de Relaciones Económicas Latinoamericana e Integración; Jefe del Departamento de México, Centro América, Caribe y Cono Sur de la Dirección de Relaciones Económicas Latinoamericana e Integración y en la Subsecretaría de Política Exterior. En el exterior, ha servido en las embajadas del Perú en Italia, Panamá, Austria, Venezuela, ante la Santa Sede y como Embajador del Perú ante la República de Corea entre 1996 y 2001.



# documentos

---

Discurso del doctor Abel Pacheco de la Espriella,  
Presidente de la República de Costa Rica  
con motivo del segundo aniversario de la aprobación  
de la Carta Democrática Interamericana

La negociación y el alcance de la Carta Democrática  
Interamericana, discurso a cargo del Embajador  
Manuel Rodríguez Cuadros, Viceministro y  
Secretario General de Relaciones Exteriores del Perú



# **Discurso del doctor Abel Pacheco de la Espriella, Presidente de la República de Costa Rica con motivo del segundo aniversario de la probación de la Carta Democrática Interamericana 11 de setiembre de 2003**

Señor Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Roberto Tovar Faja  
Excelentísimo señor Manuel Rodríguez Cuadros, Viceministro de Relaciones Exteriores del Perú  
Excelentísimo señor Antonio Cançado Trindade, Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos  
Honorable señor Roberto Cuellar, Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Señores y señoras miembros de los Supremos Poderes del Estado  
Señor ex Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Roberto Rojas López  
Excelentísimos señores y señoras Jefes de Misión  
Honorables señores y señoras Representantes de Organismos Internacionales  
Señores y señoras representantes de las organizaciones no gubernamentales  
Amigos y amigas todos:

La preocupación por buscar formas de organización social que coadyuven en el bienestar de las personas y de la comunidad es de larga data en la historia de la humanidad.

Desde el siglo V antes de Cristo, en ocasión de los funerales de los primeros caídos en la guerra del Peloponeso, encontramos, en las palabras de Pericles, uno de los más grandes elogios a la democracia, al describirla como el gobierno en el que cada uno puede ser nombrado para ejercer cualquier cargo en razón de su virtud y está obligado a procurar el bien<sup>1</sup>.

El concepto de democracia surge en los pensadores clásicos dentro de las teorías de las formas de gobierno, como un tipo de régimen político y mecanismo para la toma de las decisiones colectivas. Pero la democracia es también una forma de organización de todas las esferas sociales, una forma de enfrentar el mundo, y

---

<sup>1</sup> Tucídides. Historia de la guerra del Peloponeso, Porrúa, México, pp. 83-84.

supone un contenido sustancial. Es una forma de vida cotidiana mas que un ideal alcanzado.

La opción por un régimen de gobierno democrático, frente a la autocracia o la dictadura, representa la solución incruenta de los conflictos mediante la aceptación de todos del principio de mayorías con respeto a las minorías, la opción por la palabra y la razón frente a la imposición por la fuerza y el miedo.

En este sentido, uno de los grandes filósofos contemporáneos sobre la democracia, Norberto Bobbio, ha señalado:

*"...si la democracia es principalmente un conjunto de reglas procesales... ¿cómo es posible que no se den cuenta de cuáles han sido las grandes luchas ideales que produjeron esas reglas?... El primero que nos viene al encuentro es el ideal de la tolerancia... Luego tenemos el ideal de la no violencia... Solamente allí donde las reglas son respetadas el adversario ya no es un enemigo... Tercero, el ideal de la renovación gradual de la sociedad mediante el libre debate de las ideas... únicamente la democracia permite la formación y la expansión de las revoluciones silenciosas... Por último, el ideal de la fraternidad... que une a todos los hombres en un destino común..."<sup>2</sup>.*

La democracia es entonces también una opción por la paz y el desarrollo, como lo ha reconocido la Carta de la Organización de los Estados Americanos y como lo reconoció Costa Rica muy pronto en su evolución histórica.

Durante la época de la colonia, nuestra condición de "solos, pobres y olvidados"<sup>3</sup>, fue formando una sociedad equilibrada en sus relaciones políticas y sociales, sin los dramáticos desniveles económicos de otros países.

Este carácter conciliador de nuestro pueblo fue consolidándose durante un proceso de independencia sin derramamiento de sangre. Fiel reflejo de esto es nuestro primer texto constitucional criollo<sup>4</sup>, el Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica emitido en Cartago el primero de diciembre de 1821, que simbólicamente se tituló Pacto de Concordia y que fue un acuerdo provisional que conciliaba las distintas posiciones existentes entre independentistas y anexionistas, y que se remitió a todos los pueblos para que instruyesen a los electores para rectificarlo, ampliarlo o disminuirlo<sup>5</sup>.

---

2 Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México, p. 31.

3 Rodríguez Vega, Eugenio. Biografía de Costa Rica, Editorial Costa Rica, San José, pp. 23-31.

4 Peralta Hernan G. El Pacto de Concordia, Atenea, San José, p. 13.

5 Obregón Loria, Rafael. De nuestra historia patria, los primeros días de independencia. Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, San José, p. 173 y ss.

Después de las primeras elecciones populares para la conformación de la junta de legados de los pueblos, el país vivió un proceso de consolidación de su democracia representativa que culminó simbólicamente hace más de cien años, con la epopeya del 7 de noviembre de 1889. Ese día, una importante movilización popular resulta en la digna entrega del poder y el respeto de las elecciones, dejando definitivamente establecida en Costa Rica la libre y plural elección de los gobernantes.

La obra de los liberales, la consolidación de las libertades políticas, conspiró en ese momento histórico contra sus propios intereses partidistas, pero el presidente Benardo Soto procedió patrióticamente entregando el poder para garantizar la tranquilidad y la confianza en el respeto a las elecciones. Así se realizó la utopía con la que los liberales habían soñado: una República Democrática, en la que, como señaló don Ricardo Jiménez, *“el poder se levantara del pueblo, se sostuviera con el pueblo y se devolviera al pueblo, y que este fuera libre para escoger, para elegir y para designar a sus gobernantes y representantes”*<sup>6</sup>.

Pero los procesos electorales y la participación político partidista, si bien son elementos esenciales de la democracia representativa, como lo señala acertadamente el artículo tercero de la Carta Democrática Interamericana, no son suficientes. Este mismo instrumento establece otra serie de elementos básicos de gobernabilidad democrática como son el respeto a los derechos humanos y la libertades fundamentales, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales, la libertad de expresión y de prensa y la subordinación constitucional de todas las instituciones a la autoridad civil. De esta manera, la Carta Democrática alcanza no sólo un sentido de equilibrio político para los Estados sino también de inclusión para sus poblaciones.

Permítaseme aquí hacer otro paralelismo entre estos elementos comunes que compartimos los latinoamericanos de la experiencia democrática y la historia patria. Para la gesta del 7 de noviembre, la sociedad costarricense había ya tomado una serie de decisiones trascendentales para la construcción de su nacionalidad, como el establecimiento de la instrucción primaria obligatoria y gratuita en la Constitución de 1869, la abolición de la pena de muerte en 1882 por parte de un gobernante militar, la reforma educativa y, en general, toda la obra en materia de libertades públicas de la generación del Olimpo, como eran llamados los jóvenes liberales que impulsaron la modernización de la Costa Rica de entonces.

No obstante, aún hacía falta un capítulo muy importante en la historia costarricense para consolidar nuestra democracia, que se escribió con la germinación de las ideas socialcristianas, la sustitución de los ahora viejos liberales por los jóvenes de los

---

6 Pinaud, José María. La epopeya del civismo costarricense, el 7 de noviembre de 1889, Ministerio de Cultura Juventud y Deportes, San José, p. 73.

años 40 y las reformas sociales impulsadas por esta nueva generación. Las garantías sociales, el Código de Trabajo, las Universidades Públicas y la Caja Costarricense del Seguro Social son algunos de los principales logros de este período de profunda transformación nacional. Finalmente, y sin duda otro de los grandes aciertos costarricenses, fue la opción histórica por la civilidad con la abolición del ejército como institución permanente desde 1949.

Fiel a esta tradición histórica, durante la Tercera Cumbre Hemisférica, celebrada en Québec en abril de 2001, Costa Rica propuso la “cláusula democrática”, según la cual cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Esta propuesta costarricense fue incluida en la Declaración de Québec y posteriormente se normativizó para la Organización de Estados Americanos en el artículo 19 de la Carta Democrática. En esta Cumbre, y a iniciativa del Perú, los Jefes de Gobierno y Estado también encomendaron a los Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la Trigésimo Primera Asamblea General de la OEA que se celebraría en Costa Rica en junio de ese año, prepararan una Carta Democrática Interamericana “que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa”.

La diplomacia costarricense otorgó su total respaldo a la iniciativa y jugó posteriormente un importante papel en la elaboración y aprobación de la Carta Democrática Interamericana.

Costa Rica participó activamente, junto con otros países, entre los cuáles se encuentra por supuesto, el Perú, en la elaboración de los diferentes borradores de la Carta, culminando en el Revisado 7 que fue debatido en la Trigésimo Primera Asamblea General de San José.

Si bien algunos países expresaron su recomendación de que la Carta Democrática no se discutiera en la Asamblea General de San José, Costa Rica insistió en ello, principalmente para asegurar que la Carta se convirtiera en una realidad, pues si su discusión se posponía para el futuro se corría el riesgo de que se perdiera el impulso del mandato de los Jefes de Estado expresado en Québec y la Carta no fuera más allá de una buena intención que no se logró materializar.

Durante la Asamblea General de San José se contó con un componente importante y novedoso que iba a determinar también la ampliación de los contenidos propuestos para ese instrumento. Desde varios meses antes de la celebración de la Asamblea, el Gobierno de la República inició contacto regular con la Coalición Nacional de Organizaciones No Gubernamentales, y con representantes de la Coalición Internacional, estableciéndose puntos de entendimiento sobre algunos aspectos. Además, en un proceso novedoso, se realizó un esfuerzo por incrementar la participación de las ONGs en la Asamblea General, reduciendo sus requisitos de participación y, sobre todo, facilitando que, bajo la conducción del Instituto Interamericano de

Derechos Humanos, se elaborara un documento de posición conjunta sobre los temas que iban a ser conocidos y que fue presentado en la Asamblea a través de la delegación costarricense.

Entre otros aspectos, las ONGs realizaron un llamado de atención de que la Carta Democrática no se había consultado con las sociedades civiles del Hemisferio. Ante esta situación, y luego de intensas discusiones, la Asamblea General aprobó la resolución 1838, o Resolución de San José, que confirmó el compromiso de los Jefes de Estado de contar con una Carta Democrática Interamericana. Dicha resolución, fijando un plazo máximo de tiempo, encomendó la aprobación del documento en una Asamblea General Extraordinaria a realizarse en Lima, y abrió espacios a la participación de la sociedad civil en la elaboración de la Carta.

Costa Rica fue el primer país en realizar su consulta con la sociedad civil los días 9 y 10 de julio de 2001. Esta consulta fue de gran utilidad para la elaboración de las propuestas del país, muchas de las cuales quedaron en el texto final. Otros países también realizaron sus propias consultas, por lo que la Carta Democrática Interamericana refleja una verdadera experiencia democrática, en la cual convergen no sólo las opiniones de 34 Estados Miembros de la OEA, sino también las de sus sociedades civiles. El Perú, merecido país anfitrión de la Asamblea General en donde se aprobó la Carta Democrática, aseguró la presencia de la sociedad civil durante ese momento histórico mediante el encuentro entre Cancilleres y representantes de ONGs. Estos esfuerzos sin duda marcan una nueva era de apertura del Sistema Interamericano frente a las aspiraciones de los pueblos.

Durante el proceso de redacción del texto final de la Carta Democrática, Costa Rica también participó con gran entusiasmo, insistiendo en la importancia de incluir nuevos elementos definitorios como la separación de poderes, el estado de derecho, la libertad de expresión, la condición de que las elecciones sean periódicas, la equidad de género, el respeto por la diversidad étnica y cultural, y la subordinación de toda institución al poder civil. Desde luego, nuestro país también defendió el énfasis puesto en la relación entre derechos humanos y democracia, insistiendo en la importancia del continuo fortalecimiento del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos.

Asimismo, Costa Rica impulsó la inclusión de una etapa previa opcional a la aplicación de la cláusula democrática, que luego del intercambio de opiniones y aportes entre los Estados, quedó plasmada como la posibilidad de que el Consejo Permanente realice las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática antes de convocar a la Asamblea General.

La aprobación de este instrumento, hace exactamente dos años, marcó uno de los hitos principales en la historia de la OEA. Significa un avance sustantivo en la defensa colectiva del bienestar de los ciudadanos, al permitir a los Estados americanos reaccionar ante atentados contra la democracia o alteraciones del orden consti-

tucional que van más allá del tradicional golpe de estado, ampliando los alcances de la Carta de la Organización y otras resoluciones anteriores.

Las circunstancias del devenir histórico ligaron nuevamente a Costa Rica con la Carta Democrática Interamericana, pues fue en San José que este nuevo instrumento hemisférico fue sometido a prueba por primera vez.

Recordemos que durante la Decimosexta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, celebrada en abril del año pasado, se produjo la crisis venezolana. En esa oportunidad, se instó a la normalización de la institucionalidad democrática en el marco de la Carta Democrática Interamericana y se solicitó al Secretario General de la OEA la convocatoria de una sesión extraordinaria del Consejo Permanente. De conformidad con ese mandato, el Consejo Permanente aprobó posteriormente una resolución sobre el tema para enviar una misión encabezada por el Secretario General. Este instrumento es todavía joven pero en esta oportunidad demostró su eficacia como una herramienta de la mayor importancia para guiar los esfuerzos de la comunidad de Estados del continente americano en la protección y promoción colectiva de la democracia ante situaciones de crisis.

La Carta Democrática resultó, como ilustramos, en el establecimiento de criterios amplios sobre el buen gobierno, incluyendo no sólo los elementos tradicionales sino también novedosos contenidos sustanciales. Estos nuevos elementos representan el principal reto actual de las democracias de nuestro continente: profundizar la democracia con un pacto social o de concordia, unión de hombres y mujeres libres, dónde todos podamos sentirnos parte de un proyecto de desarrollo, participando activamente en la construcción del bienestar común. Sólo de esta manera podremos lograr la aspiración del Popol-Vuh, libro sagrado de los Quiché que dice:

*“Que todos se levanten, que se llame a todos, que no haya un grupo ni dos grupos de entre nosotros que se quede atrás de los demás”.*

# **La negociación y el alcance de la Carta Democrática Interamericana, discurso a cargo del Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores del Perú**

Señor Presidente de la República de Costa Rica, doctor Abel Pacheco

Señor Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, doctor Antonio Cançado Trindade

Señor Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, licenciado Roberto Tovar

Señora Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, doctora Sonia Picado

Señor Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, doctor Roberto Cuellar

Señoras, señores

Amigos y amigas todas:

Jorge Basadre, el historiador de la República en el Perú, hace continuas referencias, inteligentes referencias, al papel del azar en la historia. Y esa coincidencia del destino en la historia, que es el azar, ha querido que la fecha del 11 de setiembre, tenga una significación profunda para la vida democrática, para las conciencias democráticas, para las sociedades democráticas y para el futuro de la democracia.

El 11 de setiembre de 1973 la democracia en Chile y la vida democrática del continente sufrió el acto violento de un golpe militar sangriento. La resistencia al golpe en Chile y en las conciencias democráticas de América Latina sintetizó otra historia. La historia de la terca voluntad democrática del continente. La historia de la lucha por los derechos humanos. Aprendimos a no pensar la democracia solo como un sistema político. Los acontecimientos nos obligaron a pensar la democracia desde una perspectiva de derechos humanos.

El 11 de setiembre del 2001 el terrorismo produjo una conmoción en el sistema internacional con el ataque a las torres gemelas, en New York. El terrorismo por definición es contrario a los valores de toda sociedad democrática. Ese mismo día, casi a la misma hora en Lima, capital de un país que acababa de derrotar a una dictadura corrupta, se aprobó la Carta Democrática Interamericana.

Una carta de navegación para que los pueblos americanos cuenten con mejores instrumentos jurídicos y políticos para que golpes militares clásicos, como lo del 11 de setiembre en Chile, no se repitan mas; para que las sociedades en nuestros países puedan prevenir mejor los actos terroristas; y, para que golpes militares y dictaduras encubiertas como la que sufrió el Perú en la década del 90 no queden en la impunidad.

Ciertamente, el 11 de setiembre es una fecha que obligará, por mucho tiempo, a la reflexión sobre los valores democráticos y a la necesidad de recrear permanentemente su legitimidad, su representatividad y su eficacia.

La Carta Democrática Interamericana, en su origen, fue, ciertamente, una iniciativa peruana, inspirada en la situación interna y externa que vivió el Perú frente al régimen dictatorial y corrupto de Alberto Fujimori.

El año 2000 fue crucial para el destino de la democracia en el Perú. Las elecciones convocadas estaban destinadas a consagrar una segunda reelección, inconstitucional del Ing. Fujimori. Pero la movilización de la prensa libre, los partidos políticos, los movimientos sociales, los sindicatos, las juventudes y la emergencia de un poder ciudadano, cambiaron la correlación de fuerzas y obligaron al régimen a introducir elementos de fraude en los comicios para impedir el triunfo del entonces líder opositor Alejandro Toledo.

El proceso electoral culminó con el Presidente Fujimori como candidato único, nuevamente reelecto. Pero la crisis institucional se agravó. Y, luego de un período donde la Organización de Estados Americanos jugó un importante papel, estableciendo una Mesa de Diálogo y poniendo límites al poder autocrático reelecto, la movilización nacional contra el régimen y sus propios actos de corrupción, lo llevaron a colapsar. Fujimori huyó del Perú al Japón. Desde Tokio, por fax, renunció a la Presidencia de la República.

Se abrieron en el Perú, nuevamente, las anchas alamedas de la Democracia. A la crisis se le dio una salida constitucional. Asumió la Presidencia de la República, Valentín Paniagua, que ejercía la Presidencia del Congreso. El nuevo gobierno constitucional de transición tuvo la tarea de recomponer la institucionalidad democrática y convocar a elecciones libres y justas.

La crisis peruana tuvo, la particularidad de integrar en su origen y solución los factores internos y externos que convergieron en la defensa de la institucionalidad democrática. Después del caso peruano, queda claro, en principio, que ninguna crisis institucional de la democracia en América Latina es un asunto exclusivamente interno. Si algo ha aportado la experiencia peruana a la vida política regional ha sido, precisamente, una mayor interrelación entre los factores propios de la política interna con los que corresponden a la política internacional en la atención de las crisis que afectan a la democracia.

Permítanme un testimonio:

A inicios del mes de diciembre del año 2000, el Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores del nuevo gobierno constitucional, Embajador Javier Pérez de Cuéllar, tuvo la gentileza de solicitar mi cooperación para preparar su presentación ante el Congreso de la República exponiendo la política general del gobierno constitucional y de transición del Presidente Valentín Paniagua. Dicha exposición debía contener las metas y objetivos del gobierno de transición, tanto en lo que se refería a la política general del Estado como a las políticas sectoriales, incluida la de relaciones exteriores. Al definir los elementos que debía contener el mensaje, tuvimos ocasión de hacer una reflexión sobre los elementos distintivos de la diplomacia democrática que Pérez de Cuéllar había decidido aplicar en el gobierno de transición.

Haciendo un análisis de la situación interna e internacional la reflexión compartida confluyó en una constatación evidente: la evolución dictatorial del gobierno de Fujimori había tenido su origen en el autogolpe militar de 1992 y en la progresiva desaparición de los elementos constitutivos del estado de derecho en el Perú. Al mismo tiempo, el gobierno constitucional de transición que presidía Valentín Paniagua y cuya jefatura de gabinete ejercía Javier Pérez de Cuéllar, había nacido de las luchas del pueblo peruano, los partidos políticos democráticos, la prensa libre y las movilizaciones sociales, así como de la solidaridad internacional y una eficaz gestión tanto de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Lima, como de la Asamblea General realizada en Windsor.

Al reflexionar sobre las insuficiencias de la Resolución 1080 en el intento de su aplicación al caso peruano, surgió la convicción de reformar las normas y mecanismos de la OEA sobre la protección de la democracia. Era necesario que la OEA posea nuevas normas, más precisas, para que la ambivalencia de sus respuestas a las crisis de la institucionalidad democrática se minimice como posibilidad en el futuro. Asimismo, aparecía como indispensable reestructurar los mecanismos existentes para dotar a la OEA de una base normativa que le permita actuar frente a las nuevas amenazas a la democracia, distintas al golpe de estado tradicional. Al mismo tiempo, era necesario, por primera vez en la OEA, enfrentar el problema de la eficacia de la democracia, de la crisis de la representatividad política y de las interrelaciones entre democracia y derechos humanos.

En el marco de esa reflexión, surgió la idea de contar con un instrumento normativo específico sobre la promoción y protección de la democracia, que consolide los instrumentos existentes y establezca nuevos mecanismos, en un enfoque que considere a la democracia no sólo como un sistema político, sino como un derecho humano, como una obligación exigible en el sistema interamericano.

El texto de la presentación del Embajador Javier Pérez de Cuéllar ante el Congreso de la República, en la sección relativa a la política exterior en torno a la demo-

cracia, incluyó los siguientes párrafos que constituyen el punto de partida que llevó a la aprobación de la Carta Democrática Interamericana:

“El Perú es un país con una sólida tradición de respeto a los principios y normas del Derecho Internacional, particularmente de los tratados de límites. Esa tradición es y será siempre una garantía de paz y estabilidad con nuestros vecinos. Y constituye, también, un estímulo que nos permitirá una acción dinámica en el esfuerzo común de preservar la paz y la seguridad internacionales y participar activamente en los procesos de la política internacional. Especialmente en la integración andina, en la consolidación de la América Latina como un actor internacional diferenciado; y, en la promoción de una Carta Democrática Interamericana que otorgue una naturaleza jurídicamente vinculante a todos los instrumentos y mecanismos de preservación de la democracia, así como de medios de acción más oportunos y eficaces”<sup>1</sup>.

Este es el testimonio sobre el origen de la Carta Democrática Interamericana.

El 1° de enero del año 2001 el Presidente Paniagua y el Canciller Pérez de Cuéllar me honraron con la designación como Representante Permanente del Perú ante la Organización de los Estados Americanos. Se trataba, en términos generales, de impulsar la reinserción democrática del Perú en el hemisferio, así como, de elaborar y ejecutar una estrategia que posibilite una reincorporación activa de la democracia peruana en la comunidad de derechos humanos. Específicamente, se trataba de redactar y negociar el proyecto de Carta Democrática Interamericana.

Al inicio de las consultas, como era de esperar, pocas fueron las voluntades dispuestas a impulsar un compromiso difícil y complejo. Sin embargo, desde un principio la iniciativa contó con el respaldo y la adhesión de Costa Rica, Canadá, la Argentina y, posteriormente, los Estados Unidos. La sociedad civil progresivamente descubrió el valor de la iniciativa y el apoyo con consistencia y creatividad.

Las negociaciones no tardaron en fructificar. El 22 de abril del 2001 la III Cumbre de las Américas aprobó la Declaración de Québec, incluyendo un párrafo sobre la Carta Democrática Interamericana:

“Las amenazas contra la democracia, hoy en día, asumen variadas formas. Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas, instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa.”

---

<sup>1</sup> Cf. Exposición del Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Javier Pérez de Cuéllar ante el Congreso de la República. Lima, 11 de diciembre de 2000.

## La negociación y el alcance de la Carta Democrática Interamericana

Una vez aprobada la Declaración de Québec y obtenido el mandato para negociar la Carta se llevó a cabo un arduo y sistemático proceso de negociación, que tuvo en San José un hito fundamental. Durante la Asamblea general realizada en esta capital, en mayo del 2001, se consagró el consenso en torno a un texto de base que llevaría a la redacción final de la carta y su aprobación en Lima.

La fase final de las negociaciones se inició en el mes de agosto de 2001. Para ese entonces, la Carta Democrática Interamericana como proyecto regional ya había pasado de ser la iniciativa de un país, para convertirse en una voluntad manifiestamente colectiva. Durante las negociaciones surgieron cuatro cuestiones sustantivas que dominaron las consultas:

- a. La definición de la democracia y su consideración como un derecho humano;
- b. La orientación y las características de los mecanismos de acción colectiva para la defensa y preservación de la democracia, particularmente los que implicaban la sanción de suspensión;
- c. La cuestión de la dicotomía democracia representativa-democracia participativa; y, finalmente,
- d. La apreciación jurídica sobre la compatibilidad de las decisiones del proyecto con las normas establecidas en la Carta de la OEA, así como, la naturaleza jurídica del instrumento a través del cual se aprobaría la Carta.

Definir la democracia es un complejo y no resuelto problema académico. Definir la democracia, en una negociación internacional quizás sea un imposible. Consciente de este problema, la negociación, sabiamente, circunvaló la falsa necesidad de contar con una definición unívoca de la democracia.

Se optó, creo, razonablemente, por intentar algo que tampoco se había obtenido en ningún instrumento internacional, pero que era factible. Sustentar todas las disposiciones de la Carta en un consenso sobre los principales atributos o elementos esenciales que definen o no la existencia de un régimen democrático. Se llegó, así, a la redacción del Artículo 3, que individualiza los elementos esenciales de la democracia representativa.

Este consenso ha impulsado el desarrollo jurídico de un régimen internacional sobre la promoción y protección de la democracia, pues ha sido recogido y complementado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la resolución 2002/46, titulada "Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia", en cuyo texto, por primera vez en el sistema de las Naciones Unidas, se identifica, de manera taxativa, una relación de componentes o atributos esenciales de la democracia que son básicamente los establecidos en la Carta Democrática Interamericana:

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.

La Carta Democrática ha contribuido así a establecer un primer consenso universal sobre los componentes que definen o no la existencia de un régimen democrático.

El otro elemento esencial era la interrelación entre democracia y derechos humanos. El texto original definía la democracia como un derecho humano.

La posición inicial del Perú a favor de este reconocimiento explícito se flexibilizó para recoger una redacción intermedia, la misma que se registra en el artículo 1 del texto aprobado, en el sentido que "los pueblos de América tienen derecho a la democracia, y sus gobiernos la obligación de protegerla y defenderla"<sup>2</sup>.

De esta manera quedó consagrada la democracia como un derecho, recogiendo la inspiración del proyecto original y, al mismo tiempo, se perfeccionó su reconocimiento como una obligación vinculante y un bien jurídico protegido por la acción colectiva (artículos 1 y 2). La fórmula utilizada no prejuzga sobre la naturaleza del derecho a la democracia. Ello se deja a la exégesis de las disposiciones de la carta.

Desde mi perspectiva, la naturaleza jurídica de este derecho a la democracia no puede ser otra que el constituir un derecho humano, íntimamente interrelacionado con los derechos electorales y de participación en una sociedad democrática que están consagrados en el derecho positivo en las disposiciones de la Declaración Universal, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Europea de Derechos Humanos y la Convención Americana.

Desde la perspectiva de la teoría política y el Derecho Público los derechos humanos encuentran su sustento en el ámbito de la relación Estado democrático-individuo, bajo el supuesto de que la legitimidad de la acción del Estado democrático, que deriva de un acto de soberanía popular, debe reconocer y garantizar el goce de las libertades fundamentales y los derechos humanos de los individuos.

Si el goce de los derechos humanos depende de la funcionalidad del Estado y del sistema político para reconocerlos y garantizar su ejercicio y si la realización de los derechos humanos, individuales y colectivos, exige una estructura del Estado y un sistema político que no interfiera con los derechos de primera generación, que ga-

---

2 CF/Carta Democrática Interamericana, artículo 1. Transparencia, Lima, 2001.

rantice su respeto y que promueva la realización de los derechos de segunda generación, la vinculación entre derechos humanos y sistema político de gobierno posee una naturaleza de implicancia mutua.

Es en esta implicancia mutua, la de la funcionalidad de la estructura del Estado y del sistema político de gobierno para garantizar el libre ejercicio y el goce de los derechos humanos, en la que se resuelven las interrelaciones entre la democracia y los derechos humanos y encuentra su fundamento la existencia de un derecho humano a la democracia.

El estado de derecho, como expresión de la democracia, es indispensable para garantizar la existencia y el respeto a las libertades fundamentales y los derechos humanos, sin cuya garantía la voluntad popular no podría expresarse a través de elecciones libres. Las elecciones libres y genuinas son, a su vez, la única vía para establecer un poder democrático constituido (sistema de gobierno o sistema político). Al mismo tiempo, la democracia supone que el poder democráticamente constituido se ejerza en el ámbito de un Estado sustentado en la división de poderes, como una garantía básica para que los individuos ejerzan sus derechos. Y, en caso de violaciones a estos derechos por parte del Estado o sus representantes, los individuos puedan usar las garantías constitucionales y legales para exigir el respeto de los derechos humanos a través de la justicia constitucional o la justicia ordinaria.

La multiplicidad de instrumentos jurídicos y políticos que en la actualidad reconocen a la democracia un valor universal, así como la generalización de normas aprobadas por los Estados para su promoción y preservación bajo una cierta garantía internacional, incluyendo el establecimiento de las llamadas cláusulas democráticas, están configurando progresivamente un régimen internacional sobre la institucionalidad democrática, su promoción y preservación.

En la doctrina del derecho internacional de los derechos humanos son numerosas las opiniones que empiezan a considerar la democracia como un derecho humano. En palabras de Hannah Arendt, como el derecho a tener derechos. El derecho a la democracia, en ese contexto, podría definirse como la facultad subjetiva, de individuos y pueblos, para exigir al poder constituido un régimen político basado en el estado de derecho y la separación de poderes, en el cual los ciudadanos elijan periódicamente a sus gobernantes y representantes a través de procesos electorales libres y justos, sobre la base de la interacción de una pluralidad de partidos políticos, el pleno respeto al ejercicio de las libertades de expresión, prensa y asociación y el goce efectivo de los derechos humanos.

En ese sentido, Antonio Cançado Trindade, aludiendo al impulso que hace cuatro décadas y media estableció las bases para la internacionalización de la protección de los derechos humanos, ha recordado que "hoy día, es posible que estemos delante de la etapa inicial de formación de otro fenómeno igualmente alentador y de grandes dimensiones e implicaciones: el de la promoción internacional de la propia democracia y del estado de derecho".

El emergente régimen internacional de la protección de la democracia en relación directa a los derechos humanos empieza a ser ya una realidad si se tienen en cuenta las estructuras normativas de protección ya existentes en Europa, las Américas y África, así como los propios desarrollos que en el plano de la estructura jurídica de las Naciones Unidas y de las relaciones internacionales en su conjunto han tenido lugar en los últimos años y que ha recibido un impulso decisivo con la aprobación de la Carta Democrática Interamericana.

La segunda cuestión sustantiva, referida a los mecanismos para preservar o restaurar los regímenes democráticos vulnerados, se resolvió con un enfoque constructivo que asume la sanción como una opción que sólo se aplica en la medida en que el orden democrático alterado o interrumpido no sea posible de restablecer por los buenos oficios.

El consenso se obtuvo entorno a cuatro mecanismos de preservación y defensa de la democracia que contiene la Carta Democrática Interamericana.

- 1) La opción para que el propio gobierno que perciba crecientemente afectada la gobernabilidad democrática, pueda recurrir a la OEA para buscar factores de estabilización (artículo 17);
- 2) La hipótesis de la existencia de situaciones que afecten el desarrollo político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, frente a las cuales el Consejo Permanente está facultado para realizar acciones dirigidas a preservar la institucionalidad amenazada (artículo 18);
- 3) El caso de una alteración constitucional que afecte gravemente la institucionalidad democrática, hipótesis en la que el Consejo Permanente está obligado a convocar de inmediato un período extraordinario de la Asamblea General, para que ésta adopte las decisiones apropiadas. Esta opción admite la posibilidad de aplicar sanciones en los casos de grave alteración del orden democrático; y,
- 4) La hipótesis de la ruptura directa del orden democrático, en el que si las gestiones para restablecerlo son infructuosas, la Carta dispone directamente la suspensión del gobierno concernido.

El proyecto inicial elaborado por el Perú contenía una disposición, lamentablemente suprimida, que establecía una vinculación entre el Consejo Permanente y la Asamblea General –órganos eminentemente políticos– con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (instancia técnico jurídica), con la finalidad que ésta última quede facultada para contribuir a la apreciación colectiva para decidir los casos de alteración grave de la institucionalidad democrática. La norma que no pudo adoptarse por ausencia de consenso, disponía que:

“Como un elemento de información válido para la apreciación colectiva de la situación concernida, la Comisión Interamericana de Derechos

## La negociación y el alcance de la Carta Democrática Interamericana

Humanos, con la celeridad que la urgencia requiera, pondrá a disposición de la Asamblea General extraordinaria y/o de la reunión ad hoc de consulta un informe sobre la situación de los derechos humanos, particularmente sobre las libertades individuales y el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos en el país miembro afectado”<sup>3</sup>.

El proyecto original del Perú regulaba, también, de una manera más explícita, la hipótesis de la suspensión del gobierno que incurra en una alteración del orden de la institucionalidad democrática y establecía criterios para tipificar la alteración, entre otros la existencia afectación grave de la vigencia de las libertades fundamentales, de los derechos humanos y de los estándares internacionales en materia de elecciones libres y justas.

El tercer asunto sustantivo de la negociación, fue el referido a la dicotomía entre democracia representativa y democracia participativa.

Al inicio de las consultas aparecía como una disyuntiva entre la forma representativa de la democracia y una cierta visión de la democracia directa al margen del criterio de representación o con formas no democráticas de representación. El consenso se construyó aclarando y diferenciando la representación como fundamento funcional de la democracia, de la participación como indicador de su eficacia.

La representación es una condición funcional de la democracia que expresa la soberanía popular a través de los representantes libremente elegidos. La participación es una calidad de la democracia que indica que cuanto mayor sea el grado de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones del sistema político, mayor será la eficacia y legitimidad del régimen democrático. La representación es una condición constitutiva del régimen democrático, mientras que la participación es un factor de calidad en el funcionamiento de las instituciones democráticas. Bajo este enfoque conceptual se logró una solución, preservando la expresión democracia representativa, pero introduciendo en la Carta referencias explícitas a la participación y el carácter inclusivo que debe poseer toda democracia y a su eficacia<sup>4</sup>.

De manera complementaria a estas disposiciones, la Carta posee normas que permiten abordar el problema de la legitimidad y la eficacia de los regímenes demo-

---

3 Misión del Perú ante la OEA; Ayuda Memoria y proyecto de Carta Democrática Interamericana, Québec, 22 de abril de 2001.

4 Estos elementos están recogidos en los considerandos de la Carta Democrática Interamericana, así como en el artículo 2: “La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”, y en el artículo 6: “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

cráticos. Este es un asunto central, pues en la hora actual las democracias enfrentan crecientemente un déficit de legitimidad y eficacia que explican las crisis recientes de gobernabilidad.

Si bien es cierto que las bases ideológicas y políticas de la filiación democrática parecen sólidamente implantadas en los partidos, los movimientos políticos y las elites intelectuales de la región, no, parece suceder lo mismo con los cimientos sociológicos y económicos de la democracia y con el funcionamiento de los mecanismos de representación. Luego de veinte años de experiencias democráticas, cada vez más son los gobiernos, libre y legítimamente elegidos, que tienen que enfrentar difíciles y complejas crisis políticas a partir de conmociones económicas o sociales, donde la población angustiada por la pobreza, la carencia de empleo y la desilusión por los magros resultados del ajuste estructural de los 80 y 90, se lanza a las calles para exigir el cambio.

Se está produciendo, bajo ciertas condiciones, una contradicción entre la democracia como sistema político y las políticas económicas que dan pocos resultados o que, no dan resultados en el área vital de la generación de empleo digno para la mayoría de la población, es decir en la realización de los derechos económicos y sociales.

Ello afecta la eficacia y la legitimidad de los gobiernos. La democracia tiene que ser inclusiva, debe tender a retribuir a todos los sectores de la población en un mínimo que mantenga la cohesión social y las expresiones de inconformidad dentro del sistema político. Cuando excluye, se producen inevitablemente las crisis de legitimidad. Hasta el momento, sin embargo, estas crisis han afectado la legitimidad de determinados gobiernos, no del sistema democrático. Por ello las soluciones que se han encontrado, aun en los casos extremos en los que el gobierno en cuestión ha tenido que abdicar el poder, se ubican darse dentro de los límites del estado de derecho y las normas constitucionales.

Por otro lado, es cada vez mas manifiesta la inconformidad de la población con los partidos políticos. Cada vez menos son los ciudadanos que se afilian a los partidos. Crece la opinión negativa del ciudadano respecto al funcionamiento de los partidos políticos. Esto está produciendo en la región el surgimiento de poderes fácticos. Esto es grave pues sin partidos políticos no hay democracia. La fortaleza y legitimidad de los partidos es la fortaleza de la democracia.

La Carta asume este problema en los Art. 4, 5 y 6, en los que llama al fortalecimiento de los partidos políticos, a las prácticas de buen gobierno a través de la transparencia, la probidad y la accountability de la gestión pública.

El cuarto punto álgido de la negociación, más técnico jurídico, fue el de definir la naturaleza jurídica de la Carta. En el curso de las consultas, varias delegaciones habían llamado la atención sobre el hecho que las disposiciones de la Carta Demo-

crítica excedían las propias previsiones de la Carta de la OEA. Consiguientemente, se planteó el problema de si la Carta debía tener o no un carácter vinculante y, según el caso, si debía ser incorporada en una resolución o en un instrumento jurídico de rango superior, un tratado, sujeto a la ratificación, de conformidad con las disposiciones constitucionales de cada Estado.

Finalmente, se convino que la fórmula más adecuada para conseguir este objetivo común, era aprobar la Carta Democrática Interamericana en aplicación del principio del desarrollo progresivo del derecho internacional. Esto era posible a partir de la constatación que las normas generales de la Carta de la OEA, en materia de preservación y defensa de la democracia, otorgaban la opción de desarrollar la carta de la OEA a través de las disposiciones de la Carta Democrática, aplicando el principio del desarrollo progresivo del derecho internacional. El último párrafo del preámbulo, establece:

“Teniendo en cuenta el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida”.

La Carta Democrática Interamericana es el único instrumento que, en un ámbito regional, sistematiza principios, normas y mecanismos de acción colectiva, incluyendo sanciones diplomáticas, en los casos de alteración o ruptura de la institucionalidad democrática, con la finalidad de promover, preservar y defender la democracia en una perspectiva de derechos humanos, así como para propiciar acciones individuales y colectivas para intentar los problemas de legitimidad y eficacia que puede presentar el desarrollo de la institucionalidad democrática.

Su importancia y trascendencia, tanto en el plano normativo como en el de su aplicación práctica, serán juzgadas en su confrontación con la realidad. Su mayor mérito, probablemente, no sea haber establecido un sistema de sanciones diplomáticas para los casos de alteración o ruptura del orden democrático; sino, más bien, una garantía colectiva para contribuir a preservar la democracia ahí dónde esté, amenazada, para obtener la reinstitucionalización democrática ahí donde haya sido usurpada por un gobierno ilegítimo, o donde haya sido objeto de una grave alteración por parte de un gobierno que, tras haber sido elegido democráticamente, evolucione hacia formas sutiles de la dictadura.

La Carta Democrática Interamericana ha sido elaborada, asimismo, en una perspectiva de interacción dinámica entre la democracia y los derechos humanos. Por ello, por primera vez en el continente, se reconoce a la democracia como un derecho de los pueblos. La Carta asume, por otro lado, que la legitimidad del ejercicio del poder democrático supone políticas de cohesión social y de lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, así como de gobernabilidad basada en la probidad de la

administración pública y la rendición de cuentas de los gobernantes, la lucha contra la corrupción y la preservación de los equilibrios ecológicos que son mejor asegurados con las prácticas democráticas.

La aplicación de la Carta Democrática, su mayor efectividad o menor eficacia, como se presenta en el actual caso de Venezuela, dependerá ciertamente de las correlaciones de fuerzas que existan en la apreciación colectiva de cada situación. Pero, a partir de su aprobación las conciencias democráticas de las Américas tienen, hoy, una normatividad jurídica que nunca antes poseyeron.

Un nuevo instrumento para avanzar en el desarrollo democrático de nuestras sociedades, teniendo en cuenta que la democracia nunca será una realidad social acabada, sino una utopía en construcción.

Muchas gracias.



Seminario: Crisis del Sistema Internacional llevado a cabo el 11 de setiembre del 2003

# **actividades**

---

## ***institucionales***

Actividades institucionales en la Academia Diplomática del Perú

Seminario "Crisis del Sistema Internacional":  
Elementos para una contribución del Perú al fortalecimiento de las Naciones Unidas a cargo de la Embajadora Maritza Puertas de Rodríguez, Directora de Asuntos Políticos Multilaterales de la Cancillería

Palabras del señor Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Allan Wagner Tizón, con ocasión de la clausura del seminario "Crisis del Sistema Internacional"



# Actividades institucionales en la Academia Diplomática del Perú

## Durante el período julio-setiembre 2003 se llevaron a cabo las siguientes conferencias:

- El martes 22 de julio tuvo lugar la conferencia “Aproximaciones a la literatura ecuatoriana” a cargo del embajador Francisco Proaño Arandi, viceministro de Relaciones Exteriores de Ecuador.
- Tuvo lugar la presentación del libro: *Sociedad espontánea y derecho*, del doctor Horacio Gago Prialé el lunes 1 de setiembre.
- El jueves 11 de setiembre la Academia Diplomática conjuntamente con el Centro Peruano de Estudios Internacionales organizaron el seminario “Crisis del Sistema Internacional”.
- Se dictó la conferencia “El Medio Oriente: oportunidades y riesgos” organizada por la Academia Diplomática del Perú, a cargo del embajador Ori Noy, embajador del Estado de Israel, el martes 23 de setiembre.

## Otras actividades realizadas

- El Fondo Editorial de la Academia Diplomática del Perú, participó en la VIII Feria Internacional del Libro, llevada a cabo del 20 de junio al 6 de julio en las instalaciones de la Feria del Pacífico.
- El 16 de julio el director de la Academia Diplomática, embajador Luis Felipe Gálvez Villarroel, ofreció un cocktail con motivo de la entrega de una donación de libros efectuada por la Embajada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.
- La señora Catalina Miranda viuda de Ugarteche, hizo entrega del Busto del Embajador Pedro Ugarteche el 31 de julio a la Academia Diplomática del Perú.
- En los actos celebratorios por el Día del Diplomático, el 1 de agosto la Academia Diplomática estuvo representada por los miembros de su planta orgánica y una delegación de alumnos. En ella, se rindió homenaje a figuras de la diplomacia peruana como José Faustino Sánchez Carrión y Carlos García Bedoya.

- Del 5 al 9 de agosto tuvo lugar el viaje de estudios de los alumnos de la Academia Diplomática. En esta oportunidad visitaron el Parque Nacional de Tambopata en Madre de Dios, donde pudieron observar toda la diversidad biológica que existe en el Perú, así como visitar a las comunidades nativas y comprobar in situ la situación socioeconómica y cultural de dicha región.
- Continuando con las actividades del viaje de estudios para promover el interés por la carrera diplomática y su centro de formación, el Primer Secretario Marco A. Hinojosa, Sub Director de Planes y Programas junto con un grupo de alumnos, visitaron diferentes universidades del país, entre ellas las de los departamentos de Tacna, Arequipa, Lambayeque y Piura.
- El 26 de setiembre, el Sub Director de Planes y Programas de la Academia Diplomática del Perú, P.S. Marco A. Hinojosa y una delegación de alumnos de esta casa de estudios participaron en la ceremonia de homenaje al Dr. Raúl Porras Barrenechea, conmemorando el 43º aniversario de su fallecimiento, ocasión en la que se pronunció el Discurso de Honor de este acto organizado por la Municipalidad de Miraflores.

## **Dictado de Curso**

- Del 15 de setiembre al 7 de octubre se llevó a cabo el curso de Política Exterior y Relaciones Internacionales para Oficiales Superiores del Curso Avanzado de Operaciones Sicológicas de la Escuela de Operaciones Sicológicas del Ejército.

## **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 48 y 49 ava. sesión de trabajo el 14 de agosto y el 16 de setiembre respectivamente ante el Consejo Directivo de la REDAP.

# **Seminario “Crisis del Sistema Internacional”: Elementos para una contribución del Perú al fortalecimiento de las Naciones Unidas a cargo de la Embajadora Maritza Puertas de Rodríguez, Directora de Asuntos Políticos Multilaterales de la Cancillería**

Lima, 11 de setiembre de 2003

1. De las diferentes ponencias que hemos tenido la ocasión de escuchar y debatir, así como de las conclusiones que de ellas se pueden obtener, emergen algunos diagnósticos ciertos y algunas líneas de acción para fortalecer el sistema multilateral, las Naciones Unidas y las normas del derecho internacional aplicables a la solución pacífica de las controversias y la preservación de la paz y seguridad nacionales. El debate se ha centrado en dos temas fundamentales el de la Seguridad y el Desarrollo.
2. En ese contexto, la política exterior del Perú tiene derroteros claramente identificados en su compromiso para contribuir a la preservación de la Paz y Seguridad Internacionales y el respeto de principios básicos del Derecho Internacional, tales como la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la prohibición de la agresión y del uso o la amenaza del uso de la fuerza, el respeto a los Derechos Humanos y la promoción de la democracia.
3. Para la política exterior del Perú surgen algunos desafíos concretos. Voy a citar cuatro de ellos:
  1. Cómo contribuir e impulsar la preservación del multilateralismo como método democrático, constitucional y jurídico para adoptar las decisiones que atañe a todos los pueblos y Estados del mundo, en materia de la Paz y Seguridad Internacionales.
  2. Cómo, al mismo tiempo, preservar y fortalecer el sistema de las Naciones Unidas e impulsar reformas que lo hagan más democrático, más transparente y más representativo.
  3. En términos específicos, evaluar las posibilidad de propiciar reformas en el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico Social y la Asamblea General.

4. Cómo acomodar estas líneas de acción en el ámbito de la seguridad y la paz internacionales con los ajustes y cambios que requiere el sistema para que asuma, de una vez por todas, sus responsabilidades en materia del desarrollo económico y social, como un componente indispensable de la paz y seguridad internacionales.
4. Las respuestas a estas cuatro interrogantes no son fáciles, especialmente si se tiene en cuenta que no se actúa en un plano académico, sino en el plano de la escena internacional donde las realidades del poder constituyen límites ciertos al alcance de las iniciativas de reforma.
5. Resulta claro que lo único que se debe descartar es el inmovilismo. Parece indispensable impulsar una diplomacia proactiva, por lo menos para discutir estos problemas y poner en la mesa de negociación iniciativas concretas.
6. Definitivamente entre las primeras prioridades de la Comunidad Internacional se encuentra la necesidad de fortalecer y actualizar el sistema de paz y seguridad internacionales. Es por eso que el Perú cuyos intereses dependen en gran parte de la vigencia del Derecho Internacional y del Multilateralismo dirige sus mayores esfuerzos hacia estos objetivos.
7. Ante la crisis en el Sistema de Naciones Unidas nos preocupa el futuro del Sistema de Seguridad Colectiva. Es por ello que nos hemos propuesto ajustar nuestra política exterior trabajando con otros países como por ejemplo; el Grupo de Río con quienes compartimos los mismos valores e intereses en un orden internacional multilateral y multipolar.
8. Podemos afirmar que el Perú ha iniciado un diálogo internacional con miras al proceso de reforma de Naciones Unidas a fin de preservar y fortalecer el multilateralismo en las relaciones internacionales. Brevemente, voy a referirme a algunas líneas sobre la naturaleza de estas iniciativas:
9. En primer lugar, es indispensable reactivar el debate sobre la reforma del Consejo de Seguridad e introducir el debate sobre la preeminencia del derecho internacional como un límite exigible a la conducta de los Estados incorporando las nuevas amenazas a la seguridad como lo son por ejemplo el Terrorismo Internacional y el Crimen Transnacional Organizado. Esto debería conducir a planteamientos para una mayor democratización en las decisiones del Consejo y una mejor representatividad en sus debates. La cuestión del veto tiene que volver a ser discutida seriamente, sea en la perspectiva de eliminarlo, sea en la hipótesis más realista de sujetarlo a determinadas reglas. Por ejemplo, la prohibición de ejercerlo en contra de las normas del derecho internacional
10. En lo que se refiere a la reforma del Consejo de Seguridad, Organismo Político clave en el ejercicio del poder mundial; el Perú acepta la ampliación de miembros permanentes y no permanentes. El nuevo número de miembros debería ser no me-

nor a 25; asegurándose así una distribución geográfica representativa. En caso de no haber acuerdo para el ingreso de nuevos Miembros Permanentes proponemos que se amplíe sólo los Miembros no Permanentes.

11. Como parte de una estrategia, en ese sentido, el Perú ha presentado su candidatura al Consejo de Seguridad para el año 2006, teniendo como perspectiva un trabajo "desde adentro" en pro del fortalecimiento de las Naciones Unidas y de nuestros propios intereses.

12. En segundo lugar, está la cuestión del fortalecimiento de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. La Asamblea General, también necesita renovarse y fortalecer su carácter democrático por el papel que le toca desempeñar en áreas como el mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacional. La Asamblea General debe volver a ser un foro de debate político y debe tener también franqueadas las puertas para asumir iniciativas en materia de paz y seguridad, con base a la resolución Pro Paz.

13. En cuanto al Consejo Económico y Social, hay que dotarlo de capacidad decisoria en relación a las cuestiones cruciales de la lucha contra la pobreza y el desarrollo, para que se convierta en una instancia que nos permita rediseñar la globalización y las instituciones económicas internacionales.

14. En este contexto general, la inserción que genere mayores beneficios a los países en desarrollo en el sistema económico global y también las posibilidades de modificarlo, dependerán en gran medida de reforzar los mecanismos de concertación regional, que permitan la adopción de posiciones conjuntas y la ampliación de los mercados y las posibilidades de atraer flujos de capital.

15. Se plantea también como un objetivo de nuestra acción internacional la reversión de la tendencia internacional de destinar los recursos financieros internacionales a los países más pobres del mundo, dejando de lado a países de ingreso medio, como el Perú, en donde se presentan grandes desigualdades y niveles de pobreza que alcanzan niveles alarmantes y constituyen una amenaza a la gobernabilidad.

16. Las propuestas peruanas de mecanismos financieros innovadores contenidas en el Consenso del Cuzco se insertan en el contexto de los compromisos adoptados en Monterrey y son, en ese sentido, una forma efectiva de aplicar el Consenso de Monterrey, a la vez que un medio eficaz para fortalecer nuestra democracia.

17. Será indispensable también llevar el emergente régimen internacional de protección y promoción de la democracia al plano de las decisiones en los Organismos Internacionales y el Sistema Internacional en su conjunto.

18. Finalmente no quiero dejar de mencionar la oportunidad que tiene el Perú para proponer y promover acciones concretas, incluyendo nuevos mecanismo financieros innovadores para el desarrollo y la defensa de la gobernabilidad democrática.

19. Respecto al cómo impulsar estas ideas, parece resultar clara la obsolescencia de alineamientos del pasado, como el eje norte-sur y países pobres vs. países ricos.

20. Pienso que la iniciativa no puede ser de un solo país, y en esa perspectiva, el Perú podría canalizar sus propuestas a través, primero, del espacio sudamericano para ampliarlo, posteriormente, hacia América Latina en su conjunto. A partir de una masa crítica latinoamericana, las alianzas y los alineamientos deben hacerse con todos los países y grupos de países, independientemente de su nivel de desarrollo, que tengan una base institucional democrática y que deseen que el Sistema Internacional tenga una gobernabilidad también democrática, representativa y basada en el Derecho Internacional.

21. Finalmente deseo terminar con dos citas que creo son muy pertinentes y cito a Dag Hammarskjöld

“Las Naciones Unidas no han sido creadas para llevarnos al cielo sino para evitarnos el infierno”

y al actual Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan

“El mundo necesita de Naciones Unidas y si no existiera tendría que ser inventada”

# **Palabras del señor Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Allan Wagner Tizón, con ocasión de la clausura del seminario "Crisis del Sistema Internacional"**

**Academia Diplomática del Perú,  
Lima, 11 de setiembre de 2003**

Señor Director de la Academia Diplomática del Perú, Embajador Luis Felipe Gálvez, Señor Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas y Representante del PNUD en el Perú, doctor Martín Santiago-Herrero, Señor Presidente del CEPEI, doctor Ignacio Basombrío, Señora Embajadora Maritza Puertas de Rodríguez, Directora de Asuntos Políticos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Apreciados colegas, panelistas, Amigos, alumnos, Señoras y señores:

El resumen que acaba de hacer la Embajadora Maritza Puertas de Rodríguez ha estimulado mi imaginación, y el deseo de expresarme sin libretto, un poco recordando mis épocas de profesor de la Academia Diplomática. Quiero compartir con ustedes algunas ideas que me parece que pueden ser interesantes para la finalidad que nos convoca; esta finalidad no es otra que procurar el cumplimiento del mandato de los presidentes del Grupo de Río en la Cumbre del Cuzco, por el cual manifiestan su preocupación por la crisis del Sistema de Naciones Unidas y recomiendan el fortalecimiento del multilateralismo y del propio Sistema de Naciones Unidas, así como impulsar sus reformas.

En este sentido, los Presidentes encargaron, entre otras cosas, a nuestros representantes ante Naciones Unidas que inicien un período de consultas entre ellos, para aportar elementos que pudieran conformar una iniciativa del Grupo de Río en la próxima Asamblea General.

Es en ese contexto que consideramos la conveniencia de hacer un ejercicio interno aquí, en el Perú, para enriquecer el pensamiento que sobre esta materia existe en la Cancillería, no solamente de ahora, porque el tema de la reforma de las Naciones Unidas, obviamente, no es nuevo sino también para, de esta manera, reiniciar una forma de trabajo que me parece que es indispensable y que consiste justamente utilizar la reflexión académica como fuente de inspiración y de materialización de ideas operativas para la acción.

Quisiera, en ese sentido, que este seminario sea uno de muchos más que deberán venir, auspiciados por la Academia Diplomática, por el CEPEI, por el IDEI y otros institutos que abordan con seriedad el estudio de las Relaciones Internacionales, estudio que debiéramos fortalecer, tal como ocurre en otros países. En efecto, desde el sector académico se realiza el seguimiento de los grandes temas de la agenda internacional, luego viene la reflexión, seguida de formulación de iniciativas. En ese sentido, los ministerios de Relaciones Exteriores podemos, sobre la base del aporte académico, adoptar decisiones más bien de carácter operativo.

Celebro que el resultado sea, efectivamente, un importante aporte del Perú a lo que pueda ser, eventualmente, una iniciativa latinoamericana. El resumen y conclusiones que acaba de hacer Maritza Puertas así lo indica. Los cuatro desafíos que, según ella plantea, debemos resolver como país y como región, son clarísimos. En primer lugar ¿cómo contribuir a preservar el multilateralismo?, ¿cómo preservar y fortalecer el sistema de las Naciones Unidas? Y también, ¿cómo hacerlo más transparente, más representativo? Luego la necesaria agenda de reformas del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General y; por último, la necesidad de que el Sistema de Naciones Unidas asuma un papel más directo en los temas del desarrollo, que, como sabemos, han quedado mayormente en la esfera de los organismos de Bretton Woods y, más recientemente, de la Organización Mundial del Comercio.

La evolución que se observa en Naciones Unidas es interesante porque, por un lado, el Consejo de Seguridad ha ido incorporando en su agenda nuevos temas, nuevas formas de acción; por ejemplo, todo lo que constituye las operaciones de mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y, por último, formas aun más audaces –que se insinúan– de acción del Consejo de Seguridad. Ha significado realmente un enriquecimiento del papel que originalmente se le planteó en la Carta de San Francisco.

Por otro lado, y en sentido contrario, la Asamblea General ha ido más bien evolucionando hacia una minimización de sus funciones, según estaban previstas en la Carta constitutiva de Naciones Unidas. En este sentido, la Asamblea –que debía ser justamente el órgano representativo de toda la comunidad internacional– ha perdido realmente eficacia. Naturalmente, eso no le quita el mérito que aún tiene de ser una caja de resonancia en un ámbito de socialización de la comunidad internacional pero, desde el punto de vista de la efectividad de sus decisiones, debemos concluir que ellas no tienen una relevancia fundamental en la marcha de las relaciones internacionales y en los acuerdos que, en última instancia, adoptan los estados y demás actores del sistema.

Paralelamente, vemos que otros órganos e instancias del Sistema de Naciones Unidas no han logrado tampoco cumplir un papel relevante. En ese ámbito me parece que surge claramente que el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, a pesar de los diversos intentos de reforma, no ha alcanzado a cumplir los fines previstos en la Carta. Primero fue la ampliación de miembros, al punto de que representa

al menos la mitad de la Asamblea General. Luego se inventó el llamado "segmento especial", a nivel ministerial, en virtud del cual se buscó que los jefes de las principales agencias de Naciones Unidas vayan al ECOSOC. Sin embargo, podemos concluir que el ECOSOC se ha fundado muy por debajo de las expectativas. Esto, sin duda, es algo que también hay que examinar. Yo diría que también hay que mirar a otros órganos del sistema que –estando o no en la Carta– son relevantes para el funcionamiento de un sistema de cooperación internacional, tanto para la paz y la seguridad como para el desarrollo, y que por diversas razones no están cumpliendo la función que debieran.

Maritza Puertas, por ejemplo, en materia de cooperación internacional, mencionaba algo que yo varias veces he llamado la "africanización" de la cooperación internacional, es decir que, la cooperación internacional se dirige cada vez más hacia los países más necesitados del mundo, pero lo hace en calidad de asistencia y ya no tanto de una cooperación que busca precisamente habilitarlos para el desarrollo, sino para aliviar sus penurias. Esto realmente es preocupante porque no es un camino que nos conduzca a un mejoramiento global del mundo.

Se están haciendo esfuerzos para mejorar esta situación pero todavía no encontramos los medios para alcanzar un sistema de cooperación internacional que, de manera efectiva, nos habilite al desarrollo. El desarrollo es un proceso que requiere muchas condiciones: una de ellas es el generar determinado tipo de capacidades, especialmente capacidades institucionales, que permitan realmente impulsar un proceso sostenido y esto es válido no solamente para los países del África sino también para los países de América Latina. De manera que también hay necesidad de repensar el sistema de cooperación internacional, de tal forma que cumpla esa función de forma efectiva.

Otro aspecto que también está apuntado en la Carta, pero que nunca se convirtió en un engranaje real, fue el papel de las organizaciones regionales dentro del sistema de Naciones Unidas. Las organizaciones regionales existen, algunas de ellas, como el caso de la OEA, antes de las Naciones Unidas; otras se han creado después; en tanto que otras, como el caso de la Organización de la Unidad Africana, se han recreado en una nueva entidad, pero todavía no se comportan estas organizaciones parte de un sistema engranado y articulado por las Naciones Unidas. Cada una de ellas opera bastante por su lado y, en todo caso, lo que sirven es de foros de concertación regional que van luego a las Naciones Unidas pero no forman realmente parte del sistema. Entonces cabe preguntarse si no habría una manera de tomar el concepto original que está en la Carta, repensarlo y ver cómo estas organizaciones regionales pueden contribuir de una manera más efectiva a fortalecer el multilateralismo y el sistema internacional.

En el medio de todo esto, está también la manera cómo se toman las decisiones, lo cual es obviamente muy importante. Maritza Puertas señalaba algunos aspectos en lo relativo al Consejo de Seguridad. Sin duda algo que grafica la crisis detonante mas

reciente de la crisis de Naciones Unidas, que fue el bloqueo que se produjo en el Consejo de Seguridad con relación a Irak y que condujo a que algunos países actuaran sin autorización expresa, fue el papel del veto.

El veto, que fue la clave en Dumbarton Oaks para finalmente lograr el acuerdo que se materializó en las Naciones Unidas, se ha constituido realmente en un elemento pernicioso de la organización. Durante la guerra fría el veto esterilizó completamente al Consejo de Seguridad y, después de ella cuando pensábamos que estábamos ante una nueva agenda internacional –el mundo de la libertad, de los derechos humanos, de la persona humana como centro y principio ordenador de las relaciones internacionales– súbitamente viene el tema del terrorismo global, el ataque del 11 de setiembre, y las cosas vuelven a cambiar; pero vuelven a cambiar de una manera muy negativa, no solamente porque cambió la agenda, sino porque también en este hecho, llevado a la práctica en la toma de decisiones en el Consejo de Seguridad, se produce el bloqueo que hemos conocido.

Entonces hay que repensar también este elemento –que fue, como he señalado, una de las piedras angulares de los acuerdos que permitieron la fundación de las Naciones Unidas– Posiblemente no para eliminarlo, sino para introducir algunas limitaciones al uso del veto. De hecho, la Carta establece que un miembro permanente no puede hacer uso del veto en un tema que le concierna directamente, y por otro lado se restringe el uso del veto para ciertas cuestiones de procedimiento. Pero este fue un enfoque realmente muy tímido porque el veto fue un elemento fundamental del acuerdo para lograr concretar las Naciones Unidas.

Habría llegado, pues, el momento de revisar el uso del veto, o sea ¿en qué circunstancias, para qué aspectos, para qué temas, se podría aceptar que los miembros con derecho a veto puedan ejercitarlo? Y ¿cómo es que se podría evitar soluciones de bloqueo? Parece interesante la idea que, sobre la base de la Resolución Pro Paz, se pueda ver también la posibilidad que la Asamblea General de las Naciones Unidas aborde temas de paz y seguridad.

Esto nos llevaría a reconsiderar la manera cómo la Asamblea General debe trabajar, como dotarla de un papel más sustantivo en el proceso de toma de decisiones.

Ahora bien, todo esto es un enfoque muy funcionalista, es decir, cómo deben actuar los órganos, cuál debe ser la interrelación entre ellos. Otro aspecto importante a considerar es la agenda internacional, esto es, cuáles son los temas que se deben tratar en cada uno de ellos.

Parece necesario hacer una reflexión sobre la agenda internacional. A grosso modo, a raíz de la caída del Muro de Berlín, se produce un cambio sustantivo de agenda, tienen lugar las grandes conferencias mundiales organizadas por Naciones Unidas donde los temas globales fundamentalmente que atañen a la persona humana, sea el medio ambiente, sean los derechos humanos, sea la mujer, el niño, cons-

tituyéndose en la nueva agenda internacional. En cuanto al avance logrado, la Asamblea del Milenio fue un intento de racionalizar los progresos, y establecer unas metas y un mecanismo de seguimiento para avanzar hacia el fin perseguido.

Esta es una manera interesante de trabajar, es decir, establecer un mecanismo de seguimiento, indicadores y formas concretas de medir resultados en el plano internacional, pero que los acuerdos no se queden en el plano estrictamente declarativo. Luego tenemos la agenda de paz y seguridad, la cual ha tenido no solamente los cambios positivos que mencionábamos en términos de prevención de conflictos, operaciones de mantenimiento de la paz, etc., sino las nuevas amenazas a la seguridad que han emergido, como el narcotráfico, el crimen internacional organizado, tráfico ilícito de armas, entre otros.

Por consiguiente, para responder a los cuatro desafíos que nos señalaba Maritza Puertas, debíamos combinar un examen en el que veamos no solamente los órganos, sus funciones, la toma de decisiones, sino también qué es lo que esos órganos van a considerar y cómo es que se puede intentar una reasignación de funciones sobre la base de una agenda actualizada de Naciones Unidas. Es acertada la conclusión que anota Maritza Puertas, en el sentido de que los procesos de concertación en la toma de decisiones en Naciones Unidas han caído en la obsolescencia.

También es importante examinar cómo es que nos preparamos, como Estado, para participar en el proceso de toma de decisiones y allí también es necesario hacer un ejercicio de reflexión para ver cómo es que podemos habilitarnos para participar mejor. Como dice Maritza Puertas, es necesario establecer una masa crítica que sea un punto de partida y luego establecer un sistema bastante más pragmático de alianzas temáticas con países afines, con el objetivo de movilizar mejor los temas y lograr las decisiones buscadas.

En definitiva, estas son diversas dimensiones que tiene el problema, pero todo ello está basado en el común propósito del fortalecimiento del Sistema de Naciones Unidas y del multilateralismo. Esto para un país como el Perú es absolutamente fundamental como también lo es para la comunidad internacional. Esperamos que la próxima Asamblea General marque el reinicio de un proceso de reformas que quedó estancado por diversas razones. Es necesario retomarlo con realismo pero con la mirada puesta en el objetivo de un sistema multilateral más fuerte y justo.

Agradezco a todos, a los organizadores, a los panelistas, a los participantes en general por su esfuerzo, y especialmente a Maritza Puertas por su excelente resumen y conclusiones. Los comprometo a seguir trabajando juntos.

Muchas gracias.





# **reseñas**

---

## ***bibliográficas***

### **Diplomacia cultural y política exterior. Una perspectiva latinoamericana**

*de Bruno Podestá Airdi,*  
por José Manuel Cuevas

### **The Business of Tourism**

*de Christopher Holloway,*  
por Ricardo Malca Alvariano

### **The Role of Law in International Politics. Essays in International Relations and International Law**

*de Michael Byers,*  
por Giancarlo Gálvez Alvarado

### **Non-State Actors in World Politics**

*de Daphné Josselin y William Wallace,*  
por Giancarlo León Collazos

## **International Civil Society**

*de Alejandro Colás,*

por Anne Elise Avalos Temmerman

## **Civil Society: History and Possibilities**

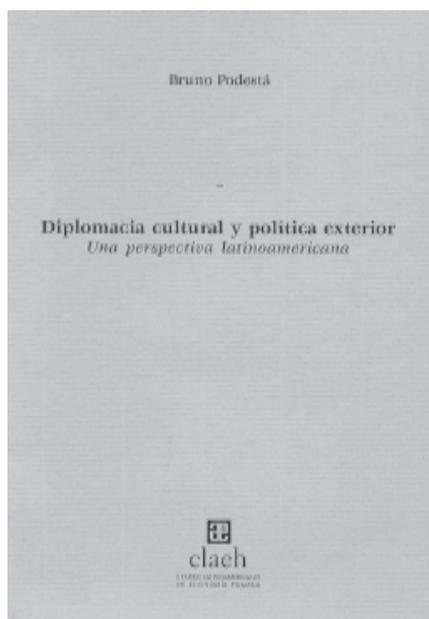
*de Sudipta Kaviraj y Sunil Khilnani,*

por Paula Koppová

# Diplomacia cultural y política exterior

## Una perspectiva latinoamericana

**Bruno Podestá, Montevideo, ClaeH, 2002, 23 pp.**



por José Manuel Cuevas\*

**E**n un detallado y documentado ejercicio sobre las múltiples variantes de la Diplomacia cultural, Bruno Podestá construye un panorama que muestra el significado, la relevancia, los alcances y, los medios que ofrece la cultura como un instrumento de la política exterior.

El análisis que nos ofrece el autor refleja un equilibrio sustantivo entre propuestas conceptuales y la práctica para el ejercicio diplomático; su experiencia –que se refleja en este trabajo–, permite identificar las ventajas que ofrece –a nuestros países–, la práctica de una diplomacia cultural coherente.

La diplomacia cultural es un recurso privilegiado en la construcción de la imagen, el prestigio y la confianza que requieren los países, además, contribuye a establecer y fomentar el diálogo intercultural y el acercamiento entre los pueblos. Es también una actividad cada vez más cercana a los intereses económicos, comerciales y de desarrollo de las naciones en la medida en que puede contribuir al logro de objetivos de esa naturaleza tanto en forma directa como indirecta. Estos son algunos de los elementos sobre los que descansa el trabajo académico de Bruno Podestá *Diplomacia cultural y política exterior. Una perspectiva lati-*

*noamericana* que, al mismo tiempo –dados sus interesantes planteamientos–, invita a participar en el análisis y la reflexión sobre las ventajas de esta propuesta.

Es evidente –señala el autor– la relevancia del factor cultural en la política exterior y, agrega “Los diplomáticos deben tener presente –como decía el desaparecido embajador peruano Alberto Tamayo Vargas–, que la primera carta de presentación [refiriéndose a Perú] es su cultura”. Sin embargo, en opinión de Podestá, el factor cultural suele tener una ubicación menor en la política exterior de países que, contando con un capital cultural importante, no logran articular una política cultural exterior funcional con sus intereses.

Para explicar este supuesto Bruno Podestá realiza una minuciosa revisión de temas como: la evolución del concepto de cultura, su vinculación con el desarrollo, la política cultural exterior y sus especificidades; analiza algunos ejemplos históricos así como definiciones adoptadas por algunos países. La economía de la cultura y, el capital cultural en el marco de la globalización, son también otros elementos relevantes –indica el autor–, para integrar un conjunto de ideas sobre la diplomacia cultural y sus áreas de actuación.

## Perspectivas de la cultura

El autor señala que la idea moderna de cultura aparece en el siglo XVIII paralelamente a la aparición de idea de nación. El término ha variado y –a lo largo del siglo XX– se ha transformado, desde el tradicional concepto etnocentrista y elitista –la cultura culta europea como paradigma de la cultura–, hasta un significado más universal e inclusivo. Si bien la palabra cultura mantiene una multiplicidad de significados, la concepción primigenia se orienta a una diferenciación valorativa del “otro”.

La cultura provee a un pueblo del valor de lo propio, de fuerzas endógenas que le son irremplazables, tanto para afirmar acciones de desarrollo, como de representación e imagen frente a terceros. Simultáneamente está vinculada a dos elementos centrales de la vida moderna: la identidad y la diversidad.

El debate en torno a la cultura en los foros internacionales ha sido intenso, destacando las contribuciones de la Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). Su aporte ha contribuido a configurar una concepción moderna de la cultura como parte sustantiva de la vida social de todos los pueblos, colocadas las culturas en un horizonte de igualdad, como expresión viva de las condiciones materiales y estructurales de una sociedad. Adicionalmente al paralelismo tradicional de cultura e identidad nacional, otro aspecto es su íntima vinculación con el desarrollo económico y social.

La concepción de la Unesco integra además, explica el autor, el concepto de cultura de paz como elemento indispensable para asegurar el cultivo de la vida. En el desarrollo del concepto quedó instituido que cada cultura representa un conjunto único e irremplazable de valores, formando parte –todas las culturas en su conjunto– del patrimonio común de la humanidad. El término dejó así de ser entendido como una apreciación etnocéntrica del otro, para pasar a identificar el conjunto de valores y bienes que produce una sociedad.

## Especificidad de la cultura

La especificidad de la cultura, como el comercio, el turismo, la economía, el medio ambiente o la defensa, plantea –según el autor– la necesidad de definir hasta que punto se requiere de una actuación especializada en la esfera exterior.

Sobre este punto, Bruno Podestá cita a Ignacio Sotelo, profesor de la Universidad Libre de Berlín, quien señala que “Las relaciones culturales exigen de expertos...” y que, “...el desafío de la especialización no ha dejado de tocar las puertas de las cancillerías; debido a ello, el diplomático generalista que aspira a moverse con soltura en cualquier región o actividad, ve dificultada su tarea”.

Las experiencias de Francia y Alemania son dos de las prácticas europeas más exitosas al haber creado una estructura ad hoc para la actividad cultural exterior (La Alianza Francesa y el Instituto Goethe), agrega Sotelo, sosteniendo asimismo que “El mejor representante de la cultura de un país es aquel que ha adquirido un nombre como creador cultural”.

Sobre este tema, recientemente se dió en México un debate sobre las cualidades de un representante cultural y el marco en el que debe darse la actuación del Estado en la promoción de la cultura de un país. A semejanza de los ejemplos citados por el profesor Sotelo, la cancillería mexicana creó el Instituto México y, en varias representaciones diplomáticas del país se nombraron –en calidad de agregados culturales–, personas con una reconocida trayectoria en el campo de la creación cultural. El resultado de esta experiencia está por verse.

### **Política cultural exterior: El modelo francés de intervención y el modelo liberal de “no intervención”**

Explica el autor que el camino de las políticas culturales se inicia en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos cuando los países establecen el derecho de las personas de participar libre-

mente en la vida cultural de la comunidad. Simultáneamente en Europa, después de la Segunda Guerra se da un marcado interés por la democratización de la alta cultura en el interior de sus propias sociedades. En ese contexto, Francia crea el Ministerio de Cultura, con la intención expresa de intervenir en defensa y promoción de la cultura nacional. En el otro extremo, Estados Unidos, que no cuenta con una política cultural exterior, ni doméstica, formalmente formuladas –sostiene Bruno Podestá–, personifica la posición liberal de la “no intervención”, aunque sus industrias culturales –cine, televisión, música– representan más del 3% de su Producto Bruto y cuentan con una decidida protección por parte del Estado.

### **España bajo el franquismo e Italia a partir del fascismo**

Desde la segunda mitad del siglo XX Europa ha experimentado diversas políticas culturales explícitas y, para América Latina –sostiene Bruno Podestá–, son de especial atención los casos de España e Italia. España durante la época del franquismo, puso acento en la promoción de la hispanidad, centrandó su interés en la renovación del prestigio de España entre los países hispanoparlantes, en un escenario internacional de aislamiento. Sin embargo –según Lorenzo Delgado Gómez, autor que cita Podestá– la política cultural española durante el régimen franquista, respondía a objetivos defensivos circunstanciales y transitorios más que a un programa definido a mediano y largo plazo.

En contraste, actualmente una de las características de la activa política cultural exterior española reside en la afirmación de un legado cultural en parte común con los países hispanoparlantes de América Latina y el Caribe, así como en la tendencia a incidir en la cooperación cultural entendida como algo diverso, aunque eventualmente complementario, de la promoción cultural.

Los interesantes elementos que recoge este trabajo dan pie para ofrecer a manera de comentario, la experiencia de Méxi-

co respecto al tema de la cooperación como un elemento importante de la promoción cultural. La cooperación cultural se expresa en la formación de recursos humanos a través de una amplia oferta de becas, principalmente a nivel de maestrías y doctorados, para que estudiantes extranjeros realicen estudios en instituciones académicas en México. Este apoyo se define y formaliza a través de mecanismos de cooperación establecidos por las Comisiones Mixtas en materia de Cooperación que establece México con otros países. Cabe señalar el éxito obtenido por esta práctica, principalmente con países de América Latina y del Caribe.

En el caso de Italia, durante el fascismo se creó el Ministero della Cultura Popolare (MINCULPOP) con la finalidad de mostrar que el país era una gran potencia también en el terreno cultural, exaltando las bondades del régimen de Benito Mussolini. En 1950 con la República cambia el nombre de las anteriores instituciones por el de Institutos Italianos de Cultura, con el doble propósito de promover la cultura italiana y asimilar aportes de otras con las que entraba en relación.

Actualmente, la política cultural exterior italiana sostiene que “cultura, lengua y ciencia son las grandes áreas de intervención” de su diplomacia cultural y, señala como sus objetivos: reforzar la imagen y el papel de Italia en el mundo, consolidar su posición en los mercados internacionales, favorecer la apertura científica y tecnológica de la investigación italiana, sostener la demanda de turismo y capitalizar la potencialidad de las comunidades de origen italiano en el exterior.

Los casos de Italia y España muestran la utilidad de contar con una política cultural exterior orientada a objetivos específicos, concluye Podestá.

### **La cultura en la globalización y el papel de los Estados Unidos**

Con la globalización como telón de fondo –dice el autor– se ha hecho más evi-

dente el papel de modelo cultural mundial desempeñado por los Estados Unidos y el obligado punto de referencia que representa para el resto de naciones. Como sostiene Samuel Huntington. “Estados Unidos es el único que tiene preeminencia en todas las esferas de poder –económica, militar, diplomática, ideológica, tecnológica y cultural–, con alcance y capacidad para promover sus intereses en cualquier parte del mundo”. Sin embargo, en el panorama donde sólo hay un tipo de economía mundial, conviven y se relacionan diversos universos culturales y simbólicos con visiones del mundo no siempre coincidentes, constituyendo un escenario que muestra una doble tendencia, hacia la estandarización de la conducta y, hacia la reafirmación de los valores particulares.

Ante ese panorama queda planteada la tarea de diseñar una política cultural que encuentre su fisonomía en ese territorio en el que coexisten el diálogo entre las culturas y la subordinación mercantil, la homogeneización global y la afirmación de las identidades locales y regionales.

### **Algunas definiciones de política cultural exterior en América Latina: México y Brasil**

En el escenario de nuevas realidades –indica el autor de este ensayo– México define la dimensión cultural de su política exterior como la proyección de “una visión diferente de México” y, para ello, es “necesario emprender una política activa de difusión en el exterior de la rica y diversa cultura mexicana con el fin de dar a conocer nuestros valores y de apoyar una imagen positiva de México en el mundo”.

Y afirma que Brasil sostiene que su diplomacia cultural “es un importante instrumento de su diplomacia y desempeña una variada gama de funciones que contribuyen a un mayor acercamiento del Brasil con otras naciones. Básicamente (...) tiene la función de divulgar la cultura brasileña y, en particular la lengua portuguesa hablada en Brasil...”.

## **Los actores culturales y el Estado**

El autor de este trabajo indica que una política cultural exterior supone una instrumentación de la cultura nacional para fines de la función pública en su proyección internacional. Trata por lo tanto de los bienes culturales así como de quienes los producen. En el ámbito de estas interrelaciones, entre la cultura y el poder, entre los actores culturales y el Estado, las relaciones suelen ser ambivalente. Se espera del Estado una intervención de promoción, aliento, financiación, pero se desconfa de la presencia gubernamental en cuanto que puede condicionar la libertad del creador. Sobre este punto, el autor señala diversos ejemplos entre los que destaca la opinión del pintor Fernando de Szyszlo quien llega casi a afirmar que la mejor política es la que no existe, refiriéndose a la necesidad de cuidarse de la intervención estatal en el terreno cultural.

Sin embargo, Bruno Podestá recomienda que, no obstante la difícil naturaleza de esa relación, es evidente la relevancia que tiene de contar con una política cultural exterior que exprese con claridad la voluntad del estado en este campo.

## **La economía de la cultura y el mercado**

La valoración económica y laboral de lo que representan las actividades culturales en lo que se refiere tanto a bienes únicos, como a obras de reproducción múltiple, pone de manifiesto su importancia tanto en términos de generación de riqueza como de empleo. Las cancillerías saben bien, de otro lado, señala Podestá, que una adecuada proyección internacional de la cultura nacional reditúa en diversos sectores económicos del país y puede favorecer las cifras del comercio y el turismo.

Si bien es innegable el predominio actual de una mirada economicista a las cuestiones del Estado, es necesario subrayar –señala Bruno Podestá– que el mercado no es, en el caso de la cultura, el mejor asignador de recursos ni el más indicado pro-

motor. El papel del Estado en el terreno de la cultura es insustituible, así como el de las cancillerías en la proyección externa de la misma.

### **El capital cultural: punto de partida de una política cultural exterior**

En opinión del autor la utilización y proyección de la propia cultura en beneficio de las relaciones con el exterior depende de un acto de voluntad política, técnica y de gestión del Estado. Una política cultural exterior no es un mero recuento de actividades –dice–, es en cambio el diseño de un instrumento coherente de gestión pública con objetivos, medios y tiempos para alcanzarlos.

Un componente importante para definir una política cultural guarda estrecha relación con el capital cultural del que dispone el país. El autor, quien hace uso del término de Pierre Bourdieu, afirma que el capital cultural de los países varía de acuerdo al desarrollo histórico de cada sociedad y a la forma en que cada una de ellas ha hecho acopio de sus propias creaciones y realizaciones, tanto materiales como inmateriales. Existen países con mayor capital cultural llamados a desarrollar una política cultural más decidida, mientras que algunos otros tienen capacidad más acentuada de recepción y consumo.

En América Latina –cita el autor– países como México o Perú cuentan con un capital cultural privilegiado, mientras que otros como Argentina o Uruguay, cuyo capital cultural consiste en una acumulación más reciente, sobre todo de corte educativo, son receptores excepcionales de la oferta de los primeros países.

### **La diplomacia cultural como mediación activa**

La diplomacia cultural, en el contexto de las nuevas concepciones de cultura y desarrollo, de paz e integración, tiene actualmente un campo de actuación muy diferente del tradicional; se trata de una me-

diación activa con otros sectores y actores de la acción estatal y no gubernamental. Ello le otorga la posibilidad de desempeñarse como un factor de multiplicación sectorial con el comercio, el turismo, la economía y la política.

Las áreas de actuación son múltiples y claramente identificables –en opinión del autor–. Las prioridades que se les asigne dependen en cada caso del capital cultural del país en cuestión, de las prioridades políticas y de los recursos disponibles en términos de funcionarios capacitados y medios organizativos y materiales. El tema cultural pone de relieve cada vez más, sostiene Podestá, sus estrechas vinculaciones con aspectos comerciales y de propiedad intelectual, lo que lleva a la necesidad de una afirmación del posicionamiento del país en los foros internacionales que tratan estos asuntos.

Bruno Podestá llama nuestra atención en la importancia de las colectividades de emigrantes, no sólo por las remesas de recursos económicos que envían al país de origen, sino como parte de la imagen del país en el lugar donde se encuentran. Dichas comunidades suelen tener sus propias expresiones culturales, susceptibles de ser aprovechables en el marco de una política cultural exterior.

Este tema que oportunamente rescata el trabajo de Bruno Podestá, es para el caso de México un tema prioritario para la agenda de política exterior y tema medular en las relaciones con Estados Unidos. Este aspecto es atendido no solo desde el punto de vista cultural sino desde diferentes perspectivas. La Cancillería mexicana cuenta con una área denominada Comunidades Mexicanas en el Exterior, dedicada a la atención de los mexicanos que por diversos motivos residen en el extranjero. Esta unidad orienta sus tareas principalmente a los miembros de las comunidades mexicanas residentes en Estados Unidos, donde se encuentran aproximadamente ocho millones de mexicanos que, como señala Podestá, cuentan con expresiones culturales propias que inciden en los espacios donde se ubican. Asimismo, la Cancillería mexicana a través de sus representaciones consulares,

con el apoyo de los Centros Culturales ubicados en Estados Unidos ofrece atención a todos los connacionales.

Aprovechar las expresiones culturales generadas por las propias comunidades, es una de las tareas de la labor cultural de la Cancillería. La importancia de este tema, para México, obedece a la magnitud de la presencia de los connacionales que viven en Estados Unidos y su impacto en temas de orden cultural, político y económico. Sobre este último punto, vale mencionar un ejemplo: en el año 2002 los residentes mexicanos en Estados Unidos enviaron a México aproximadamente 10,000 millones de dólares y convirtieron a las remesas en la segunda fuente de divisas para México, por encima del turismo, sólo superada por los ingresos petroleros.

Las fronteras son otra área de especial interés, por sus connotaciones políticas, de defensa y económicas, aquí la cultura puede ser un elemento generador de confianza así como de afirmación de los intereses nacionales. Otro espacio susceptible para la actuación, es la integración

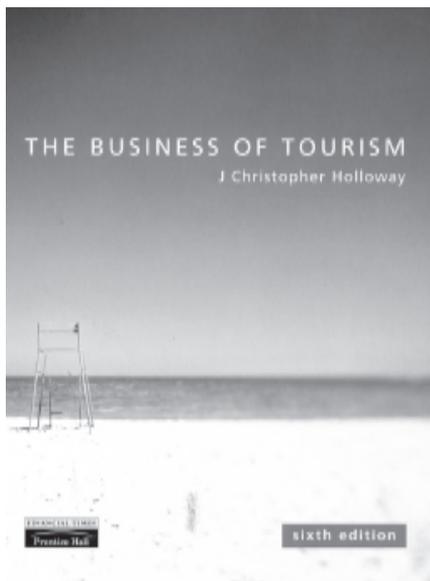
regional. Los casos del Mercado Común del Sur, MERCOSUR, y de la Comunidad Andina –señala el autor–, son espacios adicionales para la política cultural exterior, debido a que permiten contar con escenarios expandidos de actuación.

Finalmente –destaca Bruno Podestá–, la relevancia de contar con una sistematización de la experiencia de la diplomacia cultural, que cuente con métodos de evaluación y seguimiento, como mecanismo de retroalimentación del proceso en su conjunto y como elemento de proyección de los logros y alcances de la propia diplomacia cultural.

A manera de conclusión, el trabajo de Bruno Podestá ofrece múltiples razones y recomendaciones propositivas, concretas y viables para la instrumentación de una política cultural exterior –entendida como una mediación activa, multifacética– y, al mismo tiempo, hacer de ella una verdadera herramienta al servicio del crecimiento económico y del desarrollo social de nuestros países, uno de los objetivos prioritarios de la política exterior.

## **\*José Manuel Cuevas**

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), obtuvo la maestría en la misma especialidad en el Centro de Estudios Diplomáticos y Estratégicos (C.E.D.S.) de París. Realizó estudios de literatura francesa e historia del arte en la Universidad de la Sorbonne y en la Ecole de Louvre. Miembro de carrera del Servicio Exterior Mexicano, con rango de Primer Secretario. Adscrito en la Delegación Permanente de México ante la UNESCO y Agregado Cultural en Berlín. Actualmente es Agregado Cultural de México en Uruguay.



# The Business of Tourism

**J. Christopher Holloway, Harlow:  
Financial Times 2002, Sixth  
Edition, 404 pp.**

*por Ricardo Malca Alvaríño\**

En los últimos años la actividad turística se ha incrementado significativamente, desarrollándose por varios caminos dentro de los que cabe resaltar la creciente tendencia hacia el turismo sostenible. J. Christopher Holloway nos ofrece con su libro "The Business of Tourism" una herramienta muy útil para quienes busquen adentrarse en el mundo del turismo y que no tengan la oportunidad de una formación especializada.

J. Holloway entiende al turismo como sólo una de las tantas formas de recreación existentes y lo describe como el desplazamiento de gente fuera de su lugar de residencia con fines de ocio. De la misma manera, toma en cuenta los factores culturales, tecnológicos y sociales para analizar el proceso de adaptación del usuario a la actividad turística y qué es lo que debe hacer un empresario para mantener las expectativas de sus consumidores siempre satisfechas.

En 17 capítulos, Holloway proporciona una visión global de la industria del turismo y cómo esta opera, desde su funcionamiento actual hasta los posibles escenarios con los que el empresario dedicado al negocio del turismo tendrá que trabajar en el futuro, sin descuidar la variación a través de los siglos que ha permitido que hoy podamos disfrutar de un sistema avanzado de servicios turísticos.

Holloway nos explica la razón por la que hoy existe un proceso de integración de varios sectores de la industria del turismo, el porqué los nuevos turistas prefieren contratar empresas que hagan del turismo una actividad sostenible en la se que beneficien cada vez más a los involucrados en ella, como las comunidades indígenas y rurales, y demuestra el negocio que significa preservar la herencia y el patrimonio cultural de un país, todo dentro de un marco de planeamiento de largo plazo del negocio. Así mismo nos ofrece una serie de ejemplos que muestran cómo Gran Bretaña, con un manejo adecuado de la actividad turística, disfruta hoy de sus jugosos frutos y sigue trabajando para mantener esa posición privilegiada dentro del sector.

Sin lugar a dudas, hoy el turismo es una actividad que trae grandes beneficios no sólo para una nación sino para toda una región, debido a los flujos de dinero que van de la mano con dicha actividad. El inicio de ese proceso comienza con el ofrecimiento de un servicio, el que será tomado si reúne las condiciones demandadas por el usuario. Luego, se incrementará el número de demandantes en tanto el servicio satisfaga las expectativas de quienes lo tomen. Gracias a ese aumento de la demanda el empresario tendrá una mayor carga de turistas, la que le permitirá bajar sus precios y por lo tanto, seguir atrayendo clientes.

Según Holloway, mantener los precios bajos es la mejor forma no sólo para mantenerse en el negocio, sino también para hacer crecer una empresa dedicada al turismo. De esa forma es como dicho crecimiento contribuye al crecimiento económico de un país, con mayor empleo en todos los eslabones del sistema, incluyendo transporte aéreo, terrestre, marítimo, hoteles, restaurantes y mercados, sin excluir a las comunidades campesinas y rurales.

El autor ha identificado una nueva y extraña rama del turismo, la que llama "Turismo Oscuro", y que consiste la visita a sitios con antecedentes lúgubres como campos de concentración, lugares donde han ocurrido catástrofes naturales, cementerios y campos de batalla. Pero también describe sitios de belleza excepcional que son de interés turístico en el mundo y ofrece una gama de posibilidades para incluirse en uno de los negocios de la cadena de valor, es decir, en una de las actividades que reciben parte de lo que el turista invierte, desde el taxi que toma para ir al aeropuerto hasta los obsequios que compra para llevar a casa.

Dentro de su explicación, Hallaway demuestra porqué los grandes mayoristas que ofrecen el servicio del turismo se están fragmentando, cómo esa fragmentación está beneficiando cada vez más a los actores directamente involucrados en él y cómo también esa fragmentación ayuda a disminuir los costos de la actividad.

No deja de lado la importancia del uso de nuevas tecnologías como el internet para hacer reservaciones electrónicas y conseguir una publicidad barata, constante y que puede ser vista desde cualquier parte del mundo, en cualquier idioma y las 24 horas del día. Sobre el internet, explica cómo hacer para que las ventas, al por mayor y menor, sean eficientes y no se pierdan en el mar de información que se maneja a través de ese medio.

Hallaway describe cuál debe ser el rol del sector público para hacer de la actividad turística una actividad que beneficie de la manera más eficiente a una nación. Considera que una mayor intervención

siempre será positiva en tanto ofrezca un marco legal adecuado, beneficios económicos cuando se trata de promocionar sitios de nuevo interés y contactos para ampliar las posibilidades de iniciar negocios con nuevos proveedores. Todo siguiendo los pasos de una correcta planeación de acuerdo a las potencialidades y capacidades reales de cada país y a la promoción que debe acompañar dicho planeamiento. Para esta descripción, el autor no sólo se refiere a los gobiernos centrales, lo hace también refiriéndose a los gobiernos locales entendiendo que son estos los que se beneficiarían directamente si la actividad resulta exitosa y que hay países donde la intervención estatal deberá ser mayor. Para ello, cita algunos ejemplos exitosos de cómo se ha desarrollado el turismo en Gran Bretaña gracias a una participación eficiente del sector público en conjunto con el sector privado.

Por otro lado, y teniendo en cuenta la Pirámide de Maslow, el autor entiende que para que una persona piense en hacer turismo, esta debe tener satisfechas por lo menos sus necesidades básicas y sus necesidades de seguridad, y dado que eso no ocurre en muchos países, propone una forma de turismo llamada "Turismo Social", mediante la que personas con menores recursos económicos puedan incorporarse como usuarios del servicio turístico. Esta forma de turismo consiste en subvenciones del estado a ese tipo de personas a través, principalmente, de préstamos con una tasa de interés preferencial. Pero es conciente también que este tipo de actividad, en principio, sólo se podría dar en países desarrollados o en países en vías de desarrollo con una economía planeada en ese sentido.

Pero así como el negocio del turismo ofrece grandes beneficios, Hallaway no deja de lado el impacto que este deja en los lugares donde se practica constantemente. Empezando por los impactos ambientales que van desde la basura que los turistas dejan en los circuitos por los que realizan sus recorridos hasta el uso de objetos que impactan el ambiente con ruidos molestos, luces, fuego, erosión, extinción de especies de flora y fauna y nuevas instalaciones que

el empresario construye para poder atender mejor a sus clientes. Otro gran impacto es el socio-cultural, ocurrido por el contacto permanente de los miembros de una población determinada con extranjeros portadores de diferentes hábitos y costumbres, que llegan a mezclarse en la sociedad y hasta formar parte de la cultura receptora. Ante estas amenazas, el autor insiste en la importancia de realizar un turismo sostenible, que al no afectar el medio donde se realiza no afectará el futuro del negocio. Y para ello, nuevamente propone una unidad entre los sectores públicos y privados.

Regresando a los ejemplos sobre la actividad turística en Gran Bretaña que el autor cita repetidamente, hace un pronóstico referente a la tendencia de los británi-

cos a salir de vacaciones más seguido, lo que significa una oportunidad para el empresario agudo de visión y con ganas de seguir la línea del turismo.

Por último, Hallaway recomienda estar alerta a los nuevos cambios que ocurren en el sector así como de sus impactos, teniendo en cuenta la revolución de la información, los cambios en los estilos de vida que afecten las formas tradicionales de hacer turismo y las tendencias de los consumidores de un mundo en transformación constante, ofreciendo nuevas formas y oportunidades para el consumidor sin descartar la posibilidad de incursionar en formas de turismo no conocidas hasta la fecha pero que pueden convertirse en fuente de riqueza para quien la desarrolle.



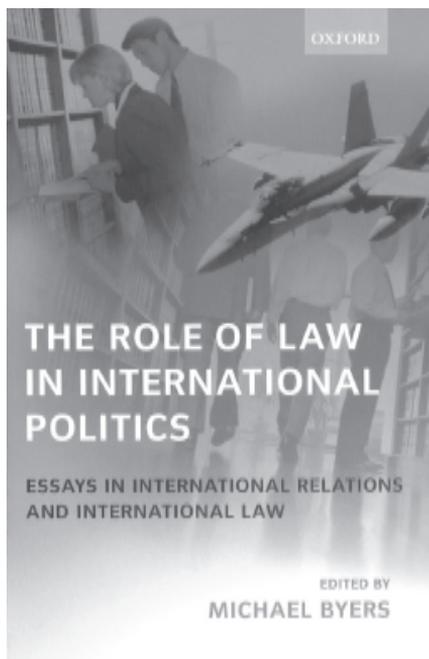
**\*Ricardo Malca Alvarino**

Bachiller de Ingeniería en Gestión Empresarial de la Universidad Nacional Agraria La Molina, actualmente cursa el primer año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.

# The Role of Law in International Politics

## Essays in International Relations and International Law

**Michael Byers, Oxford University  
Press, New York 2000, 354 pp.**



*por Giancarlo Gálvez Alvarado\**

La presente obra, editada por Michael Byers, a partir de una conferencia homónima que organizó la Universidad de Oxford, en la que durante dos días, participaron dieciséis académicos de las Relaciones Internacionales y del Derecho Internacional de todo el mundo, resulta sumamente interesante, no sólo porque la intervención de expositores provenientes de diversos países permite tener una visión global y variada del tema, sino también porque la materia es sumamente relevante en la actualidad: “El rol del Derecho en la Política Internacional”, la misma que ciertamente nos hace pensar acerca de cuál de ellas predomina o influye en el desarrollo de la otra: el Derecho Internacional sobre las Relaciones Internacionales, o viceversa?

En ese sentido, la obra, o más precisamente las exposiciones, consideran dos grandes supuestos: el primero, que ambas materias se encuentran relacionadas entre sí y, el segundo, que –tomando en cuenta el título mismo del libro– el Derecho Internacional tiene una influencia significativa para el tratamiento y análisis de los temas y/o

acciones que se dan en el campo de las Relaciones Internacionales.

Así, en una suerte de idealismo los abogados –según se puede percibir en este texto– pretenden lograr la paz mundial y mantenerla, amparados en un marco mayoritariamente moral y a partir de una reglamentación clara en la esfera internacional; aunque también reconocen que las políticas juegan un importante papel en la configuración de las estructuras legales, determinando su contenido y que, en muchos casos, limitan la capacidad de acción del Derecho Internacional.

Podemos citar, en este orden de ideas, la ponencia titulada “The importance of International Law”, en la cual Sir Arthur Watts plantea que el Derecho resulta ser un importante elemento integrante de la Sociedad internacional, que es aceptada por ella tal como es pero, a la vez, plantea que dicha rama del Derecho tendrá esa categoría de “relevante” en tanto demuestre su habilidad para responder al cambio que vertiginosamente se viene observando en el campo de las Relaciones Internacionales.

En “Carl Schmitt, Hans Morgenthau y la imagen del Derecho en las Relaciones Internacionales”, Martti Koskeniemi, desde una perspectiva “realista”, trae al debate tres temas que cruzan continuamente la frontera convencional entre el Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales en el mundo de hoy: el fin del Estado, el mileniarismo liberal y el llamado para una cooperación multidisciplinaria entre los abogados “internacionales” (especialistas en Derecho Internacional) y aquellos que se encargan de trabajar en el campo de las Relaciones Internacionales.

En este contexto, cabe destacar cómo se cuestiona el rol de la ley en el campo internacional, el mismo que, a partir de lo citado en este artículo, tendría ribetes de ineficaz frente al “poder” de las relaciones internacionales, en su tarea de regular la escena mundial. En ese sentido, el mencionado autor –Morgenthau– señala, según el ponente, que el Derecho Internacional estuvo prestando casi ninguna atención a las leyes psicológicas y sociológicas que gobiernan las acciones de los hombres en la esfera internacional, lo cual resulta indispensable para formular e implantar normas que tengan una real efectividad. Inclusive, otra muestra de la dureza de Morgenthau hacia el Derecho Internacional se da cuando lo llama “el derecho internacional de Génova”, frase que nos deja la idea de limitación de dicha rama del Derecho y de su panorama ciertamente restringido.

Otro capítulo que resulta destacable es el que se basa en la exposición de Friedrich V. Kratochwil: “How do norms matter?”. En él, el autor hace un acercamiento a la posibilidad de concretar una situación de continua investigación interdisciplinaria que analice el rol de las normas en la vida social en general y en la vida internacional en particular, con la finalidad de determinar cuál es su impacto y, sobre todo, cuál es su efectividad como medio regulador de las relaciones internacionales, toda vez que, a la luz de la actual coyuntura, parece ser que el realismo político ha generado que las Relaciones Internacionales se distancien del Derecho Internacional y, en consecuencia, se de más

importancia al Poder como regulador de las relaciones internacionales.

Siguiendo con la lectura de la obra, encontramos otro interesante capítulo entorno a los “Recursos de las políticas domésticas y las internacionales” donde se plantea la pregunta: “qué rol le corresponde al Derecho Internacional?”. Aquí Eyal Benvenisti examina la influencia de las políticas domésticas en las políticas del Estado en términos de cooperación en la esfera internacional. Así se indica que el reto es descubrir las normas nacionales e internacionales que generen una política basada en la cooperación y que sugieran un marco legal sólido que sostenga dicha política. En ese sentido, la normatividad internacional puede contribuir con la cooperación regional de innumerables formas: incrementando los flujos de información entre Estados, generando una mayor participación pública en las negociaciones y en la formulación de políticas internacionales, entre otros.

Otro capítulo que resulta interesante es aquel que se titula: “Cómo regular la Globalización?” de Brigitte Stern. Formular una respuesta a dicha pregunta es todo un desafío debido a que la globalización, se ha constituido en el nuevo paradigma de la política internacional que en sí misma, representa un gran impedimento para contestar esta interrogante de manera fácil.

Esta dificultad se ve incrementada por un fenómeno que, día a día, tiene más presencia –según algunos autores, sobre todo realistas–: la crisis del estado nación como regulador y proveedor de normas legales internacionales; es decir, surge una preocupación acerca de las formas en que los Estados, que se encuentran inmersos en el fenómeno globalización, puedan regularlo.

Al estar la globalización ligada al aspecto económico y asumiendo una visión objetiva del panorama mundial, esta autora es de la opinión que, dadas las actuales circunstancias, una manera práctica con la que se regularía el orden mundial sería la extensión del orden interno del Es-

tado hegemónico, el cual estaría respaldado por su “poder”, posibilidad que entraría en contradicción con la estructura básica de la Comunidad internacional y violaría las actuales reglas o normas de Derecho Internacional.

A propósito del tema económico se debe citar el capítulo denominado “Regulando la economía internacional”, de Edward Kwakwa, quien deja en claro que la regulación de la economía en la arena internacional difiere totalmente de cualquier forma de regulación doméstica y, por lo tanto, lo relevante en el contexto internacional no necesariamente se puede aplicar al campo interno. Esto, según el autor, queda evidenciado en la disputa entre Estados Unidos de América y la Unión Europea con la legislación Helms Burton.

Al encontrarse la economía mundial en una situación cada vez más integrada, el panorama de conflicto entre jurisdicciones nacionales o entre sistemas regulatorios también se incrementa. En este extremo, Kwakwa señala que las normas nacionales tendrán que ser coordinadas a través del incremento de relaciones inter-estados, de tal manera que se puedan reconciliar los divergentes marcos regulatorios que existen actualmente y, así, lograr costos más bajos y una maximización de beneficios mutuos en el plano económico mundial.

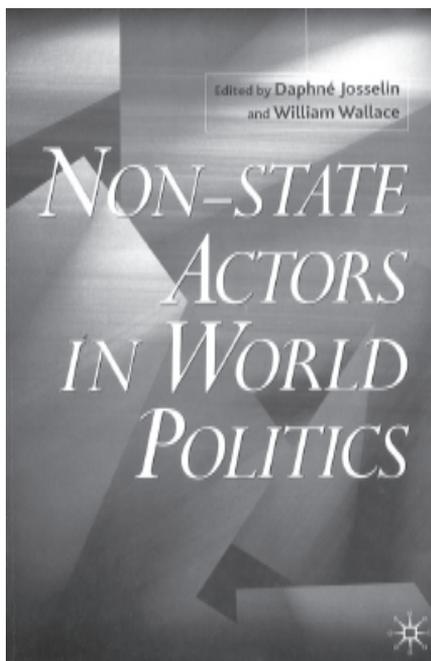
Por otra parte, también se debe resaltar la ponencia relativa al “Rol del Consejo de Seguridad” en la formación de la normatividad internacional. Marc Perrin de Brichambaut –el autor– reconoce que el Consejo de Seguridad juega un papel importante en este campo, a pesar que no es una fuente original de legislación internacional, sino más bien un órgano encargado de implementarla, más precisamente la Carta de las Naciones Unidas. Efectivamente, aunque el Consejo de Seguridad no está facultado para crear leyes, sí tiene el poder de crear derechos y obligaciones a partir de su labor de interpretación e implementación de la Carta. Por ello, las resoluciones que emite pueden tener un impacto importante en el orden legal internacional. Más aun, estos nuevos derechos y obligaciones reemplazan las anteriores.

En resumen, este libro resulta ser una buena herramienta para analizar el papel que juega el Derecho Internacional frente a las Relaciones Internacionales, considerando que nos permite tener, en un solo texto, una visión amplia del debate acerca del mencionado tema; debate que nos debe llevar a establecer las relaciones adecuadas entre ambas materias de tal manera que puedan asegurarnos una mejor y más armoniosa vida global.



**\*Giancarlo  
Gálvez Alvarado**

Titulado en Derecho de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, actualmente cursa el primer año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.



# Non-State Actors in World Politics

**Daphné Josselin y William Wallace, London: Palgrave 2001, London, 294 pp.**

*por Giancarlo León Collazos\**

**E**l libro "Non- State Actors in World Politics", de Daphné Josselin y William Wallace, es una sugerente obra que aborda, desde diversas perspectivas, el rol activo que ejercen los actores de carácter no estatal en el amplio contexto de la política internacional.

Constituido por una serie de ensayos y contribuciones de diversos y reconocidos autores –expertos en el estudio del campo internacional– el libro intenta proveer, a través de sus cinco capítulos, de una respuesta válida a una serie de preguntas establecidas inicialmente, tales como: ¿qué entendemos por actores no estatales?, ¿qué entidades representan a dichos actores?, ¿qué fuentes de influencia son las que utilizan?, ¿cuáles son sus tácticas preferidas?, ¿cuáles son sus principales objetivos?, ¿la supremacía del Estado se ve cuestionada debido a la participación de dichos actores en el ámbito de la política mundial?, etc.

En ese sentido, luego de establecer dichas interrogantes, los autores parten de que cualquier interpretación que se haga de las relaciones internacionales y de la política global en general, se debe tomar en cuenta el significado y la participación de los actores no estatales, ya sea al nivel de sus actividades transnacionales o más espe-

cíficamente, en la dinámica de sus relaciones internacionales.

En este contexto, la introducción de esta obra permite definir a dichos actores, siempre bajo el principio de autonomía con respecto a la estructura y maquinaria del Estado, de activa participación en el ámbito de dos o más países y finalmente, bajo el principio de que afectan, de una u otra manera, los resultados políticos tanto nacionales como internacionales.

Así, pues, teniendo en cuenta dicha definición y las innumerables entidades de carácter internacional que encajan en la misma (congregaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales, grupos étnicos, partidos políticos, empresas multinacionales, etc.), los actores no estatales presentan un doble reto para el estudio de las relaciones internacionales pues, por un lado, se encuentra la aproximación tradicional Estado- céntrica en la cual el Estado es el actor principal y eje central de las actividades transnacionales y, por el otro, la aproximación que vería su estructura como el primer lugar de poder y de cambio en el escenario internacional.

Es así que los autores, en vez de anclarse en el debate contemporáneo que

caracteriza a las relaciones internacionales –y que enfrenta al Estado y a los actores no estatales como entidades que compiten en distintos aspectos– utilizan dicha polémica como punto de partida que les permitirá darnos una amplia perspectiva de las relaciones internacionales pero desde un punto de vista ajeno a los no tradicionales actores estatales.

En ese sentido, la segunda parte del libro se concentra acerca de la acción de los actores no estatales en el área de los principios y las normas internacionales, así como también en la manera en que estos actores responden hacia el surgimiento de una “Ética Global”, comenzando –en primer lugar– con uno de los más viejos promotores de los principios y valores en la historia de la humanidad: la Iglesia Católica, para luego continuar con las ideologías internacionalistas de los partidos políticos y finalizar con los llamados “empresarios morales”, que no hacen más que apostar por el predominio de los derechos humanos en todo el mundo (ONG’s, movimientos sociales y religiosos, etc.).

La tercera parte del libro se ocupa del mayor suministro técnico de actores no estatales en la gobernabilidad internacional, tales como los expertos, ‘lobbyistas’ y monitores en el campo internacional. En otras palabras, los autores intentan explicar, desde diversos casos y situaciones, la influencia que ejercen los actores no estatales, sus fuentes de poder y las tácticas utilizadas por éstos en favor de sus objetivos inmediatos.

Más adelante, en la cuarta parte del libro, los autores miran de cerca las formas en las cuales las actividades de los actores no estatales parecen retar nuestro entendimiento del Estado y la seguridad nacional.

Es en este contexto que el desarrollo del crimen transnacional, impulsado por la revolución tecnológica y el incremento de la sofisticación y globalización de las economías, adquiere importancia puesto que los grupos criminales organizados afectan las agendas de los países, las decisio-

nes políticas de carácter internacional y la economía global.

Asimismo, las denominadas “diásporas” o grupos étnicos dispersos en diversas partes del mundo, unidos por motivos emocionales, sociales, económicos y políticos constituyen actores no estatales que, junto a los movimientos fundamentalistas de carácter religioso ejercen influencia en el sistema político mundial.

En conclusión, la línea por la que transcurren los distintos ensayos nos ilustra el fenómeno de la actividad de los actores no estatales en la política internacional. No obstante que la centralidad del Estado no puede ser ignorada, el rol jugado por los actores no estatales en los patrones emergentes de gobernabilidad global y definición de normas ha crecido, y continúa creciendo dentro del marco del sistema internacional luego de la guerra fría.

Es por eso que, ante las evidencias que nos presenta este volumen con respecto al rol protagónico de los actores no estatales, es posible afirmar que el objetivo principal de los autores es el de brindarnos un sentido de diversidad y complejidad de la actividad no estatal y un mejor entendimiento de su impacto en la política nacional e internacional.



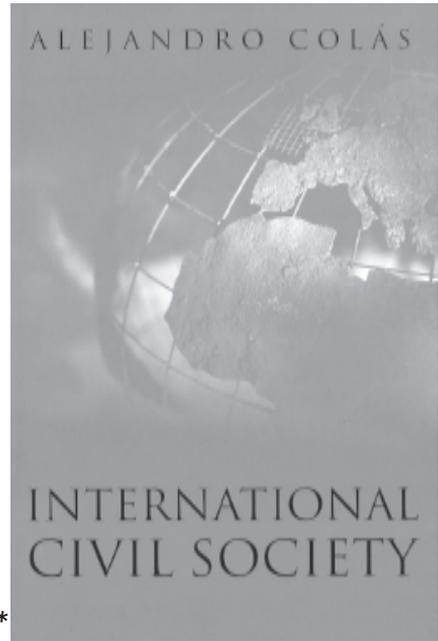
## \*Giancarlo León Collazos

Bachiller en Ingeniería de Sistemas de la Universidad de Lima, actualmente cursa el primer año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.

# International Civil Society

Por Alejandro Colás, Oxford: Polity Press 2002, 219 pp.

por Anne Elise Avalos Temmerman\*



**E**l libro materia de la presente reseña está dividido en cinco capítulos. El primer capítulo contiene la Introducción que hace referencia a los actores no-estatales dentro de las relaciones internacionales. El segundo capítulo desarrolla el tema de la Sociedad Civil, específicamente del reto de lo internacional. El tercer capítulo trata sobre las acciones y estructuras en Relaciones Internacionales. Hace un análisis de los movimientos sociales. El cuarto capítulo se enfoca en la sociedad internacional vista desde abajo; es decir, el rol de la sociedad civil en las relaciones internacionales. Finalmente, el quinto capítulo menciona las promesas de la sociedad civil internacional en relación con la soberanía de los Estados. A continuación desarrollaremos brevemente cada uno de los capítulos del libro haciendo un alcance de los puntos saltantes.

El primer capítulo, la Introducción, nos da un acercamiento de la temática del libro. Hace referencia a cada uno de los temas tratados por el autor a lo largo de su obra. El autor da las bases para discutir la relevancia de una acción voluntaria, no estatal, social colectiva y política en Relaciones Internacionales. Para el autor, la sociedad

civil es el dominio social donde se forma la acción política colectiva, donde los movimientos sociales operantes toman características internas.

El término sociedad civil es un instrumento para el estudio de acción política internacional y su impacto en las Relaciones Internacionales, es también una categoría capaz de recuperar el pasado histórico de la actividad política internacional e iluminar su futuro potencial.

El autor menciona que los estudiosos en Relaciones Internacionales colocan al Estado como categoría central, desarrollando una teoría opuesta donde se toma en cuenta las relaciones transnacionales (sin control gubernamental). Para el autor, las interacciones transnacionales han incrementado la complejidad de la política mundial permitiéndonos entender las relaciones internacionales. Entonces, es importante identificar las variables apropiadas.

De acuerdo con el autor, las Teorías Transnacionalistas dan mucho énfasis a la relevancia de los actores no-estatales en detrimento del Estado. El concepto de sociedad civil se invoca en contextos variados hacien-

do referencia al área de la vida social y política fuera del control del Estado. El objetivo es subrayar las formas en que los teóricos de Relaciones Internacionales han incorporado esta categoría en la disciplina e identificar los resultados analíticos y normativos.

El autor critica el término sociedad civil por cuanto éste adopta un entendimiento ahistórico y disociado de la sociedad civil; la sociedad global o internacional es identificada como un espacio poblado por fuerzas transnacionales que flotan de forma autónoma en esta esfera; el término está atado a las concepciones modernas de sociedad y política; es decir, se enfoca en limitaciones inherentes al uso de discursos modernistas. De otro lado, el autor reconoce la relevancia de la política mundial de los movimientos sociales operantes dentro de la sociedad civil.

El antagonismo de clases surgido de las relaciones sociales capitalistas tiene mucha importancia para el autor pues la "clase" es un fenómeno que emerge de determinadas relaciones históricas de producción que engendran un antagonismo de intereses y valores entre los grupos sociales explicando el aumento y desarrollo de las formas modernas de acción social y política.

Otro tema que resalta el autor es el referido a la interacción histórica entre estructuras y procesos. La forma de establecer que son reglas de la interacción social es en referencia a la Historia (cambios y continuidades en las estructuras y procesos de la vida social a través del tiempo). Es necesario un análisis de la interacción histórica entre Estado y sociedades civiles en la construcción del sistema internacional. La Sociedad Civil representa el dominio de sectores políticos internacionales en constante interacción.

El segundo capítulo, titulado Sociedad Civil, se centra en definir cómo la sociedad civil ha surgido gradualmente captando el interés de los tratadistas. Así mismo, hace referencia a que el crecimiento de las ONGs y sus intervenciones han promovido discusiones sobre la sociedad civil y sus redes

transnacionales comprendiendo el universo que las naciones no crearon con éxito. La línea del libro es favorable a esta noción a pesar de existir diferentes enfoques de análisis que pueden ayudar a dilucidar el valor analítico y normativo de esta noción.

El autor menciona la importancia del origen histórico de la sociedad civil, dice que se desarrolla en un contexto nacional. De acuerdo con la literatura existente, la idea se centra en un espacio de acción política que ha mostrado signos de convertirse en global; o sea que es más potencial que actual.

Este capítulo intenta sugerir algo diferente porque aunque el término sociedad civil, tradicionalmente, se refiere al mercado capitalista, aparecen dimensiones internacionales que se desarrollaron sugiriendo que es aplicable tanto al proceso de desarrollo capitalista como al de formación de Estados.

Para el autor, los orígenes históricos tienen dos ventajas analíticas: 1. modernidad; la sociedad civil se ha asociado con la modernidad. Este concepto sirve de marco para comprender las diferentes formas modernas de acción política; 2. énfasis de la interacción necesaria entre el Estado y las fuerzas sociales de la sociedad civil durante la época de la modernidad.

Existen dos puntos de vista el relación con las ONGs. Primero, fundamentalmente son grupos de presión que no se oponen a la legitimidad de un régimen específico sino que sólo buscan alterar una determinada política. Segundo, aún queda un grado de ambigüedad sobre las ONGs. El hecho de que sean "no gubernamentales" no significa que sean "no políticas", pues su actividad necesariamente influye en las comunidades políticas existentes.

Si la sociedad civil internacional debe considerarse como un posible lugar de políticas mundiales progresivas, pareciera más apropiado fijar esas esperanzas en la acción de movimientos sociales que al menos tengan alguna legitimidad democrática.

El capítulo tres, llamado Acciones y Estructuras en Relaciones Internacionales, se centra en los actores no-estatales en lugar de enfocarse en el Estado como el agente principal. Los argumentos presentados comprenden razones para contradecir el enfoque estado-céntrico. Se sugiere tomar en cuenta los movimientos sociales internacionales seriamente en la explicación del cambio internacional.

Existen dos perspectivas para considerar a los movimiento sociales como agentes del cambio internacional, o exageran o disminuyen el rol de los movimientos sociales en la explicación del cambio internacional.

El capitalismo en las relaciones sociales explica el surgimiento de la soberanía moderna. Según este libro, hay más reproducción social de las relaciones sociales que dan el camino a la acción moderna socio-política. Las causas estructurales del cambio internacional residen no sólo en la reproducción de las dinámicas del mercado capitalista sino también en la actividad colectiva antagonista lanzada por tales dinámicas dentro del dominio de la sociedad civil internacional.

Los movimiento sociales son cruciales en Relaciones Internacionales porque explican el surgimiento y expansión de la moderna sociedad internacional de Estados.

El capítulo cuatro, llamado Sociedad Internacional desde abajo, desarrolla el valor teórico del término para el estudio de las relaciones internacionales a través de la crítica de la categoría: sociedad internacional. La aproximación a la sociedad internacional no es satisfactoria en dos aspectos: a. Su concepción limitada de sociedad aplicada a las relaciones internacionales es incapaz de acomodar fenómenos más amplios. b. las interpretaciones de política mundial ofrecidas por la sociedad internacional tienden a caracterizar normas internacionales existentes, valores e instituciones de manera que oscurecen su naturaleza contestataria.

El autor afirma que la sociedad inter-

nacional es esencialmente una sociedad de Estados sustentada por un código de conducta internacional acordado por élites circunscritas al nivel doméstico e internacional. El cambio en la sociedad internacional sólo surge cuando gobiernos oficiales y burócratas internacionales alcanzan un nuevo consenso.

Este capítulo busca identificar la forma en que los actores no-estatales influyen en curso de la sociedad internacional moderna, enfatiza que la sociedad internacional por sí misma ha forjado muchos de los movimiento sociales que habitan dentro de la sociedad civil internacional.

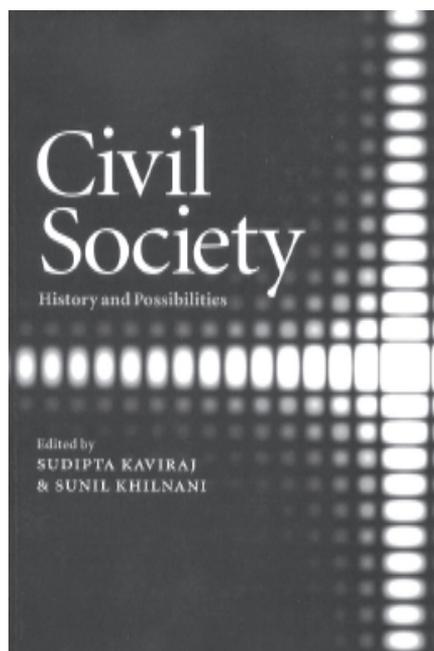
Finalmente, el capítulo cinco, titulado Las Promesas de las Sociedad Civil Internacional, explica que los usos del término sociedad global no son satisfactorios en tres aspectos: sufren de un "presentismo" histórico que sobreestima la explicación del internacionalismo y la implicancia de los movimiento sociales en la formación del Estado soberano, toman a las ONGs como agentes de cambio socio-político dentro de una sociedad civil global, invierten expectativas en una sociedad civil global liberal como una fuerza internacional de política democrática.

Crítica otras visiones sobre la globalización y la sociedad civil. El crecimiento del uso de este concepto en discusiones estratégicas sobre su efecto en el cambio político global, es importante identificar las posibilidades para la transformación sociopolítica que emana de la sociedad civil internacional. La globalización es considerada como la expresión del capitalismo y no sin alternativa, la estructura de relaciones sociales permanece igual: nuevo imperalismo capitalista del siglo XIX.



**\*Anne Elise  
Avalos Temmerman**

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



# CIVIL SOCIETY: History and Possibilities

**Por Sudipta Kaviraj y Sunil  
Khilnani, Cambridge University  
Press, London 2001, 330 pp.**

*por Pavla Koppová\**

**E**l término de sociedad civil es frecuentemente utilizado en el pensamiento político contemporáneo. Este libro es una compilación de ensayos de diferentes autores – especialistas en historia, ciencia política y sociología. En la introducción de esta obra, el autor presenta las ideas principales de sociedad civil. El término de sociedad civil es sometido a un análisis detallado de un equipo internacional de autores quienes buscan promover una comprensión histórica y comparativa de las ideas políticas.

Este libro se compone de dos partes; la primera parte analiza el sentido de sociedad civil en diferentes tradiciones teóricas de filosofía occidental. En la segunda parte los autores discuten los contextos prácticos y teóricos de países de Asia, África y América Latina en los cuales el término de sociedad civil fue mencionado como un concepto político. Estos ensayos muestran como una idea influyente de Occidente sobre la sociedad civil puede ser variada y nuevamente modificada por los conceptos específicos de la vida práctica e intelectual de las sociedades del Sur. Al inicio, el autor también señala que este libro no plantea un debate, sino tiene como objetivo llenar un vacío en la literatura especializada y aclarar el concepto de sociedad civil.

¿Qué exactamente cubre el título de sociedad civil?

En la introducción el autor propone tres definiciones de sociedad civil. La primera trata de un término descriptivo para un cierto tipo de estructura social; en la segunda este término puede ser utilizado como una manera para describir el comportamiento social y en la tercera, sociedad civil esta definida como una idea política.

El primer capítulo trata de esbozar los amplios parámetros de las últimas discusiones sobre sociedad civil y menciona de manera general los temas que contiene el libro a fin de prevenir la parcialidad y explorar un sentido histórico más rico en los esfuerzos contemporáneos del desarrollo de la sociedad civil.

*“Fugitivo en su sentido, la idea de sociedad civil infiltra todos los esfuerzos para evaluar las posibilidades y las amenazas reveladas por los cambios políticos globales al principio de nuevo siglo. En período de aumento de las animosidades políticas y la desconfianza, este término expresa el deseo político de una mayor civilidad en las relaciones sociales.”*

(V. Havel, p. 11)

La experiencia histórica de la última mitad del siglo XX ha mostrado que el impulso democrático es irrefutable pero también inseguro en sus consecuencias. Casi todas las sociedades, gobiernos autoritarios o represivos tienen que afrontar los desafíos de su ilimitado poder, pero el traslado de este deseo popular de democracia en un gobierno responsable no es fácil.

Es generalmente aceptado que un funcionamiento exitoso de democracia necesita más que una realidad legal. También son importantes las condiciones históricas y sociológicas para manejarla y eso implica otra cuestión relacionada con la capacidad de las estructuras de las sociedades modernas para enfrentar la presión externa.

En los primeros capítulos se mencionan tres momentos principales en el desarrollo histórico del término de sociedad civil que tienen un significado particular – ideas de John Locke, teorías de sociedad comercial de Escocia e ideas de Hegel. Juntas con tradición Marxista, estas ideas son profundamente analizadas en la primera parte del libro.

Para Locke, el contraste fundamental para definir sociedad civil es el Estado de naturaleza. Locke no hizo una separación entre sociedad civil y sociedad política; distingue agudamente entre las verdades de sociedad civil en las cuales el poder gubernamental es más o menos derivado del consentimiento de sus ciudadanos y entre las unidades políticas que poseen una equivalente concentración de poder coercitivo pero en las que no existe ni reconocimiento ni realidad de una dependencia de poder gubernamental de consentimiento popular.

Los teóricos de sociedad comercial responden de manera más secular al problema de sociedad civil como una comunidad moral. La sociedad comercial es al mismo tiempo un orden social y económico y también un orden moral, ambos siendo productos de resultados colectivos intencionados de acciones privadas.

Hegel es el autor clave en cuanto se refiere a la formación de la comprensión

contemporánea de la idea de sociedad civil. Hegel trata de responder la posibilidad de crear y de mantener una comunidad en las condiciones modernas e introduce la distinción entre estado y sociedad civil y al mismo tiempo trata de integrar las libertades individuales especificadas por la tradición del estado de naturaleza con la rica visión de comunidad que existen bajo las condiciones de cambio moderno. Sociedad civil para Hegel es un espacio donde los más altos principios de subjetividad moderna pueden emerger. Para Hegel la creación de sociedad civil por medio de la promoción de la individualidad subsistente es un gran éxito del mundo moderno.

En la segunda parte del libro llamada "*Argumentos en el Sur*" los diferentes autores discuten el término de sociedad civil y su interacción con diferentes culturas como son el Medio Oriente, China y América Latina, así como también algunos ensayos que tratan de recapitular y de analizar de manera global este punto de vista.

El capítulo 10 se denomina "*Sociedad civil y el destino de repúblicas modernas de América Latina.*" En este capítulo el autor trata de analizar la influencia de idea de sociedad civil en los países de América Latina y hace una síntesis compleja de lo que contiene ese término, así como de tradiciones históricas y especificidades políticas en esta región.

La sociedad civil es vista como una alternativa a la política convencional. Este concepto de sociedad civil en América Latina puede solamente ser entendido como resultado de una experiencia histórica muy distinta de la europea. El autor constata que para comprender la problemática de la sociedad civil en América Latina tenemos que estudiar la historia del republicanismo latinoamericano y la adopción de este como una forma política dominante.

En América Latina la universal aplicabilidad del concepto de sociedad civil está estrechamente unida con la derrota de ideas marxistas y por eso algunas veces puede ser definida como una antítesis del marxismo, pero en la realidad comparte con esa tesis algunos elementos.

El autor de este décimo ensayo analiza profundamente la concepción de civilidad y de sociedad civil, en el discurso político de Bolívar y también comenta las formas locales del marxismo como por ejemplo el "Aprismo" en el Perú y su influencia de concepto de civilidad. Según el autor estas versiones nacionalistas de Marxismo incorporada sin embargo los efectos nocivos en la comprensión histórica del papel que el concepto de civilidad republicana jugaba en América Latina.

Las palabras "sociedad civil" están tan frecuentemente utilizadas en los discursos políticos y en los medios que ya se percibe como un grado más alto de una sociedad democrática sin saber qué significa exactamente. Este libro plantea muchas preguntas y problemas en conexión con ese concepto y al mismo tiempo trata de darles respuestas, observando su complejidad en su marco histórico y geográfico, proponiendo al lector una amplia visión de lo que es la sociedad civil.



## \*Paula Koppová

Bachiller en Política Internacional, Diplomacia y Economía de la Universidad de Economía de Praga, República Checa, 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.

