

# POLÍTICA INTERNACIONAL

---



REVISTA DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ

Foto de la portada:  
*Los Embajadores. El retorno a la Corte Inglesa*  
de Vittore Carpaccio, 1495-1500, Gallerie  
Dell'Accademia, Venecia

**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 Director de Planes y Programas	P.S. Marco A. Hinojosa Arenas

**EDICIÓN**

Editora	Patricia Wieland Conroy
Diagramación	Elka Saldarriaga
Depósito legal	Reg. 98-1545
Gerente Administrativo	Martín Pajares del Carpio

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° 76  
abril/junio de 2004

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

---

Nuevo orden internacional. Actualidad del pensamiento social cristiano <b>Oscar Maúrtua de Romaña</b>	11
Comentario crítico a la teoría de relaciones internacionales <b>Alejandro Deustua</b>	17
Documento de análisis del “Plan Patriota” y sus consecuencias regionales <b>Ricardo Soberón Garrido</b>	32
Acuerdos comerciales: oportunidades y amenazas. La Ronda de Doha de la OMC y las lecciones de NAFTA y del TLC Unión Europea-Chile <b>Luz Caballero</b>	40
La importancia de los recursos hídricos en el Mercosur <b>Rosario Botton de Morales</b>	67
La Unión Europea: génesis y evolución de la integración europea hasta los Tratados de Roma <b>Augusto Hernández Campos</b>	80
Hacia la armonización de la normativa sobre transporte multimodal en la región. Una apuesta por la integración <b>José Antonio Pejovés Macedo</b>	112

## actividades *institucionales*

---

Actividades institucionales en la Academia Diplomática del Perú	127
Conferencia del doctor Jorge Núñez Sánchez “Nueva lectura del conflicto peruano-español de 1864-1866”	129

---

Presentación del libro *Comentarios a la definición de la agresión del embajador Antonio Belaunde Moreyra*

- Palabras del embajador Luis Solari Tudela **141**  
— Palabras del embajador Oscar Maúrtua de Romaña **144**  
— Palabras del doctor Alejandro Deustua Caravedo **148**

## **reseñas bibliográficas**

---

The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century  
de *Robert Cooper*

**Erika Bello Montoya** **159**

Globalization and Human Welfare  
de *Vic George and Paul Wilding*

**Ronnie Habich Morales** **162**

The Modern Prince. What Leaders Need to Know Now  
de *Carnes Lord*

**César Talavera Silva Santisteban** **165**

Globalization and the Postcolonial World. The New Political  
Economy of Development  
de *Ankie Hoogvelt*

**Gianina Torres Díaz** **168**





# artículos

---

Nuevo orden internacional. Actualidad del **pensamiento social cristiano**

**Comentario** crítico a la teoría de **relaciones internacionales**

Documento de análisis del **"Plan Patriota"** y sus consecuencias regionales

**Acuerdos comerciales:** oportunidades y amenazas. La **Ronda de Doha** de la **OMC** y las lecciones de **NAFTA** y del **TLC** Unión Europea-Chile

La importancia de los **recursos hídricos** en el **Mercosur**

La **Unión Europea:** génesis y evolución de la integración europea hasta los **Tratados de Roma**

Hacia la armonización de la normativa sobre **transporte multimodal en la región.** Una apuesta por la integración



# NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

## Actualidad del pensamiento social cristiano

por Oscar Maúrtua de Romaña

La aspiración constante del ser humano desde que las sociedades se organizaron en torno a Estados-nación, tras el Tratado de Westfalia en el siglo XVII, ha sido y así prevalecerá, alcanzar un sistema parecido al que Immanuel Kant describiera en “La Paz Perpetua”, es decir, una organización mundial donde concurren los países con el objetivo de conseguir una paz constante y duradera.

Esta paz utópica, pero no por ello menos deseable, habría de regir las conductas de los Estados con un código moral, idea reformulada después por Hegel en su concepto de “eticidad” aplicado a los colectivos sociales, que obligara a la preservación de esta paz por un imperativo categórico.

En el orden mundial, la existencia de ciertas hegemonías y de estructuras internacionales, se vienen haciendo cada vez más breves en cuanto su duración. Si tomamos solamente los dos últimos siglos, el XIX y el XX, uno tendría que decir que el siglo XIX estuvo signado exclusivamente por la larga *pax británica*, que significó la construcción de su enorme imperio

colonial que finalizó con la Primera Guerra Mundial en 1918.

Desde esa fecha hasta la actualidad podemos señalar que ha habido cuatro reestructuraciones internacionales con sus consiguientes ordenamientos internacionales:

- La primera se produjo con el Tratado de Versalles (1918) y el mundo resultante de las negociaciones que siguen a la Primera Guerra Mundial que dieron lugar a la fundación de la Sociedad de Naciones.
- La segunda, fue provocada tras el fin de la Segunda Guerra Mundial (1945), la liquidación del eje nazi-fascista, la creación de las Naciones Unidas, el proceso de descolonización y el inicio de la guerra fría.
- La tercera llega con la caída del Muro de Berlín, el 11 de noviembre de 1989, la desaparición del Pacto de Varsovia (1989) y la desintegración de la propia URSS en 1991, que marca el fin de la guerra fría y la emergencia indiscutible de los

EE.UU. como la única potencia mundial, capaz de imponer su hegemonía en casi cualquier parte del mundo y con una capacidad de presión nunca antes vista que le garantiza el rol de hegemonía; y,

- La cuarta, se inicia con los atentados terroristas, del 11 de septiembre del 2001, a las torres gemelas del "World Trade Center" en Nueva York y el Pentágono, en Washington DC. Este hecho ha cambiado la naturaleza de la percepción del gran hegemonía acerca de su propia seguridad, que se verá reflejado en la modificación de la agenda internacional, donde el tema de seguridad prevalece sobre la agenda de desarrollo y la *realpolitik* confirma su regreso al escenario internacional.

La hegemonía, entendida como la capacidad de un Estado para condicionar el comportamiento de otros en el escenario global, era un atributo estatal por antonomasia y caracterizaba los enfrentamientos entre actores nacionales y fuerzas militares regulares. Los grupos armados fundamentalistas que hoy se oponen al Estado estadounidense actúan fuera de esta lógica que prevalecía claramente en el sistema internacional desde el Tratado de Westfalia. El mundo en el que vivimos dista mucho de la aludida paz perpetua kantiana.

Sin embargo, es también verdad que, a pesar de las muchas dificultades, conflictos y peligros aún persistentes, ha habido un notable progreso hacia la realización de la noble visión del Papa Juan XXIII reflejada en su encíclica *Pacem In Terris* (1963), en la que explicaba que el respeto de los derechos y deberes del hombre son el fundamento de la paz

mundial y exhortaba, además, a la convivencia pacífica. El hecho que los Estados, casi en todas las partes del mundo, se sientan obligados a respetar los derechos humanos, muestra cómo son eficaces los instrumentos de la convicción moral y de la entereza espiritual.

Actualmente, entre los nuevos componentes de la realidad internacional de fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, podemos identificar un mundo unipolar, la pérdida relativa de poder de los Estados, el surgimiento de actores no estatales, la emergencia de visiones fundamentalistas, la aparición de nuevas amenazas transnacionales, el prodigioso avance tecnológico, la globalización, el ascenso ininterrumpido del capital financiero internacional especulativo y un gran déficit en la gobernabilidad mundial.

Las tendencias a la globalización comprenden procesos contradictorios de homogenización y heterogenización, inclusión y exclusión, de integración y marginalización. La reestructuración mundial en marcha tiene rasgos y efectos de subordinación y descapitalización. La economía mundializada se organiza oligopólicamente, como mercado de distribución desigual entre países, regiones y grupos, del comercio y de las inversiones e ingresos. Las políticas globales van en detrimento de los países pobres y a favor de los centros desarrollados.

Como le señalara Juan Pablo II al Presidente de EE.UU. durante su reciente visita el pasado 4 de junio, "la amenaza del terrorismo internacional sigue siendo fuente de constante preocupación... ha afectado seriamente a las normales y pacíficas relaciones entre Estados y pueblos desde la trágica fecha del 11 de septiembre del 2001, a la que no

he dudado en llamar 'un día oscuro en la humanidad'...". En ese sentido, percibimos que el 11 de septiembre es un punto de inflexión en la historia y que para construir un nuevo orden internacional estamos obligados a diseñar esquemas de política exterior y concepciones de seguridad que sean distintos y que se ajusten rápidamente al desafío que nos plantea la nueva realidad. No obstante, debe tenerse presente que, en la medida que se recurra en las relaciones internacionales a los medios pacíficos de solución de controversias y se evite el uso excesivo del poder de la fuerza, estaremos reduciendo los riesgos a la seguridad y contribuyendo a otorgar un signo positivo a ese nuevo orden, tal como lo venimos haciendo con nuestros vecinos Ecuador y Chile.

Constatamos que, en tanto el mundo no cuente con un multilateralismo fortalecido, nos encontraremos en una situación en la que los Estados Unidos tiene la fuerza pero no la legitimidad para hacer uso de ella, mientras que las Naciones Unidas tiene la legitimidad pero no tiene la fuerza para usarla en resolver conflictos. Un claro ejemplo de ello fue la intervención armada de los Estados Unidos y los miembros de la coalición en Irak; las Naciones Unidas no pudo hacer mucho por impedirla. Sin embargo, hoy los Estados Unidos necesitan de las Naciones Unidas para legitimar su acción –que acaba de formalizar el Consejo de Seguridad– y tratar de recomponer el daño causado por esta aventura bélica. Como bien ha señalado el Sumo Pontífice "es evidente que el deseo de todos es que la situación se normalice ahora lo antes posible con la participación activa de la comunidad internacional y, en particular, de la Organización de las Naciones Unidas...". Recordemos

la antigua sentencia de que "la fuerza del imperio y sus arbitrariedades no se sienten tanto en el imperio, como fuera de él".

De igual modo, el atentado terrorista realizado por Al Qaeda en la estación de tren de Atocha, España, el 11 de marzo del 2004, pone de manifiesto una vez más la necesidad de tener respuestas globales a las amenazas transnacionales a través de un multilateralismo eficaz, que pasa por un fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas y el respeto del derecho internacional.

Surge hoy el concepto multidimensional de la seguridad, humana y democrática, y se considera que las respuestas deben estar de acuerdo a la naturaleza de las amenazas. En este sentido, creemos que el sistema de seguridad (regional o global) debe distinguir con claridad los problemas de la seguridad tradicional, de carácter interestatal, que deben ser encarados por mecanismos de seguridad colectiva apropiados, en tanto que las nuevas amenazas, surgidas del accionar delictivo, deben ser enfrentadas por medios no militares, a través de políticas de coordinación y cooperación que, con respeto a la soberanía, se desarrollen dentro del marco de las Naciones Unidas y organismos regionales competentes de una manera eficaz, articulada y solidaria.

La seguridad de los Estados se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las nuevas amenazas como: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la posibilidad del acceso, posesión y uso de

armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas; los ataques a la seguridad cibernética; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; y los riesgos de accidentes de transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; entre otros.

En este marco, el Estado y la comunidad internacional en su conjunto siguen siendo los referentes insustituibles y responsables para resolver estos problemas, por lo que deben contar con los medios para enfrentarlos con eficacia. Es importante promover un multilateralismo y universalizar tratados, acuerdos, y convenciones para combatir estas nuevas amenazas internacionales. La encíclica *Pacem in Terris*, de Juan XXIII, estableció normas para la acción temporal de los cristianos, exhortando a participar activamente en la vida pública y colaborando en el progreso del bien común de todo el género humano, el de su nación, iluminados por la luz de la fe y guiados por la caridad. Sin embargo, tal como manifiesta el texto pontificio, “las actividades personales deben ajustarse al orden moral y, por consiguiente, proceder como quien ejerce un derecho o cumple una obligación”, esto es, lo que *Pacem in Terris* enuncia como una necesidad básica: la coherencia entre la fe y la conducta.

En la promoción de la paz y la estabilidad internacionales es importante el respeto del derecho internacional y el apoyo a los regímenes bilaterales, regionales y multilaterales de desarme y no—

proliferación de todas las armas de destrucción en masa, el control de armamentos, la disminución de los gastos militares, las medidas de fomento a la confianza, y la creación de zonas de paz y cooperación, entre otros.

Hoy siguen vigentes, para la ordenación de las Relaciones Internacionales, los cuatro principios enunciados por Juan XXIII, que deben regirse:

1. Por la verdad, que exige evitar toda discriminación racial, reconociendo a todas las comunidades políticas como iguales en dignidad natural.
2. Por la justicia, que implica el reconocimiento de los mutuos derechos y el cumplimiento de los respectivos deberes.
3. Por el principio de activa solidaridad, tanto física como espiritual y que puede ser lograda mediante múltiples formas de asociación, uniendo sus propósitos y esfuerzos en la procura de sus propios intereses, previendo que lo que sea ventajoso para ciertas naciones no traiga a otras más daños que beneficios.
4. Por la libertad, en tanto ninguna nación tiene derecho a oprimir injustamente a otras o a interponerse indebidamente en sus asuntos, sino que, por el contrario, deba prestarse ayuda a fin que adquieran una conciencia cada vez mayor de sus propios deberes y actúen como protagonistas de su propio desarrollo.

Como he mencionado, en la actualidad el principal riesgo estructural a la seguridad es la pobreza y la exclusión social de amplios sectores de la pobla-

ción mundial, que ponen en riesgo la estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, por lo que es importante reafirmar el rol central de las Naciones Unidas en la promoción del desarrollo económico y social para erradicar la pobreza y el hambre, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales adoptados en la Declaración del Milenio sobre desarrollo y erradicación de la pobreza (2000), la Ronda de Doha sobre la OMC (2001), el Consenso de Monterrey sobre el diálogo norte-sur (2002) y la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible (2002).

En noviembre del 2003, el Secretario General de las Naciones Unidas designó a un Panel de Alto Nivel para que realicen una evaluación profunda de las amenazas a la seguridad internacional y propongan los cambios necesarios en el Sistema de las Naciones Unidas para hacerles frente, incluyendo la revi-

sión de las funciones de los órganos de Naciones Unidas.

Finalmente, es necesario resaltar que en un escenario internacional marcado por la incertidumbre, resulta indispensable comprometernos a fortalecer el sistema multilateral basado en la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional; fomentar instituciones internacionales sólidas, cuyo centro sea las Naciones Unidas; reafirmandose el papel del Consejo de Seguridad como el órgano con la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Que duda cabe que todos estos objetivos –anhelados en un nuevo orden internacional– son compartidos –plenamente– por la doctrina socialcristiana, a cuya realización contribuye –abnegada y solidariamente– la Iglesia Católica, el Vaticano y toda la estructura eclesiástica mundial, así como también organizaciones laicas decididas a lograr la revalorización del ser humano con libertad, dignidad y desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

1. FRIEDRICH, C. J. "La Filosofía del Derecho". Fondo de Cultura Económica, 1964.
2. BODENHEIMER, Edgar. "Teoría del Derecho". Fondo de Cultura Económica, 1964.
3. SABINE, George. "Historia de la Teoría Política". Fondo de Cultura Económica, 1970.
4. Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina, "Proliferación de Armamentos y Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad de América Latina". Lima, 1999.



## \***Oscar Maúrtua de Romaña**

Abogado y diplomático. Egresado de la Academia Diplomática del Perú en la que obtuvo el título de Li-

enciado en Relaciones Internacionales, y Graduado de las Universidades Católica y San Marcos; con estudio de Postgrado en las Universidades de Oxford y la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad de John Hopkins.

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

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

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

Ha integrado delegaciones presiden-

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

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

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

# Comentario crítico a la teoría de RELACIONES INTERNACIONALES

por Alejandro Deustua\*

## El posicionamiento o situación

### *Las relaciones internacionales como "ciencia social"*

Es un lugar común ubicar el estudio de las relaciones internacionales en el ámbito de las ciencias sociales y, más precisamente, en el de las ciencias políticas.

Sin embargo, este consenso académico no ha tenido en cuenta ni la dispersión de los sujetos de estudio de esta materia (el individuo, el Estado, las organizaciones, la sociedad) ni la fuerte influencia de las ciencias exactas en las ciencias sociales justo en el momento de mayor desarrollo de las relaciones internacionales como disciplina pretendidamente autónoma (el de la Guerra Fría y, especialmente a partir de los años 70). Ambos fenómenos interrogan sobre el real posicionamiento de esta disciplina en el ámbito de las ciencias sociales aún si no se tiene en cuenta la gran dispersión de sus objetos de estudio o de conocimiento.

Es más, ese posicionamiento consensual podría considerarse intuitivamente debilitado por la comunidad académica más

prolífica en la materia (la norteamericana) en los últimos 50 años. En efecto, a partir del inicio de la Guerra Fría, tan intensamente influido por la ideología, una vieja utopía renació en el ámbito de las denominadas "ciencias blandas". El afán cuantificador invadió el campo de la descripción, la explicación y la predicción que define a la teoría con enfoques, métodos y propósitos de las ciencias exactas. La reaparición de las aproximaciones estructuralistas y sus versiones deterministas invadieron los campos de la sociología, la antropología y hasta de la lingüística.

A pesar de la influencia ideológica, el ámbito de las relaciones internacionales no fue la excepción en los centros generadores de su estudio sistemático. Desde el uso de información representada matemáticamente, el estudio cuantitativo de la historia y la teoría de juegos hasta el análisis sistémico facilitado por la incorporación de la computadora y sus derivaciones analíticas multidisciplinares estimuló fuertemente esta tendencia (James Rosenau, eds.).

Esta intromisión de las "ciencias duras" no fue tampoco ajena a los nuevos enfo-

ques de las aproximaciones clásicas en la materia. Así, el tratamiento de la definición de la capacidad de poder, del significado del vacío o balance de poder o de la racionalidad en el proceso negociador fue condicionado por esta nueva tendencia que no ha desaparecido. Si los métodos de análisis de las relaciones internacionales afectaron su contenido, su inserción en el núcleo de las ciencias sociales –tan aceptada a priori por nuestros estudiosos– puede ser en consecuencia, si no esencialmente contradicho, sí puesto en cuestión en una visión retrospectiva.

### ***Las relaciones internacionales como "arte" o "intuición"***

De otro lado, mientras aquella tendencia se consolidaba, grupos más conservadores –y más escépticos– en el estudio de esta disciplina insistían en considerarla un "arte" antes que una "ciencia" destacando más los factores subjetivos de la fenomenología y los elementos "intuitivos" de quienes operan con ella. Estas aproximaciones a las relaciones internacionales favorecían –y lo siguen haciendo– no sólo la dimensión diplomática de la materia (cuyo funcionalismo le resta contenido científico) sino también determinados enfoques sistémicos (como el neorrealismo de Waltz cuyo "teoricismo" no sólo resulta en extremo arbitrario por intuitivo sino que es contrario al enfoque sistémico multidisciplinario). En esta perspectiva conservadora, el cuestionamiento de la pertenencia de las relaciones internacionales al ámbito de las ciencias sociales puede considerarse no sólo como posible sino que sugeriría para ella una ubicación en otros espacios cognitivos.

El corolario derivado de estas visio-

nes contrapuestas puede ser el siguiente: si la ubicación de una disciplina en un área determinada del conocimiento es cuestionada por diversas aproximaciones a la misma, su indeterminación cognitiva presenta, en consecuencia, un problema de especificidad que complica la definición de su esencia.

## **El ámbito**

### ***Proliferación de enfoques y falta de especificidad***

Por lo demás, la proliferación de puntos de vista –o de percepciones– sobre el ámbito de cobertura de las relaciones internacionales agrega a esta disciplina mayor ambigüedad y complejidad. Lo primero, porque si la disciplina en su conjunto depende fuertemente del condicionamiento epistemológico generado por la extraordinaria variedad de las escuelas de pensamiento que la organizan –y de la contradicción entre ellas–, su consistencia como disciplina cognitiva puede ser también fuertemente cuestionada.

Lo segundo, porque si el ámbito de cobertura de las relaciones internacionales es tan extraordinariamente complejo (al punto de incorporar desde el enfoque unidimensional que tiene como uno de sus centros de atención la definición del "interés nacional entendido como poder" –como en el caso del realismo clásico– hasta un enfoque ecologista multidimensional –que establece como universo de estudio al "conjunto de las variables tangibles y no tangibles" del escenario percibido–), la especificidad de la disciplina tiende a diluirse como objeto de estudio y hasta como instrumento aplicable.

Tal multiplicidad de enfoques al tiempo que enriquecen el área, tienden también a exhibir la ausencia de consenso sobre la definición de la naturaleza de la misma. En esta perspectiva, el vastísimo ámbito de cobertura de las relaciones internacionales que las diversas aproximaciones proporcionan complica, además, el problema de su organización y de la clasificación de sus variables más elementales en tanto éstas no sólo son desigualmente identificadas por las distintas escuelas de pensamiento sino que, cuando la identificación de las mismas logran un reconocimiento compartido, ello ocurre a través de definiciones contrapuestas de las mismas (por ejemplo, las múltiples definiciones de poder o balance de poder). Por lo demás este antagonismo manifiesto explica, paradójicamente en muy buena medida, parte del desarrollo de la multitud de puntos de vista en esta disciplina (el antagonismo entre aproximaciones “idealistas” y “realistas” suele ser entendido no sólo como la matriz de la materia sino como el generador de la evolución de la misma).

### ***El impacto político de la falta de especificidad***

Éste no es un problema que concierne sólo a los afanes teóricos de quienes tratan con esta disciplina sino que importa, cuando los diversos enfoques son aplicados políticamente, a quienes lidian con la implementación de sus variables más elementales y, por tanto, a quienes son afectados por las consecuencias de esas decisiones. Ello es especialmente sensible en ciertos acápites que, como el de la seguridad, conciernen a problemas de vida o muerte como son la paz y la guerra.

Así, si las relaciones internacionales

son entendidas como esencialmente complejas (cualidad sobre la que existen, además, plurales interpretaciones), no son sólo los múltiples enfoques trasnacionales (desde los idealistas de aplicación general hasta los economicistas o ecológico-materialistas), sino los universalistas (como la variedad del ecológico “intangible” referido más arriba) los que se incorporan a esta categorización. La aplicación dispar de estos enfoques dificultará más la toma de decisiones e incidirá en la justificación de propuestas políticas tan diferentes como las de “gobernabilidad global” —en el caso de las aproximaciones trasnacionales—, la de la responsabilidad esencial de los individuos en el ámbito del predominio de los procesos —en el caso de las aproximaciones liberales y universalistas— o la del rol privilegiado de los regímenes internacionales —en el caso de las aproximaciones organizacionales—. Los resultados esperables tenderán a ser algo menos que sub-óptimos, carácter que tenderá a agravarse por la complejidad del escenario. Más aún cuando esas políticas incidirán en diversos grados en el cuestionamiento del Estado como sujeto de relaciones internacionales. Consecuentemente, se puede concluir que a mayor cantidad de variables dependientes de cada enfoque sobre el ámbito, las políticas específicas tenderán a ser menos eficientes.

Un factor de ineficiencia adicional se deriva de la complejidad de los sujetos relevantes a la disciplina. En efecto, si las políticas son, a su vez, atribuibles a una entidad responsable —la que se caracterizará por un grado mayor o menor de sofisticación burocrática— deberá asumirse un amplio margen de error adicional propio de la complejidad en la aplicación de estas aproximaciones. Peor

aún, en el caso de las aproximaciones que exaltan la responsabilidad de los individuos y, por tanto, de las transacciones y procesos que éstos organizan, las políticas que intenten ordenarlas apenas tenderán a acomodarse al escenario conformado por el cúmulo de esas interacciones (como en el caso de las aproximaciones ultraliberales). La eficiencia política será en este caso proporcional a la interacción entre un mínimo de capacidad de intervención reguladora en contraste con la complejidad del amplio campo de maniobra de los individuos y la multitud de expectativas de los actores que actúan singularmente.

De otro lado, si se interpreta las relaciones internacionales como una disciplina unidimensional –como suele ocurrir todavía en no pocos casos– los enfoques corresponderán a los que privilegien las variables clásicas: las del Estado, el interés nacional, el poder, balance de poder y el conflicto. El ámbito que patrocina este enfoque de las relaciones internacionales es muchos más reducido y específico. Si la definición de su naturaleza sigue ese mismo criterio, lo mismo ocurrirá con las opciones de política que estarán limitadas al reducido conjunto de variables consideradas. A su vez, los instrumentos de análisis reducirán el espectro de ciencias sociales aplicadas a este punto de vista que enfatizan el rol de la historia como fuente principal de la disciplina. Desde el punto del gestor que toma decisiones, la eficiencia política debería ser alta en tanto la unidad política tenga la suficiente capacidad de poder y porque el gestor institucional es el Estado cuyos procesos decisorios se suponen menos complejos que los correspondientes a otras aproximaciones. Pero aún así, la decisión que se adopte en función de esta versión reduccionista de las

relaciones internacionales puede ser también menos que sub-óptima si la lucha interburocrática predomina internamente o si los interlocutores del actor referente tienen un poder tal que tornen las políticas de aquél irrelevantes (no influyentes) o adoptan un punto de vista que incorpore variables más propias de un escenario complejo.

Entre los enfoques complejos de esta perspectiva simple se encuentran evoluciones, como las del neorrealismo, que privilegian el protagonismo de la estructura del sistema internacional. Aunque la organización de la estructura es simple, su generación desde el escenario “anárquico” (que fundamenta la versión clásica) y su posterior proyección sobre él es obviamente compleja. En la perspectiva política cotidiana, es ésta la función que hay que observar y sobre la que se actúa. La eficiencia –aunque la toma de decisiones no concierna a esta escuela de pensamiento–, dependerá de la capacidad de poder del actor. Pero si se adopta una perspectiva de largo plazo, las variables a observar están fundamentalmente limitada a los escasos factores que producen el cambio o la permanencia del sistema (el cambio o no del principio ordenador –la “anarquía”– y el cambio o no del número y del posicionamiento de actores en la estructura del sistema en tanto). Si alguna consecuencia política práctica puede ser derivada de esta aproximación a las relaciones internacionales, ésta corresponden sólo al ámbito reducido de las grandes potencias involucradas en la estructura. De otro lado, en una perspectiva histórica, podría concluirse que lo relevante es analizar la evolución de una estructura multipolar a una bipolar a una unipolar, así como en perspectiva futurista lo importante sería evaluar hoy las posibilidades

de una tendencia hacia la multipolaridad estructural surgida de la eclosión de la unipolaridad.

De otro lado, si se privilegia la primacía de los procesos o de la pluralidad de sujetos que actúan sobre el escenario global al margen del Estado, la aplicación política de esa aproximación puede conducir a la progresiva erosión de esta unidad política principalísima reduciendo aún más su menguada influencia. Ello, a su vez, retroalimenta la importancia de perspectivas de complejidad radical de las relaciones internacionales que contribuyen, a su vez, a sobrevalorar neologismos cuyo epítome –la “globalización”– ha llegado a extremos. La aceptación del ámbito correspondiente a este último enfoque no sólo obliga a una redefinición extraordinariamente genérica de la disciplina sino que ésta, teniendo en cuenta la incorporación asistemática de variables, tiende a devenir en académicamente inasible y políticamente inútil. Por cierto, es necesario tener en cuenta que, frente a esta realidad, el paradigma “globalización” tiende curiosamente a admitir enfoques temáticos arbitrariamente escogidos según el problema concreto que se desee estudiar.

En una dimensión menos radical del ámbito, se encuentran aquellas aproximaciones que, considerando la importancia creciente de los procesos interactivos siguen otorgando a los sujetos que los llevan a cabo una importancia sustancial además de reconocer al Estado todavía un rol principal. Para estos puntos de vista o escuelas de pensamiento –como el de la interdependencia– el ámbito variará dependiendo de cuáles y cuántos procesos y sujetos son considerados relevantes. Los diferentes grados de complejidad que describe este

encuadre –que incluye interacciones entre sujetos estatales y no estatales y entre éstos entre sí, así como interacciones entre el ámbito interno y externo de los Estados sin mayor orden ni prioridad– proponen una definición distinta de las relaciones internacionales que la sugerida por los enfoques universales o meramente transnacionales. Éstas admitirán, como instrumentos de estudio, los aportes más específicos de las ciencias sociales tradicionales y su aplicación política no sólo será distinta de las propuestas transnacionales o universalistas sino que las consecuencias de esa políticas serán también diferentes para quienes las proponen y las aceptan en tanto incorporan los conceptos de asimetría como base para la cooperación y el manejo de la vulnerabilidad y sensibilidad consecuentes para reducir los costos de transacción. Por lo demás, en el ámbito del conflicto, si el uso de la fuerza como predominante expresión del poder tiende a considerarse en este enfoque como cada vez menos eficiente, las connotaciones estratégicas de las políticas que se adopten serán radicalmente distintas que, por ejemplo, las propuestas por las aún vigentes escuelas clásicas.

## Los sujetos

Independientemente de la comprensión de la evolución histórica que se tenga sobre el sujeto referencial de las relaciones internacionales (de la Ciudad-Estado al Estado-Nación con soberanía absoluta y del Estado sustentado en la soberanía relativa al predominio de los regímenes y de los individuos en el proceso transnacional o en el denominado “contexto global”), la ausencia de consenso suficiente sobre la relevancia y protagonismo de este sujeto es otro ele-

mento que debe considerarse en el estudio de las relaciones internacionales. Más allá de su condición objetiva, la selección del sujeto referencial es condicionada por el denominado “interés cognitivo” (Waltz) que organiza las diversas aproximaciones a la disciplina, elemento que agrega una dosis de arbitrariedad a la subjetividad.

### ***El sujeto en el realismo clásico***

Así, en la perspectiva tradicional, la entidad estatal, independientemente de la evolución de sus capacidades reales, es el sujeto indiscutible de las relaciones internacionales. Éste es definido por la capacidad excluyente para comprometer derechos y obligaciones externas, por el ejercicio monopólico y legítimo de la fuerza en el ordenamiento interno y por la discrecionalidad relativa en el uso externo del poder. El ámbito de interacción de estos sujetos admite a entidades similares como pares en las relaciones internacionales y sólo en esa perspectiva incorpora el ámbito referencial de los regímenes internacionales. En esta versión estrecha del ámbito de la disciplina, el carácter restrictivo del principio ordenador (la “anarquía”) y la consecuente noción de soberanía que fundamenta el escenario “anárquico”, tiende a ser menos permeable al cambio que otras aproximaciones.

### ***El sujeto en el liberalismo***

En el otro extremo del espectro que agrupa a los sujetos de las relaciones internacionales se encuentra la versión liberal que destaca el rol del individuo en la misma. La extraordinaria pluralidad de referencias subjetivas es aquí la norma. Su eventual desorden desea ser compensado por el derecho y el mercado como

instrumentos reguladores. En esta perspectiva, la versión liberal retroalimenta el cuestionamiento de la validez de la noción de soberanía y tiende, por tanto a inhibir el rol del sujeto clásico predominante: el Estado. Consecuentemente, el ejercicio del poder es sólo una variable de los diversos factores que componen el complejo escenario de los procesos que definen el ámbito de las relaciones internacionales. En resumen, la relación entre pluralidad de sujetos, complejidad de procesos intersubjetivos y fuerte propensión a la transnacionalización del escenario define un ámbito de estudio bastante distinto al tradicional.

### ***El sujeto regimental***

El “interés cognitivo” que organiza un tercer sector, de los muchos que articulan las diversas aproximaciones a las relaciones internacionales, tiende a privilegiar el ámbito de los regímenes internacionales generalmente confundido con el de los organismos internacionales. Esta perspectiva privilegia las entidades regulatorias de aspectos específicos de la disciplina. Sin descartar el rol del poder en su creación y funcionamiento y mucho menos el del Estado (la versión predominante de los regímenes internacionales considera que sólo los Estados pueden conformarlos), la aproximación regimental privilegia el rol de los principios, normas, reglas y procedimientos como instrumentos de ordenamiento del escenario y de regulación del uso del poder entre potencias mayores, intermedias y menores. El medio principal de relación suele ser atribuido, en esta perspectiva, al multilateralismo pero reconociendo la especificidad y el predominio del régimen. Consecuentemente, el sujeto promovido por el “interés cognitivo” que sustenta esta perspectiva –el régimen

internacional— presenta un ámbito de estudio aún más reducido que el conservador y el liberal.

### ***El sujeto social***

Otras escuelas de pensamiento abordan el ámbito de los sujetos en función de una sociedad organizada en clases (el marxismo), en relaciones centro-periferia (la teoría de la dependencia) o en el ecologismo global. Las aproximación de la interdependencia compleja, en tanto pueda extrapolar las relaciones intersubjetivas al conjunto social también podría —aunque con reparos— incorporarse también a esta categoría.

En estas escuelas el sujeto no es el Estado, ni el individuo, ni el régimen internacional sino la sociedad cuya composición es definida por el “interés cognitivo” de cada aproximación. Las infinitas interacciones consecuentes son abordadas por perspectivas estructuralistas (el marxismo y la teoría de la dependencia), por enfoques fenomenológicos (los ecologistas) o intersubjetivos (la interdependencia). Como resultado, nociones básicas como las de interés, bienestar, seguridad tienden a ser abordadas por múltiples enfoques y, por tanto, con diversos contenidos.

### ***Consecuencias políticas***

La dimensión política de este universo salta a la vista: si las políticas dependen de la naturaleza del sujeto que se privilegie, la divergencia entre ellas tendrá un alto grado de ineficiencia en la aplicación, de irracionalidad en la gestión y de desentendimiento en la interacción. Ello agrava el problema teórico y de toma de decisiones que presenta una disciplina que carece de consensos sólidos

sobre sus contenidos básicos y sus ámbitos de cobertura. En efecto, el problema de indefinición sobre la calidad del sujeto relevante en las relaciones internacionales retroalimenta el problema si la opción de estudio del Estado, del individuo, del régimen internacional o de la sociedad puede ser resuelta sólo por la noción de “interés cognitivo” de quien describe, explica y predice. Es evidente que el ejercicio arbitrario de tal opción resulta enormemente riesgosa para los gestores de política exterior que se rigen por estos diversos enfoques subjetivos. Más aún, la ausencia de consenso sobre la naturaleza del actor determinante en las relaciones internacionales tiende a agravar el conflicto si se tiene en cuenta el tipo de percepción que tenga el actor escogido como relevante que toma una decisión en relación a otro que, a su vez, privilegia otro sujeto como relevante. Esta situación se complica aún más si la discusión intersubjetiva abarca el ámbito intrasubjetivo de sujetos cualitativamente distintos considerados como relevantes por cada parte.

### **El analista**

#### ***El problema general***

Lejos de aclarar el panorama, el rol del analista (desde el singular —el académico, el periodista, el asesor de gabinete—, el corporativo —el analista de inteligencia pública o privada— hasta el colectivo —la opinión pública ilustrada—) tiende a complicar más el escenario de las relaciones internacionales en la medida en que éste sea un actor influyente pero no necesariamente consciente de las variables que componen su propio equipamiento conceptual y perceptivo.

No es éste, como puede creerse, un problema que aqueja sólo a aquellos que no están familiarizados con las diversas aproximaciones al estudio de la disciplina pero que actúan en su ámbito. Este problema –en tanto concierne a la confusión de perspectivas– puede tener graves consecuencias vinculadas al planteamiento de hipótesis de trabajo, a la metodología y conclusión del análisis orientado al diagnóstico futuro y a la toma de decisiones que, eventualmente, puede derivarse de él. En consecuencia afecta al conjunto de los sujetos impactados por la aplicación de las políticas adoptadas en base a esas decisiones.

### ***Un ejemplo***

El problema es más próximo de lo que puede sugerir este planteamiento. En el ámbito de la política exterior peruana se puede identificar a reputados generadores de decisiones que consideran acriticamente que las relaciones internacionales constituyen una ciencia acabada perfectamente ubicable en el campo de las ciencias sociales al tiempo que enfrentan su dimensión operativa (la política exterior) con perspectivas sociales y liberales mientras que su información conceptual y ámbito perceptivo está regida por los parámetros de la visión conservadora del realismo clásico (el caso de García Bedoya ver artículo de Alejandro Deustua en la Revista de la Academia Diplomática del Perú).

### ***Consecuencias***

El problema que se presenta acá no consiste sólo en la utilización de un múltiple instrumental teórico o la yuxtaposición de escuelas de pensamiento con propósitos analíticos y de gestión sino la in-

consciencia del uso de esa multiplicidad de variables.

Si la aplicación política de cada escuela de pensamiento de relaciones internacionales tiene consecuencias distintas, la yuxtaposición de ellas presenta un margen de complejidad que incrementa el margen de error. La inconsciencia sobre esa yuxtaposición supone, por tanto, la inconsciencia sobre el error posible. En consecuencia, las posibilidades de control del error y de disminución del daño cuando los resultados no son los esperados tienden a inhibirse.

Esto ha ocurrido con frecuencia en la conducción de la política exterior peruana. En las décadas de los 70 y 80 ello se hizo más visible en tanto que los gestores dieron a conocer el marco conceptual con el que trabajaron facilitando el rol del analista.

### ***La política exterior ilustra a la teoría***

Pero el rol de este actor consiste en indagar aún cuando no hay evidencia explícita de los parámetros que organizan una determinada política exterior. Aunque el insumo doctrinario, normativo y político del gestor externo sea relativamente desconocido, el problema que presenta la inconsciente yuxtaposición de planos por ese gestor puede ser esclarecido, por ejemplo, si existe una tradición de gestión política que sí arroja luces sobre la materia. El analista debe estar alerta a ellas. Más aún cuando la tradición cultural de muchos operadores en esta rama de la gestión pública (generalmente imbuidos de conocimiento intuitivo y usos heredados de la tradición europea y norteamericana más antigua)

anuncia que el fenómeno de la inconsciencia conceptual sea más extenso del que parece.

Por ello es necesario que el analista no sólo pueda desagregar los campos que conciernen a los actores, los temas, las interacciones y los procesos que éstos generan sino que esté suficientemente al tanto del propio bagaje conceptual con que se acerca a la investigación o la práctica de esta materia. En esta perspectiva se puede entender la importancia de la teoría para evaluar ilustradamente el punto de vista propio y el ajeno. Sin embargo, dada la ausencia de consensos básicos que cohesionen la disciplina, esta tarea puede ser excesiva también para el analista. Por ello, el estudio de la política exterior, que es sólo uno de los capítulos relevantes de las relaciones internacionales, resulta tanto o más importante que el estudio de la teoría.

## **La teoría**

El punto de vista del analista de relaciones internacionales y del gestor de decisiones de política exterior está generalmente formado por un conjunto de percepciones racionalizadas del objeto de su observación. Ese proceso de racionalización es, a su vez guiado, por un conjunto de aproximaciones generales al tema que obedecen a tres patrones cognitivos: la ley, la teoría y el modelo según lo describe Waltz.

## **La ley**

El ámbito de la ley trata con los hechos de una realidad objetiva –o considerada como tal–. La función de ley es fundamentalmente descriptiva de un con-

tenido definido por la interrelación de variables que componen un determinado fenómeno observable. Si las variables se pueden distinguir, por ejemplo, entre variables dependientes e independientes, ello no afecta a la ley cuya calidad está más bien dada por la intensidad de la relación entre éstas. Por lo tanto, la calidad de la ley está sustancialmente condicionada por la dimensión de la correlación entre las diferentes variables que componen el fenómeno. Si la correlación tiende a no cambiar debido al fuerte vínculo entre las variables, la ley que describe esta situación tiende a ser absoluta. Es decir, si se observa una relación causal en la que el mismo efecto resulta siempre de la relación entre las variables causales, la ley describe la inmutabilidad.

En cambio, si la correlación entre las variables observadas es menos intensa y el resultado no siempre es el mismo –aunque tienda a serlo– el instrumento descriptivo puede calificar más como una probabilidad antes que como una ley.

La importancia de esta categoría del conocimiento en las relaciones internacionales deriva de las expectativas de conducta que un actor espera de otro una vez que se ha establecido una ley. La repetición de resultados derivados de las mismas causas suele bastar a ciertas aproximaciones a las relaciones internacionales como explicación suficiente de las mismas. Este fenómeno ocurre con las escuelas de pensamiento más conservadoras ligadas excluyentemente, por ejemplo, a las interpretaciones históricas. Según Waltz, quien trata esta materia extensamente antes de formular su alternativa neorrealista, éste es el caso del realismo clásico.

## **La teoría**

La función de la teoría, en cambio es la de explicar la correlación entre variables que la ley describe. La explicación requiere, a su vez de un supuesto. En tanto éste es generado por el denominado “interés cognitivo” (la proclividad a conocer determinado objeto desde determinado punto de vista), la teoría pertenece al ámbito de lo subjetivo y, por lo tanto, de lo no concluyente. Es más, dado que la teoría no aspira a ser el equivalente de “la verdad” (en tanto explica, la explicación es diferente a la realidad), su esencia tiende a traducirse (o a emplearse) como funcional en tanto ordena los factores relevantes que componen la ley, aísla o separa un dominio de otro (aun asumiendo una interrelación indeterminada de múltiples variables) y pretende un grado de utilidad que va más allá de la explicación. La vocación de la teoría, además de explicativa, es esencialmente predictiva. Por tanto, tiene una dimensión práctica que ilustra a la política.

El proceso de formación de una teoría toma en cuenta factores inductivos y/o deductivos (aunque tampoco sobre este proceso hay consenso suficiente). En la perspectiva de Waltz, si los factores inductivos y deductivos son indispensables en el proceso en tanto son elementos complementarios, son también dependientes de una “idea creativa”.

Este último factor es fundamental en tanto que, visto aisladamente, el proceso deductivo es en sí mismo redundante en tanto esconde la conclusión en la premisa y, por tanto, no innova y sólo responde a la mecánica de la lógica. El proceso inductivo, en cambio, puede innovar pero, es en sí mismo incierto en tanto

que tiende a extrapolar conclusiones derivadas de la interacción de leyes.

La teoría es superior a ambos procedimientos –al tiempo que los utiliza– en tanto innova con un grado de “certeza” brindada por la “idea creativa” que organiza ambos procesos. En esta perspectiva, Waltz atribuye al proceso de formación teórico un fuerte componente intuitivo y, aunque no lo admita, también ideológico que subyace a la “idea creativa”: el “interés cognitivo” que sirve de guía para dar explicación al conjunto de leyes, establecer el elemento vinculante entre ellas y definir la relación más apropiada para hacerlas comprensibles. La organización de este escenario complejo sólo puede operar con un “enfoque sistémico” (elemento cognitivo metodológico que en Waltz antecede a su propuesta sistémica que distingue su producto –el neorealismo– del “realismo clásico” cuya propuesta asume más bien el predominio de la relación intersubjetiva).

## **Metodología**

Para aplicar eficientemente ese enfoque en el proceso de formación teórico ya referido ciertas pautas deben ser respetadas. Entre éstas sobresalen los mecanismos de aislamiento del objeto (lo que permite reducir el número de factores para promover la concentración en las variables relevantes), de abstracción (que separan las leyes de otros dominios) y de asimilación (que reúne los factores dispares hasta descubrir la tendencia principal). Tal proceso de simplificación debiera contribuir a generar “elegancia” en la teoría lo que, a su vez, requiere la previa comprobación de la misma. Sin embargo, el proceso de comprobación se diluye en subjetivismo en tanto, en la

perspectiva de Waltz, las variables perturbadoras deben ser excluidas mientras que se deben “idear” pruebas para la buena marcha del mismo.

Una vez culminado este proceso, la teoría puede entenderse como un “enunciado que explica”. La explicación, a su vez, tiene también objetivos útiles como el de ayudar a establecer criterios para maximizar o minimizar el impacto del cumplimiento de la ley. Como puede verse, el componente subjetivo de la teoría –y del proceso de su formación– suele ir acompañado de un componente práctico que objeta implícitamente la noción de “teoría pura”. Esta versión de la teoría de relaciones internacionales, sin embargo, no sólo no es acompañada explícitamente por otras escuelas de pensamiento sino que es ignorada por otras que simplemente no abordan este acápite.

### ***El modelo***

Originada en esta dualidad que compone el enunciado ideal y su propósito práctico, la teoría no sólo es diferente de la ley sino del modelo teórico. Según Waltz, este último cumple la función de presentar la teoría desprovista de su complejidad cognitiva. El modelo es, por tanto, una simplificación de la teoría la que, a su vez, ha cumplido la tarea de simplificar la compleja relación entre leyes compuestas de variables que interaccionan entre sí.

### ***El problema teórico***

Como es evidente, en la perspectiva waltziana, el punto de partida en el proceso de formación teórico está marcado por un extremo subjetivismo a su vez derivado de la preeminencia excluyente de la “idea creativa”. Ello es aún

más evidente cuando se afirma que la inferencia de la hipótesis y el proceso probatorio de la misma emplea definiciones propias de la misma teoría que se enuncia.

¿Es éste un círculo de vicios o uno virtuoso? Si la respuesta requiere mayor desarrollo que el que proporciona este espacio, sí se puede decir al respecto que entre la metodología waltziana y la arbitrariedad en el proceso de formación teórico no parece existir suficiente distancia. Ello ciertamente no ayuda a consolidar una ciencia de las relaciones internacionales y contradice los propósitos de Waltz que sugieren que los puntos de partida y los procesos por él elegidos deben conducir a fortalecer las teorías de relaciones internacionales que él encuentra en general “débiles” en tanto generan incertidumbre antes que certezas.

## **Escuelas de pensamiento, aproximaciones, instrumentos de análisis o puntos de vista antes que teorías de relaciones internacionales**

### ***Conclusiones generales y alternativas a la teoría***

Como puede verse, la falta de consenso académico sobre las variables principales que componen una disciplina compleja como las relaciones internacionales inhibe fuertemente la precisión sobre su naturaleza y su especificidad.

Si su ubicación en el ámbito de las ciencias sociales puede estar en cuestión, la disciplina carece de masa crítica conceptual básica lo que debilita su aspiración científica y plantea, más bien, su fra-

gilidad cognitiva y su gran dispersión. Ello no coadyuva a que se le identifique como disciplina singular aunque así se la considere. Por lo demás, los múltiples aportes de otras ciencias son ciertamente enriquecedores de la disciplina, pero favorecen también su ambigüedad.

Esta característica, que en el lado de las virtudes aporta flexibilidad y capacidad de adaptación provistas por la multiplicidad de enfoques y diversos objetos de estudio, trasuntan también ausencia de rigor. Este defecto es general en muchas de las “teorías” (o más bien, escuelas de pensamiento) debido a la intensa recurrencia intuitiva que es cubierta por el alero protector que brinda la categoría de las ciencias sociales.

Por lo demás, los diferentes ámbitos de cobertura que presentan los diversos enfoques definen un rango de variación tan amplio que difícilmente pueda concluirse que la convergencia de temas y contenidos ayuden a definir el orden de magnitud de la disciplina. Menos aún cuando este rango oscila entre lo más elemental —una forma específica de considerar la historia como explicación y la geografía como ámbito en el caso del realismo y la geopolítica—, y lo más complejo —la dimensión universal o multidimensional de los ecologistas cognitivos que enfatizan excluyentemente el mundo de las percepciones como instrumento de conocimiento—. La opción por cualquiera de las aproximaciones a las diversas temáticas que conforman la disciplina tiende, en consecuencia, a estar influenciada por muy altas dosis de arbitrariedad y subjetivismo.

Si, además, la ambigüedad temática se complica por la dispersión en la identificación y la definición de los suje-

tos, entonces la necesaria masa crítica de la disciplina termina por atomizarse. De esta manera, el margen de error implícito en la disciplina se incrementa exponencialmente en tanto la unidad política que se estudia —o que debiera poder estudiarse— es objeto de conflicto cognitivo. Consecuentemente, las probabilidades de arribar a conclusiones corroborables en el estudio de la materia, tomada en su conjunto, serán casi nulas si la discrepancia sobre la relevancia de los sujetos —sin contar lo que puede ocurrir con el estudio de la evolución histórica de cada uno de ellos— atiende a preferencias ideológicas o arbitrariedades perceptivas. Si, por ejemplo, se privilegia el estudio alternativo del individuo (la propuesta del liberalismo y del idealismo), del Estado-Nación (la propuesta del realismo y de un acápite del liberalismo), de la organización (los regímenes internacionales), de la sociedad (la propuesta marxista reducida a la clase social y de un acápite del estructuralismo) o de la comunidad global (la propuesta transnacional deformada hoy por el neologismo “globalización”) como unidad política principal en la definición de la materia no hay posibilidad alguna de llegar a conclusiones con algún grado de validez universal.

Bajo estas condiciones, la denominada “teoría de relaciones internacionales” puede ser más una gran colección de escuelas de pensamiento antes que un planteamiento sólido sobre la forma de conocer una disciplina en sus fases y funciones descriptiva, explicativa y predictiva. Aún considerando que cada una de estas escuelas de pensamiento pretendan para sí una dimensión teórica, su contestación frontal por la siempre existente aproximación contraria —que debiera poder incorporarse al proceso probato-

rio de la teoría del que depende la consistencia de la misma— corroboraría su fragilidad, en el mejor de los casos, o su inconsecuencia en el peor de ellos.

Lejos de ser éste sólo un atolladero científico, puede constituir un verdadero problema político en la medida en que la teoría pretenda ser aplicada a través de los sujetos o unidades a través de políticas relevantes. En efecto, el tipo de decisión que adopte un gobernante o gestor variará sustantivamente según esté informado preferencialmente por las escuelas que privilegian el estudio del Estado, del poder y del interés nacional o por aquellas que enfatizan el rol suplementario del Estado en beneficio del ciudadano y del mercado o por las diferentes versiones de la interdependencia y del fenómeno transnacional que privilegian el estudio de los procesos. En ausencia de consenso general sobre la jerarquía de estas variables, las decisiones no sólo tienen una alta probabilidad de error y su implementación tenderá a ser sub-óptimas sino que incorporan a ellas una fuerte dosis de conflictividad.

Esta observación es de la mayor relevancia en la medida en que muchos de los sujetos que toman decisiones no están generalmente alertas del bagaje conceptual que ilustra su acción. El caso es aún más complejo cuando la cultura política del gestor está informada por una determinada escuela de pensamiento y su contexto objetivo o voluntad normativa puede ser explicada mejor por un punto de vista distinto. Este es el caso de muchos políticos del mundo desarrollado y en desarrollo que, formados en la escuela del realismo clásico, pretendieron llevar a cabo políticas liberales. Tal afirmación puede ser aplicada en un ran-

go que va desde el presidente Bush hasta el ex-canciller García Bedoya.

De allí que el rol del analista sea fundamental para informar al gestor. Su sobriedad dependerá en muy buena cuenta de su formación “teórica” y del nivel de alerta con que se aproxime a las nociones que ilustran su propio conocimiento.

### ***Alternativas clasificatorias e interdisciplinarias***

En consecuencia, si la “disciplina” de las relaciones internacionales está caracterizada simultáneamente por la complejidad y la ambigüedad, por la subjetividad y la objetividad, por la unidimensionalidad y la multidimensionalidad, y su estudio generalmente se inicia con la confrontación de las aproximaciones idealista y realista, se puede arribar a dos conclusiones funcionales que traten de minimizar esta multivalencia.

La primera consiste en que una aproximación sensata al tema supone antes que la adopción excluyente de un punto de vista que ilustre el conjunto de la materia, una capacidad de clasificación de la misma que incremente su precisión cognitiva y disminuya el gran margen de error potencial cuando la “teoría” deba ser aplicada.

La segunda deriva en una recomendación. Si la fragilidad cognitiva derivada de la multiplicidad de enfoques no convergentes es el estado de situación de las relaciones internacionales, su estudio requiere de sólidos conocimientos complementarios y de experiencia en el manejo de la temática que compone el área. El recurso a la complementariedad obli-

ga al enfoque interdisciplinario mientras que el recurso empírico obliga al enfoque ejecutivo de las relaciones internacionales. Por las implicancias sociales que tiene su aplicación, más allá del punto de vista que deba adoptarse o de la escuela de pensamiento a la que se prefiera adherir, la aproximación teórica al tema debiera partir de un experimentado contacto con sus contenidos y el funcionamiento de los mismos.

### ***La polaridad útil***

En todo caso, el enfoque interdisciplinario requiere de una aproximación ordenada a las relaciones internacionales. El punto de partida de este enfoque es la contradicción básica entre realismo e idealismo que no es otro que el antagonismo teórico entre aquellas escuelas que privilegian al Estado y el poder como expresiones fundamentales de los sujetos e instrumentos esenciales para las relaciones internacionales y las que enfatizan el ámbito del individuo y los valores como fundamento y norma de la disciplina.

Este contrapunto describe bien la evolución de las escuelas de pensamiento en el área y señala las líneas matrices por las que éstas se van desarrollando. En esa secuencia, sin embargo, muchas veces la dinámica confrontacional entre estos dos polos iniciales se diluye a través de la incorporación de ciertos elementos de un polo en el planteamiento fundamental de una escuela cuyo enfoque básico se deriva del polo opuesto.

Este es el caso de la teoría de la interdependencia (Keohane y Nye), por ejemplo, que al tiempo de destacar la importancia de las interacciones inter-subjetivas al margen del Estado y la

minimización del uso de la fuerza como expresión de poder, no deja de reconocer al Estado y al poder como sujeto e instrumento determinantes en el campo. Otro ejemplo, es la teoría de regímenes internacionales (en la versión de Krasner) que, al enfatizar el ámbito de los procesos y su organización, debe reconocer que sólo el Estado y el poder son sujetos creadores de estas entidades y su participación en ellas depende también de la forma cómo ese ejerza esa característica que distingue a los Estados capaces de crear regímenes de aquellos que sólo participan en ellos.

Este proceso antitético, sin embargo, va diluyéndose conforme van apareciendo las teorías más vinculadas a los enfoques transnacionales que trascienden al Estado por completo o las universalistas que se sustentan en las percepciones del individuo.

### ***El enfoque ejecutivo***

El enfoque ejecutivo de las relaciones internacionales, más cercano a los procesos de toma de decisiones o de aplicación de la teoría, clasifica mejor la disciplina según su funcionamiento y el sujeto responsable del mismo. En este enfoque las funciones más destacadas son las de proyección de una entidad o de sus intereses al escenario internacional y el de la interacción entre esas entidades.

En la versión de Umeres, en el primer caso se destaca la política exterior (donde el sujeto responsable es el Estado y el contenido proyectado es el interés nacional) y las relaciones exteriores (en la que los sujetos determinantes son las entidades no subordinadas al Estado y el contenido proyectado corresponde al interés específico de cada uno de estos su-

jetos que puede o no impactar el interés público). En el segundo caso se define la política internacional en sus términos clásicos (la interacción de intereses estatales nacionales competitivos, complementarios o convergentes) y se ubica el amplio campo de las relaciones internacionales entendidas como la interacción del conjunto de variables ya referidas.

A propósito de esta clasificación funcional, las relaciones internacionales adoptan un contenido complejo y, por tanto, supera las definiciones unidimensionales de las escuelas de pensamiento correspondientes. Es más, la clasificación descrita por Umeres, adquiere sustento "teórico" con la incorporación de cuatro "criterios" (que, en realidad, podrían ser más) que fundamentan la naturaleza de cada función. Así la política exterior, las relaciones exteriores, la política internacional y las relaciones internacionales serán calificadas de acuerdo a los "criterios" (en realidad, grandes escuelas de pensamiento) que el estudioso o el gestor privilegien. Estos criterios son, en una versión minimalista que se cita aquí sólo a título ilustrativo, los correspondientes a la naturaleza jurídica que subyace al monopolio del ejercicio legítimo de la fuerza (Weber), el criterio del control por los órganos de gobierno, el criterio de clase (la aproximación marxista) y el ejercicio del poder procurando el cambio de la conducta ajena (el realismo clásico).

Como puede verse, tanto el enfoque interdisciplinario como el ejecutivo o funcional pueden explicarse mejor en tanto encuentren un orden que proviene de una clasificación apropiada de las diversas escuelas de pensamiento. En consecuencia su conocimiento así ordenado se prestará más eficientemente tanto a contrastar los elementos conceptuales de

cada enfoque como a una mejor utilización política de los mismos.

Es esta perspectiva instrumental la que otorga a las escuelas de pensamiento de relaciones internacionales, más allá de su vocación teórica, extraordinaria utilidad para la descripción, explicación y predicción contextual o subjetiva aplicable al análisis y del diseño, aplicación y evaluación de políticas. Este elemento utilitario resulta mucho más cierto, enriquecedor y trascendente que el debate conceptual sobre la integridad de cada teoría y de la disciplina en su conjunto.



## \*Alejandro Deustua

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

# Documento de análisis del “PLAN PATRIOTA” y sus consecuencias regionales

por Ricardo Soberón Garrido

*Desde el mes de mayo del 2004, viene circulando en medios políticos, académicos y castrenses de la región andina, noticias sobre el denominado “Plan Patriota”, en su versión de política de seguridad interna colombiana, y, en su versión de iniciativa de política regional norteamericana. ¿Dos caras de una misma moneda? Destinado a enfrentar la situación de la guerrilla colombiana, o ¿también avizora otros horizontes, como la Venezuela de Chávez o el Brasil de Lula?*

*A continuación, presentamos un artículo que hace un análisis convergente sobre las diferentes implicancias de la aplicación del mencionado Plan, en una región convulsionada por las políticas hemisféricas, el narcotráfico, las últimas guerrillas de la región. Asimismo, atizada por viejos y nuevos problemas como la pobreza y la marginación, la migración de su población joven y el tráfico ilegal, de bienes y personas.*

## Marco global

Desde Septiembre 2002, fecha en que apareció la nueva Doctrina de Seguridad Nacional del Presidente Bush, EE.UU. estableció los nuevos criterios de la política internacional aplicables en el Lejano y Medio Oriente, en el “homeland” pero también en América Latina. La lucha permanente contra el Terror, la aplicación de los criterios de la Guerra Preventiva en otras partes del mundo, y la conformación de distintos tipos de coaliciones, son los nuevos vectores desde los cuales mirar y pensar el escenario andino amazónico. ¿Qué

implicancias tiene estos mismos vectores sobre la región Andino amazónica, alrededor de Colombia?

En el plano operativo, cerca de una elección presidencial crítica para el futuro de la propuesta de la actual administración de Bush, Rumsfeld y Cheney, se imponen diversos límites a la capacidad de incrementar los niveles de intervención militar en el orbe. El estar ya desplegados en Afganistán (12,000), Irak (135,000), constituyen un problema que disminuye su capacidad de alerta del ejército norteamericano, en el resto del planeta. Entre el 2001 y el 2003 ya vi-

mos las consecuencias de haber optado por una guerra unilateral y priorizada contra el Terror fundamentalista: la capacidad de reducir el flujo de drogas hacia EE.UU. disminuyó. Esta situación obliga a adoptar nuevas soluciones para afrontar los otros problemas de seguridad regional, como por ejemplo al sur del Río Grande, donde confluyen intereses políticos, económicos y militares muy fuertes. Ello obliga a la adecuación de los posibles escenarios regionales, a la realidad y los límites que le representan, especialmente para el Comando Sur:

- (i) no intervención militar **tradicional**, como puede ocurrir en el Medio o Lejano Oriente, pero si otras formas encubiertas.
- (ii) no expendio de recursos financieros y militares **en gran escala**. Se prefiere la participación colectiva de fuerzas de países vecinos y la propia colombiana, con participación presupuestal local (pública y privada) y parte de cooperación bilateral.
- (iii) además, se prefiere el uso de sub contratistas norteamericanos para impulsar dichas políticas<sup>1</sup>, antes que tropas regulares<sup>2</sup>.

## Marco regional

En primer lugar, los nuevos requerimientos de seguridad regional se presentan en el marco de la re-configuración del Esquema de Seguridad Hemisférica (trabajos de la Comisión de Seguridad Hemisférica, OEA), después de la salida norteamericana de Panamá en el 2000, y una vez se han definido las amenazas de manera múltiple y compleja. Luego, la ejecución del Plan Puebla Panamá, ALCA e IRSA conocido como

la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, para atraer los intereses de las grandes corporaciones multinacionales, son las grandes columnas de acción hemisférica que deben ser contemplados.

Con sede desde Miami (Florida) y otras instalaciones en Corpus Christi (Texas), el Comando Sur es la estructura militar de los EE.UU que se encarga de la seguridad en esta parte del mundo: 1470 personas analizan permanentemente la evolución de los acontecimientos en América Latina. Esta organización castrense tiene un presupuesto de US\$ 800 millones anuales. Se basa en: las estaciones en territorio norteamericano unidades estacionadas en Guantánamo (Cuba), Roosevelt Roads (SOC SOUTH) y Fuerte Buchanan en Puerto Rico, base de radar y estación de Soto Cano y Palmerola (Honduras), instalación de Comalapa (El Salvador).

En los Andes, esta permanencia se traduce en sitios de entrenamiento (base de El Coca y/o Fuerte Amazonas en Ecuador para operaciones terrestres, y, Santa Clotilde en Iquitos, Perú, para entrenamiento en interdicción fluvial). Asimismo, las instalaciones de Tolequemaida, Tres Esquinas, Arauca, Puerto Leguizamo y Larandia (fluvial) en Colombia desde donde se hacen operaciones terrestres, helitransportadas, aéreas y fluviales.

La reciente realización de la Cumbre de Monterrey y Declaración respectiva acogieron el enfoque multidimensional de la seguridad: la presencia tanto de viejas y nuevas amenazas (la protesta social, la migración, lo ambiental). En tal sentido, la agenda multilateral militar consiste en la preparación de operaciones y ejercicios conjuntos a nivel regio-

nal: UNITAS, "Cabañas" en el 2004, entre los más importantes. El objetivo ha sido el impulso a capacidades de FF.AA de la región (América Latina), para su conversión en fuerza de despliegue rápido, unidades multinacionales, de carácter preventivo. Asimismo, tenemos la experiencia de su despliegue en Irak, en Sinaí, en Medio Oriente, en Haití (Multinacional Interim Force) y Timor. Principalmente, participan elementos del ejército de Chile, Uruguay, Argentina, así como unidades centroamericanas. Luego elementos de ejércitos de Colombia, Brasil, Ecuador y Perú.

Desde 1990, los trabajos del MEM (Mecanismo de Evaluación Multilateral) que reemplacen la certificación antinarcóticos norteamericana, son un paso hacia ese multilateralismo formal. En ese contexto, se produce el reemplazo del esquema de Panamá, por el de los Forward Operational Locations (FOLs), que se negocian desde 1999, con Ecuador (Manta), Aruba Curazao y El Salvador. Se encuentran plenamente operativas y dan mayor cobertura territorial, a nivel regional, para el control de comunicaciones y manejo de inteligencia en tiempo real: control de los Andes, de la Amazonía, de la frontera con Brasil, de la salida por el Caribe y el Pacífico hacia los EE.UU. En mayo 2004, empiezan formalmente las negociaciones de TLC (libre comercio), "en paquete", con Ecuador, Colombia y Perú. Dada la asimetría representada por este tipo de negociación, le imponen una alta dosis de negociación a los EE.UU con los países limítrofes.

Sin embargo, en una presentación que hacía el general James Hill a un Comité del Congreso norteamericano, decía: "The security picture in Latin

America and the Caribbean has grown more complex over the past year. Colombia's considerable progress in the battle against narcoterrorism is offset by negative developments elsewhere in the region, particularly in Haiti, Bolivia, and Venezuela"<sup>3</sup>.

## Marco local

La aplicación del Plan Colombia (año 2000) que debe expirar en el 2005 y necesita garantizar una continuidad, debe ser objeto de una pronta evaluación en relación a las metas que se había trazado en relación a la lucha regional contra el narcotráfico. ¿Se han conseguido acabar con las causas que generan el cultivo, la producción y el tráfico de cocaína en los Andes? Creemos que no, la pobreza rural que llena las cárceles de productores y "raspachines", se ve acompañada de la pobreza urbana que llena las delegaciones de policía y los tribunales de "mulas" y "pushers".

Por otro lado, la realización de la Iniciativa Regional Andina (2001) en el escenario andino amazónico, no ha logrado revertir cualquiera de las consecuencias no queridas del conflicto armado y de la ejecución del plan Colombia. Mientras tanto, el proceso de paz conducido por presidente Pastrana (1998/2002), fue visto como una etapa para la recomposición de fuerzas entre ejército colombiano y las FARC (zona de distensión).

En Agosto 2002, el Presidente Alvaro Uribe asume el poder e impone la Política de Seguridad Democrática que se basa en la recuperación militar del territorio colombiano, el aumento de la

fuerza pública, y el involucramiento permanente de la sociedad civil en la lucha contra el terrorismo (informantes, soldados campesinos). Asimismo, aparentemente sus políticas de seguridad y orden público pasan por negociar (¿legítimar?) con los grupos paramilitares representados por las AUC, a través de un proceso (Santafe de Ralito) de negociación que actualmente se conduce con el auspicio de la OEA (cese al fuego, desmovilización y concentración territorial, ley de alternatividad penal). Queda pendiente saber donde quedarán las investigaciones por delitos graves cometidos por sus miembros y el caso de la extradición por narcotráfico que tienen pendientes sus jefes, con el Departamento de Estado norteamericano.

En el terreno de los 6,300 kilómetros de fronteras, el nuevo enfoque del gobierno colombiano, pretendió involucrar de distintos modos a los países vecinos: primero, a través de la condena a las FARC que no fue aceptada por Brasil y Venezuela, luego la adopción del cierre y monitoreo de fronteras, y la adopción de mecanismos de coordinación y acción conjunta a nivel militar (Memorandos de Entendimiento, medidas de confianza, comunicaciones frecuentes e intercambio de información). Desde el 2000 a la fecha, se han producido una serie de incidentes de carácter militar: uso de territorio vecino, acciones puntuales de las FARC y de AUC en territorio no colombiano, captura de Simón Trinidad en Ecuador, acciones de fumigación con impactos externos, bombardeos selectivos (F. Aérea venezolana). Todo ello ha acarreado aumento de militarización en fronteras, por parte de Brasil, Venezuela, Ecuador, Perú y Panamá.

Aparece la Teoría del Martillo y del

Yunque, en sectores castrenses ecuatorianos: mientras el ejército colombiano golpeó a las FARC, su principal unidad militar el Bloque Sur y al Secretariado, en las operaciones más alejadas territorialmente, los países vecinos (principalmente Ecuador, Perú) serán el yunque que "soportarán" cualquier ingreso o infiltración. Se tienen muestras de operaciones militares de ese tipo, como la captura de Nayibe Rojas Valderrama, camarada "Sonia" (febrero 2004), producida en este nuevo marco ofensivo.

¿Cuál es la evaluación que se puede hacer? ¿Acaso las FARC están derrotadas o se trata de un repliegue táctico? Aparentemente, mientras las FF.AA de Colombia demuestran una mejora en su capacidad de tener presencia en el terreno, de conducir operaciones militares más complejas y existe una reducción de los índices de violencia, de acciones<sup>4</sup>. Por su parte las FARC han vuelto a su estrategia de acciones puntuales, atentados, repliegues tácticos, no ofrecer elementos visuales para la confrontación. Esto no puede llevar a pensar en una derrota táctica de una agrupación con 40 años de experiencia en el campo<sup>5</sup>: a manera de tendencia, tenemos la posibilidad –ya analizada– que se piense en que la defensa del emporio de la coca/cocaína pueda ser un objetivo que unifique a sectores diversos grupos irregulares en la sub región: FARC, AUC, ELN, SL y otros grupos diseminados en la cordillera de los Andes.

## ¿Por qué en el Sur?

Se trata de zona tradicional de presencia y asentamiento de las principales unidades de las FARC, en relación a otras partes del país. Hasta allí, tradicionalmen-

te no llegaban las acciones del ejército colombiano, es una región de reciente colonización e involucramiento social y político con el narcotráfico. A pesar de los diversos éxitos obtenidos entre el 2002 y el 2004, había poco que mostrar en el terreno de Colombia donde mayormente se desarrollaron las FARC. Curiosamente, en los mismos departamentos donde se realiza esta contraofensiva militar, se produce la gran parte de la coca que utiliza los traficantes (doble sentido de la operación: anti narcóticos y anti guerrillera). La situación actual de los cultivos de coca en los departamentos donde se realiza el Plan Patriota: departamento de Nariño (17,500 hás), departamento de Guaviare (16,000 hás), departamento de Meta (12,500 hás), departamento de Putumayo (7,500 hás), departamento de Caquetá (7,000 hás). En esos territorios, en los últimos cuatro años, por lo menos, se ha fumigado intensivamente, tratando de quitarle el incentivo económico/financiero a las FARC en sus zonas de producción.

“El narcotráfico se volvió de esta manera dinamizador de las violencias sociales y políticas, delincuenciales, contestatarias y paramilitares, alimentando con su perversa dinámica económica a todos los actores armados indistintamente. Ello evidentemente trajo consigo la descomposición política de algunos sectores de la guerrilla que transitaron de ser un proyecto ideológico a transformarse en grupos depredadores y delincuenciales en el peor sentido de la palabra. Quiero enfatizar en que de todas maneras, la guerrilla sigue articulada a un proyecto social y político, cuyos medios de acción no son probablemente válidos, y que la respuesta al desafío que plantea la misma no radica en un enfoque policial-coercitivo, sino en un tratamiento holístico

en el que las respuestas deben ser moduladas de acuerdo a un diagnóstico multidimensional y no al simplismo histórico de la retórica y propaganda desbordadas”<sup>6</sup>.

Aquí, en estas regiones se materializa la ecuación **Terror = Drogas**, en América del Sur. Desde julio del año 2002, el Congreso americano permite que fondos y recursos antinarcóticos norteamericanos, en determinadas circunstancias, puedan ser utilizados para combatir a la guerrilla colombiana. Este es un salto cualitativo mayor en el grado de involucramiento norteamericano en la región. También tenemos el caso de los elementos militares estacionados para el entrenamiento en la protección de la estructura petrolera en departamento de Arauca. Adicionalmente, la propuesta republicana del Comando Sur de pasar de 400 a 800 soldados y de 400 a 600 subcontratistas, no fue aprobada pero igual se mantiene un grado de asistencia militar de US\$ 110 millones anuales para estos propósitos de cooperación militar.

En segundo lugar, el Plan Patriota tiene otro impacto. Constituye una forma de estar cerca y presionar al Gobierno de Chávez en Venezuela en el manejo de su crisis política, pero también en su capacidad de incidir en asuntos regionales. En momentos que se ha definido la realización del referendo (15 de agosto), éste pone en compás de espera la política de Washington sobre Caracas. En el caso de Cuba y de Venezuela, el 2003 representó la adopción de nuevas medidas, retóricas y prácticas desde Washington. Ello hizo pensar que se trataba de un nuevo capítulo, esta vez, dirigido a terminar definitivamente con el régimen de Castro o con el de Chávez. En este último caso, ya no a través del golpe de

estado, pero a través de la desestabilización de las fronteras y la utilización de los paramilitares en acciones selectivas. Ahora, ya convocado el referendo, a Washington solamente le queda esperar una derrota política de Chávez y sino, la generación de condiciones adversas desde Colombia: rol de la oposición, coordinación FFAA, paramilitares. "Relations with Venezuela are probable at an all-time low and –given the deep polarization within that country –show no sign of improvement"<sup>7</sup>.

En tercer lugar, no debemos dejar de tomar en cuenta la posición institucional de las FFAA de Brasil, en relación al posicionamiento y utilización del SIVAM (Sistema de Vigilancia Amazónica) por parte de los países. Mientras políticamente, el presidente Lula lo puso a disposición de las FFAA de la región, lo cierto es que hay sectores dentro de Brasil que quieren pasar la cuenta a todos los posibles "usuarios" del sistema de monitoreo<sup>8</sup>. Incluso Brasil plantea venderle aviones Supertucano (Embrear) a Colombia y el ministro de Defensa colombiano Andrés Soto, ha expresado su interés.

En materia de lucha antinarcoóticos regional, estamos frente a una posible re apertura de Programa de Air Bridge Denial (Perú después de agosto 2001), mientras que un programa similar viene funcionando en Colombia de manera bastante efectiva.

A pesar de las coincidencias políticas de régimen de Lula y Washington (macro economía, aunque en temas comerciales se encuentran enfrentados), las FFAA del Brasil no estarían muy dispuestos a aceptar grados mayores de involucramiento militar norteamericano

sobre la Amazonía. En definitiva, la zona en la que se ubica el Plan Patriota, constituye una entrada estratégica a los recursos de la Amazonía<sup>9</sup>: gas petróleo, bio diversidad. El control sobre: infraestructura petrolera en localidad de Orito, Putumayo (Colombia) y el Oleoducto Trasandino en Lago Agrio, Sucumbios (Ecuador).

## Naturaleza

Se trata de la operación militar más larga y sofisticada que realizan las FFAA colombianas en su historia (desde Operación "Conquista" en 1996, desarrollada en los mismos escenarios)<sup>10</sup>. Se impulsará en un territorio con una dimensión de 300,00 kilómetros cuadrados al mando de un solo general Reinaldo Castellanos, quien responde solamente al Comandante general, General Carlos Alberto Ospina.

Comprende principalmente entre 15,000 y 17,000 hombres desplegados por el tiempo de un año, en operaciones militares específicas, comprenden el lapso de un año. Resta evaluar su verdadera capacidad de sentar presencia en terreno o de solamente hacer operaciones precisas. A decir del analista Alfredo Rangel: "El objetivo, al parecer, es capturar o eliminar a miembros del Secretariado de ese grupo guerrillero, destruir la infraestructura logística de su retaguardia estratégica y debilitar de una manera crítica el núcleo militar más duro de las FARC que se encuentra en esa región del sur del país"<sup>11</sup>. La primera operación se realiza en la localidad de Peñas Coloradas en el río Caguán. Una de sus consecuencias es haber producido desplazamiento de población. Desde finales del 2003 el Ejército y la Policía comen-

zaron a recuperar Cartagena de Chairá. Se trata de la preparación y eventual despliegue de unidades especializadas: fuerzas especiales, brigada antinarcóticos, FUDRA (despliegue rápido). Principalmente se desarrolla en los departamentos de Guaviare, Caquetá, Putumayo, Meta y Amazonas, desde el lado colombiano, pero nada puede evitar pensar en un posible desborde de las fronteras, particularmente con Ecuador y Perú, las fronteras más vulnerables geográficamente hablando. Aquí se enfrentan elementos del Frente 14 de las FARC con las Brigadas Móviles 22, 12 y 9, así como fuerzas especializadas.

Se aprovechan las debilidades intrínsecas de FFAA de Ecuador y Perú (en menor medida Panamá, donde se impulsan los Servicios Marítimo y Aeronáutico). Debilidad política, cercanía con Washington, dependencia presupuestal de militares, adecuación de Libros Blancos de la Defensa. En este sentido se trata de una propuesta política militar que ha sido impuesta desde Washington y Bogotá; esta ha sido aceptada desde Quito y Lima. Si uno observa en retrospectiva, EE.UU. ha venido apoyando a las FFAA del Ecuador en los últimos años: suministro de apoyo de vehículos Hummvee (149 el año pasado), suministro de uniformes, munición, equipos de comunicación y vigilancia.

## Consecuencias

- Las acciones políticas, militares, económicas que ocurren en los países de los Andes amazónicos, deben ser vistos en forma de círculos concén-

tricos donde convergen partes de escenarios y proyectos locales, nacionales, regionales y hemisféricos, sucesivamente. Todos los cambios e iniciativas, se entrelazan en alguna parte de este esquema.

- Durante lo que resta del 2004, la producción de sucesivos hechos de “desborde” de las fronteras, le darán mayor impulso político, académico y operativo, a la tesis de la “regionalización” del conflicto armado. Esta cobrará mayor peso y vigencia en el tratamiento de la prensa cercana, en las decisiones políticas;
- De forma más pausada se irán configurando dos bloques geopolíticos, a propósito del conflicto armado colombiano: uno, compuesto por Ecuador, Colombia y Perú y el otro, compuesto por Venezuela y Brasil; **la nueva propuesta militar colombiana tendrá diferencias, cada vez mayores con las posiciones de estos dos países;**
- Se producirá con mayor intensidad, una mezcla de las acciones que se tomen en el marco de la Guerra contra las Drogas y el Terror en los Andes Amazónicos, sin límites. No serán excluyentes sino absolutamente convergentes;
- Se mantendrá el impulso simultáneo de la agenda comercial económica (Consenso de Washington, ALCA, TLC, estabilidad jurídica) íntimamente relacionada a la agenda de seguridad que e impulsa a través de otros medios.

## Notas

- 1 War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law, *Columbia Journal of Transnational Law*, Spring 2004, Peter W. Singer, National Security Fellow, *Foreign Policy Studies*.
- 2 SOBERON Ricardo, "Verdaderas Misiones de Combate", *Revista Nueva Gaceta*, Bogotá noviembre 2003.
- 3 HILL James, before the House Armed Services Committee United States House of Representatives, 24 March 2004.
- 4 JAWAHAR Vinay, "Turning Point in Colombia. Rapporteur's Report", Colombia Working Group, June 2004, Inter American Dialogue.
- 5 Recientemente la página web de las FARC señalaba que en el 2003 las FARC sostuvieron 4,447 hechos de combate (12.8 diarios) con las FF.AA colombianas en las que ocasionaron 5,291 soldados, policías y paramilitares muertos, 4,701 heridos, mientras la guerrilla habría tenido 542 muertos.
- 6 PAEZ Alexei, Director de Investigaciones del CENAE, Centro Andino de Estudios Estratégicos, (Presentación Realizada en la Sesión Solemne por el 32 aniversario del Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN, mayo 2004).
- 7 JAWAHAR Vinay, Inter American Dialogue Report.
- 8 21/5: declaraciones de diputado Atila Lins, ex Presidente de la Comisión de Amazonía en Cámara Federal.
- 9 América del Sur: 300 millones de personas, 18 millones de kilómetros cuadrados, PIB de US\$ 1.1 billones, 25% de la biodiversidad del mundo, 20% del agua dulce.
- 10 Contra narcotraficantes, guerrilla y centros de producción de coca. En ese contexto, se dieron las marchas de los productores cocaleros en Colombia (raspachines).
- 11 RANGEL Alfredo, "La Fricción y el Plan Patriota", diario *El Tiempo*, 4 de Junio del 2004.



### \*Ricardo Soberón Garrido

Abogado peruano, Master en Política Internacional y Estudios de Seguridad

en el Departamento de Estudios por la Paz de la Universidad de Bradford, Inglaterra. Experiencia profesional en Colombia, como responsable del Programa de Fronteras en Project Counselling Service (2001/2003); responsable del Programa de Relaciones Civiles Militares, Office for Transitional Initiatives (OTI, 2000/2001). Experto en Seguridad, Drogas y Amazonía. Co autor de "la Amazonía en el Nuevo (Des) Orden Internacional" (2002) y "Asilo y Refugiados en las Fronteras de Colombia" (2003).

# ACUERDOS COMERCIALES: OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

## La Ronda de Doha de la OMC y las lecciones de NAFTA y del TLC Unión Europea-Chile

por Luz Caballero\*

### Introducción

**A** inicios del segundo milenio, la actual coyuntura internacional se caracteriza por la profundización del proceso de globalización a la vez que se mantienen los regionalismos y fundamentalismos. Mientras en el ámbito político, la única superpotencia mundial ejerce su hegemonía sin contrapesos, en el económico, se proyecta un sistema multipolar en el cual Estados Unidos (EE.UU.) debe compartir sus esferas de influencia con otras potencias emergentes o bloques de poder como la Unión Europea (UE), Japón y China. En este contexto, los atentados del 11 de setiembre llevaron a EE.UU. a replantear sus conceptos de seguridad y con ello, a una reevaluación de sus intereses globales en función de sus políticas de seguridad geoestratégica y militar, pasando a un segundo plano el diálogo norte-sur.

Bajo el impulso de ideólogos como Francis Fukuyama y su obra “el fin de la histo-

ria”, la democracia representativa en lo político y el libre mercado en lo económico, se han convertido en los paradigmas del escenario internacional, mientras que por otro lado, las diferencias de ingreso entre el norte rico y el sur pobre tienden a profundizarse. La pobreza en los países en desarrollo es cada vez mayor y es uno de los grandes desafíos que deben enfrentar para mantener su viabilidad, a su vez la pobreza vulnera su competitividad y posibilidades de utilizar el comercio como un vehículo de desarrollo y de bienestar general.

En este contexto histórico y político, los procesos de integración comercial se vuelven centrales y por ello, el presente ensayo aborda esta problemática, al considerar el enfoque multilateral del comercio internacional con la Ronda de Doha de la OMC, y el bilateral, a través de dos casos de Tratados de Libre Comercio (TLCs), el NAFTA y el suscrito entre Chile y la UE. Comprende también un marco analítico para la negociación de un TLC

entre un país desarrollado y otro en desarrollo en términos de oportunidades, amenazas, vulnerabilidades y fortalezas, así como algunos elementos de convergencia o conflicto en los diversos planos de las negociaciones comerciales: bilateral, regional y multilateral, y cómo éstos se interrelacionan e influyen.

La adopción de TLCs entre países desarrollados y en desarrollo reviste particular interés a partir de la última década, por sus efectos positivos y negativos en las poblaciones de los países involucrados. En Latinoamérica, México y Chile tienen una red de este tipo de convenios y promueven activamente la adopción de otros como parte de sus políticas comerciales. Por otro lado, nuestro país, junto con Colombia y Ecuador, desde abril último viene negociando con EEUU su primer acuerdo de este tipo.

La amplitud y complejidad de los procesos a tratar determinaron que este breve ensayo aspire a brindar algunos elementos de carácter general para su mejor conocimiento y comprensión desde una perspectiva netamente académica, y como un pequeño aporte para los alumnos de la Academia Diplomática y los trabajos de análisis y evaluaciones de la Cancillería.

Finalmente, deseo agradecer a la Dirección de la Academia Diplomática del Perú por el espacio brindado para la difusión de este ensayo en su prestigiosa revista.

## **La OMC y los más importantes acuerdos de la Ronda de Doha**

La OMC, con sede en Ginebra, Suiza, es la única organización internacio-

nal que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países, y cuenta en la actualidad con 147 miembros<sup>1</sup> que representan el 98% de los flujos de comercio a nivel mundial. Por ello, y por ser la base jurídica e institucional del Sistema Multilateral de Comercio (SMC), la OMC tiene una gran importancia como organismo gubernamental de carácter mundial. De ella se desprenden las principales obligaciones contractuales que determinan la manera en que los países configuran y aplican sus leyes y reglamentos comerciales.

La OMC entró en funciones el 1 de enero de 1995 tras la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en diciembre de 1993. El Perú es uno de sus miembros fundadores. La OMC es la sucesora del GATT como instrumento de regulación del comercio internacional que fuera creado en 1947, aunque su ámbito es más amplio. Así, mientras el GATT es un marco contractual aplicable al comercio de mercancías, la OMC es una organización internacional que regula el comercio de bienes y servicios, las inversiones, la propiedad intelectual y que cuenta con mecanismos para la solución de controversias comerciales entre sus miembros.

Según su carta constitutiva, son sus objetivos:<sup>2</sup> a) Aumentar los niveles de vida de la población de los países Miembros, b) velar por el logro del pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva, c) aumento de la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y d) que los países en desa-

rollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico.

De esta manera, sus funciones esenciales son:<sup>3</sup> a) administrar y aplicar los acuerdos comerciales de la OMC; b) servir de foro para la celebración de negociaciones comerciales multilaterales, c) tratar de resolver las diferencias comerciales, d) supervisar las políticas comerciales nacionales, e) canalizar actividades de asistencia técnica y formación para los países en desarrollo, y f) cooperar con otras organizaciones internacionales que participan en la adopción de políticas económicas a nivel mundial, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Los acuerdos de la OMC están inspirados en los principios de un sistema de comercio no discriminatorio, más libre, previsible, más competitivo y más ventajoso para los Países Menos Adelantados (PMA).

Luego de 9 años desde su creación, la OMC ha tenido un rol importante en el desarrollo del comercio mundial y continúa siendo el foro de negociación indispensable en el objetivo de crear el marco jurídico multilateral necesario para que el comercio sea efectivamente un instrumento de desarrollo y de bienestar general. En ese contexto, la OMC, en la cual tradicionalmente los países desarrollados han tenido una participación muy activa, ha buscado también atender los intereses de los países del llamado "Tercer Mundo" en particular a partir del lanzamiento de la RONDA DE DOHA conocida también como la **Ronda de Doha para el Desarrollo**.

Así, los Ministros de 142 países miembros se reunieron en Doha (Qatar) del 9 al 14 de noviembre del 2001, en la IV Reunión Ministerial de la OMC, para aprobar un ambicioso programa de trabajo para los próximos años, en el cual buscaron conciliar las demandas de los países desarrollados con las de los países en desarrollo. El lanzamiento de esta Ronda comprendió un mandato para iniciar negociaciones sobre nuevos temas, y sobre otros ya normados por la OMC, pero cuya aplicación requería modificaciones o aclaraciones.

Los documentos aprobados en Doha fueron la Declaración Ministerial, la Decisión relativa a la Aplicación y la Declaración relativa al Acuerdo de los ADPIC y la salud pública, que se tratan a continuación. También se acordó como fecha límite para concluir todas las negociaciones, como parte de un todo único, el 1 de Enero del 2005, y realizar un Balance a medio camino de los progresos realizados en la V Reunión Ministerial de Cancún, la cual impartiría la orientación política que se requiriera y adoptaría las decisiones necesarias.

### ***La Declaración Ministerial de Doha***

Fue el documento más importante y contiene el programa de trabajo de la OMC, que debía concluir el 1 de enero del 2005. Su Preámbulo<sup>4</sup> contiene una visión general del Sistema Multilateral de Comercio (SMC) destacando su importancia como instrumento de promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza, ratifica su fidelidad a la OMC como único foro para la elaboración de normas comerciales y la liberalización del comercio a escala mundial, e indica su aspiración de centrar su programa de

trabajo en las necesidades e intereses de los países en desarrollo<sup>5</sup>.

Asimismo, la Declaración establece un Programa de Trabajo "Amplio y Equilibrado", que incluyó el inicio de negociaciones en los siguientes temas:

- **Agricultura** (párrafos 13 y 14).- Los Ministros toman nota de los avances alcanzados en las negociaciones iniciadas en marzo del 2000, y refuerzan el mandato de negociación para concluir las en enero del 2005.

Debe señalarse que el sector agrícola estuvo excluido de las normas del GATT desde su creación en 1947 hasta la Ronda Uruguay y que producto de esta Ronda, la agricultura fue parcialmente integrada a las normas generales de la OMC a través del Acuerdo sobre Agricultura, un paso importante para liberalizar el sector. Sin embargo, el comercio agropecuario sigue caracterizado por grandes distorsiones, como son los subsidios a la exportación y a la producción que mantienen algunos países desarrollados como los EEUU, la UE y el Japón<sup>6</sup>, altas barreras arancelarias y no arancelarias, etc. Esta política proteccionista ha generado una sobreproducción agrícola, competencia desleal y a la vez, dificultado el acceso de los productos provenientes de los países en desarrollo.

En ese contexto, en Doha se confirma el objetivo a largo plazo convenido en el Acuerdo sobre la Agricultura de: "establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la prestación oficial de ayuda y protección a la agricultura para corregir y prevenir las restricciones y

distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales" así como el compromiso de a) mejorar sustancialmente el acceso a los mercados, b) reducir todas las subvenciones a la exportación con miras a su eliminación progresiva, y c) reducir las ayudas internas.

- **Servicios**, (párr. 5) se respalda la labor del Consejo de Comercio de Servicios en cuanto al establecimiento de directrices y procedimientos para liberalizarlo progresivamente y se acuerda que las ofertas iniciales sean presentadas a más tardar el 31 de marzo del 2003, y que las negociaciones concluyan en el 2005.

- **Acceso a los Mercados para los productos No Agrícolas**. (Párr. 16) Contiene el compromiso de reducir o eliminar los aranceles, incluidas las llamadas "crestas" arancelarias<sup>7</sup> y el "escalonamiento arancelario"<sup>8</sup>, así como también los obstáculos no arancelarios y que las negociaciones tendrán una cobertura de productos amplios, con especial énfasis en los productos de interés para los países en desarrollo. Este acuerdo representa un avance importante respecto de la situación actual, en que sectores como los textiles están sujetos a barreras mucho mayores que las que afectan a la mayoría de los productos no agrícolas. Asimismo, se busca resolver problemas que afectan a los países en desarrollo como las llamadas "Crestas arancelarias" y el "Escalonamiento Arancelario", que protege a las industrias de los países desarrollados y tiende a reforzar en los países en desarrollo un modelo económico exportador de materias primas.

- **Temas de Singapur** (párr. 20-27).- Un paso importante se tomó en relación con estos temas, conocidos así porque se vienen analizando en la OMC desde la

reunión ministerial de Singapur de 1996 y que son de gran interés para los países desarrollados: comercio e inversiones, política de competencia, compras de gobierno y facilitación del comercio. En Doha se acordó que el grupo de trabajo precise sus modalidades de negociación para el inicio de negociaciones durante la Reunión de Cancún.

**Inversiones.**- señala que cualquier marco debe reflejar en forma equilibrada los intereses de los países de origen y de los receptores de las inversiones y tener en cuenta las políticas y objetivos de desarrollo de los países receptores así como su derecho a reglamentarla en función del interés público.

En cuanto a la dimensión **Desarrollo**, resultan de especial interés lo dispuesto sobre: **Trato especial y diferenciado**, por el cual se confieren derechos y condiciones más favorables a los países en desarrollo, acordándose examinar todas las disposiciones al respecto en los Acuerdos de la OMC para reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas. Asimismo, se conviene que estas disposiciones serán parte integrante de todas las negociaciones y que el resultado deberá ser efectivo en la práctica y permitirles atender sus necesidades, y en particular, en lo que se refiere a la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. En cuanto a los **Países menos Adelantados (PMA)**, se comprometen a dar acceso a los mercados, libres de derechos y contingentes a los productos originarios de los PMA.

Sobre **Cooperación técnica y creación de capacidad**, (CTCC) se reconoció que es un elemento fundamental de la dimensión **Desarrollo** del SMC, se contraen nuevos compromisos en esta

materia en 11 párrafos de la Declaración (16, 21, 24, 26, 27, 33, 38 a 40, 42 y 43 y 2 del preámbulo) acordándose también la conveniencia de una financiación segura y previsible. En ese sentido, el Consejo General aprobó en diciembre del 2001 un nuevo presupuesto que aumentaba en un 80% la financiación de la asistencia técnica y establecía un Fondo Fiduciario Global para el Programa de Doha con un presupuesto básico de 15 millones de francos suizos.

### ***La Declaración sobre "Cuestiones y preocupaciones relativas a la Aplicación"***

Establece directrices para resolver los llamados "Problemas de Aplicación o Implementación" derivados de los Acuerdos de Marrakech, que se negociaron durante la Ronda Uruguay (1986-1994) y que hoy regulan el SMC bajo la OMC.

Estos problemas fueron destacados por los países en desarrollo por considerar que los Acuerdos de la Ronda Uruguay no fueron adecuadamente implementados y que adolecen de una serie de falencias, y fueron los principales escollos durante el proceso previo a la Reunión de Doha. Ninguna esfera de la labor de la OMC fue objeto de mayor atención ni generó más controversia durante el período de negociación previo a Doha, en el cual se plantearon unas 100 cuestiones. Más de 40 de ellas, agrupadas bajo 12 epígrafes quedaron resueltas en Doha o con anterioridad a ella, con miras a su aplicación inmediata, y la gran mayoría de las restantes fueron objeto de negociaciones inmediatas.

Esta declaración incluye entre otros aspectos, los siguientes: Aclaración sobre el GATT referido a la Excepción por ba-

lanza de pagos, y compromisos en materia de acceso a los mercados; en Agricultura, incluye precisiones sobre Desarrollo rural y seguridad alimentaria de los países en desarrollo y sobre créditos a la exportación, programas de seguro, contingentes arancelarios, etc. Se aprobaron en el ámbito de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) entre otros, plazos más largos para que los países en desarrollo puedan cumplir nuevas medidas de otros países, y para su participación en el establecimiento de normas internacionales sobre MSF y Asistencia Financiera y Técnica.

En cuanto a las cuestiones transversales (que cruzan todo el acuerdo) se acordó identificar aquellas disposiciones sobre Trato Especial y Diferenciado que fueran obligatorias, las consecuencias de darle carácter obligatorio a las que no lo son, cómo aumentar la eficacia de estas disposiciones y que la cuestión del "Trato especial y diferenciado" se incorpore en las nuevas negociaciones. Asimismo, se pidió a los países desarrollados a otorgar preferencias de manera generalizada y no discriminatoria.

### ***La Declaración relativa al Acuerdo de los ADPIC y la salud pública***

Recoge las preocupaciones de los países en desarrollo en cuanto a los graves problemas de salud pública como el VIH/SIDA, la tuberculosis, paludismo y otras epidemias, así como por el alto precio de los medicamentos. Por ello, a la vez de reconocer la protección a la propiedad intelectual para los nuevos medicamentos, señalan que "el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) no impide ni deberá impedir que los Miem-

bros adopten medidas para proteger la salud pública"<sup>99</sup> y que dicho acuerdo sea interpretado y aplicado de manera que apoye el derecho de los Miembros de la OMC de proteger la salud pública y de un acceso a los medicamentos para todos.

En ese sentido, se reafirma el derecho de los Miembros a utilizar las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC, que prevén flexibilidad, lo que incluye: a) Interpretar el Acuerdo a la luz de su objeto y fin, en particular, de lo enunciado sobre sus objetivos y principios; b) derecho a conceder licencias obligatorias y la libertad de determinar las bases sobre las que se conceden; c) determinar lo que constituye una emergencia nacional u otras circunstancias de extrema urgencia, entendiéndose que las crisis de salud pública, pueden representar una emergencia nacional; y d) dejar a cada Miembro en libertad de establecer su propio régimen para el agotamiento de los Derechos de Propiedad Intelectual según lo establecido en el Acuerdo, sin impugnación, a reserva de lo dispuesto sobre Trato de la Nación más Favorecida y Trato Nacional.

### **Avances y dificultades de la Ronda de Doha. Cancún y acuerdos más recientes**

Como acordado en Doha, la V Reunión Ministerial de la OMC se realizó en Cancún, México, del 10 al 14 de setiembre del 2003, la cual debía hacer un balance a medio camino de los progresos realizados desde el lanzamiento de la Ronda en el 2001, impartir la orientación política necesaria y adoptar las decisiones correspondientes.

Sin embargo, la reunión de Cancún se inició sobre una base débil por haberse incumplido varios de los plazos del Programa de Doha, y no contar a su inicio con un proyecto consensuado de Declaración por las importantes diferencias existentes entre sus miembros sobre temas claves como Agricultura y los “temas de Singapur”.

Al 30 de agosto, y ad portas de Cancún, sólo se aprobó la “Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública” que permite una exención provisional para que países que producen copias genéricas de productos farmacéuticos patentados, fabricados al amparo de licencias obligatorias, puedan exportarlos a las Partes habilitadas en las condiciones establecidas en Doha, para hacer frente a problemas de salud pública. La Declaración establece la vigencia de la exención hasta que se enmiende el Acuerdo de la OMC sobre la propiedad intelectual<sup>10</sup>.

En Cancún, el Ministro de Comercio de México y Presidente de la Conferencia Ministerial, Luis Ernesto Derbez, presentó una propuesta de texto integrado cubriendo todos los temas, la cual fue conocida como el “texto Derbez”<sup>11</sup>, como base para un acuerdo a ser adoptado, la que finalmente no se aprobó por las irreconciliables posiciones de las Partes.

Para entender mejor lo que se llamó el “impasse de Cancún”, he incluido las declaraciones de la Subsecretaria de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de la Cancillería Mexicana, Dra. María de Lourdes Dieck, a Radio UNAM<sup>12</sup> quien hace un balance de la reunión y nos brinda así la perspectiva del país anfitrión.

La Doctora Dieck explicó que habían varios temas que preocupaban a los países en desarrollo como la agricultura, medicamentos genéricos, bienes no agrícolas, y que lograr acuerdos en Cancún los hubiera beneficiado, por lo que lamentó la suspensión abrupta de las negociaciones y que por ello, el balance para México no era muy positivo.

En cuanto a los subsidios en el sector agrícola, la Subsecretaria Mexicana señaló que hubo un momento en que existió flexibilidad en las negociaciones por parte de Japón, la UE y EE.UU. al grado que estaban dispuestos a reducir los subsidios a la mitad de los niveles actuales. En su opinión, era muy difícil esperar que los países desarrollados aceptaran eliminar todos los subsidios de inmediato. Señaló que no obstante, que por el lado de los países del G-21, que estaban en gran medida contentos por este logro, surgen algunos países que, en una posición más extrema, solicitan que la reducción sea total, mientras que los países desarrollados propusieron a su vez algunos de los temas de Singapur, referidos a la facilitación del comercio. En ese momento, que reconoció muy tenso, un grupo de países en desarrollo condicionó continuar el diálogo a la reducción de los subsidios a cero mientras que los países desarrollados señalaban que no podían hacer tal reducción, por lo que pese a los esfuerzos del Presidente de la reunión, el Doctor Derbez, no se llegó a un acuerdo y allí concluyó abruptamente la reunión. Señaló como los más radicales, el grupo llamado “Bangladesh” que representa a los Países Menos Adelantados, en gran medida, naciones africanas; Jamaica como líder de los países Caribeños; la India, Kenia, Nigeria, Tanzania, Uganda, Egipto, China, Bostwana, Zimbabwe y Filipinas.

Según lo expuesto, podríamos concluir que la falta de consenso en torno a los temas de Singapur vs. Subsidios agrícolas habrían sido la causa inmediata del colapso de Cancún. Sin embargo, habrían otros elementos subyacentes, como señalan voceros de algunas ONGs como Martín Khor de “la Red del Tercer Mundo”<sup>13</sup>, quien estimó que el controvertido tema de la agricultura fue el centro de la discusión que tuvo como protagonistas a la UE y a los EE.UU. por un lado, y a los países en desarrollo del G-21 por el otro, así como a una agrupación de 32 países en desarrollo que surgió como una Alianza de Productos Especiales y Mecanismo de Salvaguardia Especial que abogaba por elementos más fuertes en materia de trato especial y diferenciado. Khor opina que el Texto de la Secretaría como elemento detonador del conflicto y que los países en desarrollo estaban muy insatisfechos porque el texto sobre agricultura y los temas de Singapur ignoraba sus propuestas y que se habría “resentido el carácter manipulador del proceso de toma de decisiones de la OMC”, en particular en cuanto a la redacción de los textos, y que en última instancia, habría sido su falta de transparencia y de participación lo que generó la situación inmanejable que llevó al colapso de Cancún.

Al concluir dicha reunión, se aprobó una breve Declaración Ministerial<sup>14</sup> que señala la necesidad de continuar el trabajo en ciertas áreas claves, solicita al Presidente del Consejo General que coordine esta labor y convoque una reunión del Consejo General a nivel de Altos Funcionarios para el 15 de diciembre de 2003, y se compromete a mantener las convergencias alcanzadas respecto a los textos, y a “continuar trabajando para implementar los Acuerdos de Doha plena y fielmente”.

## **En Cancún emergió el Grupo 21 (G-21)**

Integrado por países de Latinoamérica, África y Asia, que unieron fuerzas para defender los intereses de los países en desarrollo en base a una plataforma común y en particular, para el reclamo a EE.UU. y la UE sobre los subsidios agrícolas. Los latinoamericanos que integraron el grupo fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Venezuela. Fuera del continente, participaron China, Egipto, India, Sudáfrica, Filipinas, Nigeria, Tailandia y Pakistán.

El G-21 presentó en Cancún una contrapropuesta al documento de la CEE y los EE.UU. para establecer un “marco de modalidades” en las negociaciones agrícolas, la cual constituía un mínimo común denominador para los países del grupo y consideraba los elementos centrales para el Perú en Agricultura en cuanto a la adopción de compromisos de reducción mínimos para un grupo de productos sensibles denominados “productos especiales”, que se tome en cuenta el desarrollo rural, así como una salvaguardia agrícola especial aplicable únicamente a los países en desarrollo<sup>15</sup>.

La posición adoptada por el Perú dentro del Grupo estuvo orientada a promover un enfoque constructivo y moderado y evitar cualquier interpretación tendente a caracterizar al G-21 como una expresión del antagonismo Norte-Sur. En el mismo sentido se pronunciaron los delegados de Ecuador, Colombia, Chile y El Salvador.

Luego del fracaso de Cancún, algunos países desarrollados comenzaron a

atribuirle la responsabilidad al G-21. EE.UU. por su parte, inició una estrategia de presionar a los “países amigos” para que renuncien al Grupo, señalando a través de sus voceros oficiales que concentrarían sus esfuerzos en impulsar el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, y tratados bilaterales. Su objetivo, paralelamente, era impedir que el G-21, liderado por Brasil, se consolidase como bloque. Así, al poco tiempo de concluida la reunión de Cancún, Colombia, Perú, Ecuador, Costa Rica y Guatemala anunciaron su retiro del grupo.

Voceros del gobierno peruano fundamentaron el retiro del G-21 por no ser éste un órgano constituido oficialmente sino un grupo oficioso, no obstante se comprometieron a mantener su respaldo a acciones en la OMC para eliminar los subsidios y aranceles en el ámbito agrícola.

Por otro lado, el liderazgo asumido por el Brasil del G-21 es parte de su política de consolidar un bloque sudamericano, en base al MERCOSUR, que pudiera servir de contrapeso frente a EE.UU. y Canadá, en las negociaciones del ALCA y le permitiera a su vez también ampliar su poder de negociación en la OMC. Por ello, el impulso brindado a las negociaciones de un TLC entre el MERCOSUR y la CAN.

Debe señalarse el surgimiento en Cancún de un nuevo actor, el G-21, que implicó una búsqueda de mayores espacios de negociación para los países en desarrollo y propuestas alternativas a las de los actores tradicionales de la OMC

Como acordado, se reunió en Ginebra el Consejo General a nivel de altos funcionarios el 15 de diciembre del

2003, sin lograr avances sustantivos en los temas claves por la poca flexibilidad de las partes para arribar a soluciones de compromiso. Sólo la Declaración referida a los medicamentos, aprobada a los pocos días de Cancún, entró en vigor de inmediato.

Las propuestas de los EE.UU. a través de su representante, el Embajador Robert Zoellick y de la UE presentadas por el Comisario Pascal Lamy en enero último, sirvieron como elementos básicos para reactivar el proceso negociador que se encontraba estancado. La propuesta de EE.UU. consistió en un nuevo esquema que comprendía agricultura, acceso a mercados para bienes no agrícolas y servicios, planteaba adoptar “marcos” para la negociación en agricultura y bienes no agrícolas, y realizar al final una reunión ministerial en Hong Kong. La propuesta incluía la posibilidad de concretar, dentro del enfoque “marcos” para las modalidades, la definición de cifras o porcentajes precisos de reducción y en cuanto a los temas Singapur, recomendaba concentrarse en la facilitación del comercio y transparencia en la contratación pública. La propuesta europea coincidía con la de EE.UU. sobre la Agricultura y productos no agrícolas y tenía diferencias para el enfoque de los temas de Singapur.

Los trabajos realizados en base a ambas iniciativas, con la activa participación del G-21, permitieron adoptar un Acuerdo del Consejo General de la OMC el 1 de agosto último, que aprobó los marcos para las “modalidades de negociación” a fin de facilitar la liberalización del comercio de productos agrícolas, no agrícolas y servicios y por otro lado, facilitar el comercio en el ámbito aduanero<sup>16</sup>.

En Agricultura, el acuerdo confirma los compromisos de Doha de buscar mejoras sustanciales de acceso a los mercados, reducciones de todas las subvenciones a la exportación, y reducciones sustanciales de la ayuda interna. Para las ayudas internas se acuerda el 1er año una reducción de 20% de la Medida Global de Ayuda Total Consolidada<sup>17</sup>, del nivel "de *minimis*" permitido<sup>18</sup> y de los toques del Compartimento azul<sup>19</sup>. Sobre el subsidio a las exportaciones, acordaron establecer modalidades que aseguren su eliminación para una fecha final creíble. En cuanto al acceso a mercados acordaron que las reducciones de aranceles se realizarán mediante una fórmula estratificada que tenga en cuenta las diferentes estructuras arancelarias y en base a los tipos consolidados, considerando en los 3 casos, los criterios de trato especial y diferenciado.

Se reafirma el compromiso que el acceso a los mercados para los productos no agrícolas tendrá por finalidad reducir o eliminar los aranceles, incluida la reducción o eliminación de las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo. En cuanto a servicios, los países miembros se comprometen a presentar ofertas revisadas a más tardar en mayo del 2005.

El Consejo acuerda proseguir las negociaciones iniciadas en Doha, ampliando el plazo acordado, encaminándolas hacia la VI Conferencia Ministerial a realizarse en diciembre del 2005 en Hong Kong, China.

La adopción de este acuerdo permitió imprimir un poco de optimismo a

las expectativas sobre el futuro del Sistema Multilateral de Comercio basado en la OMC. Sin embargo, el impasse de Cancún llevó a que algunos países desarrollados, entre ellos EE.UU., opten por privilegiar las opciones de negociación bilateral y regional, en las que su poder de negociación es mayor.

Los especialistas han sido bastante cautos en sus análisis en cuanto a este acuerdo de la OMC, señalando que el texto aprobado es demasiado "vago" sobre temas claves y fechas, y que se debería esperar hasta que se adopten los acuerdos operativos considerados cruciales, para evaluar mejor su impacto en los países en desarrollo. Señalan también que en la medida que los aranceles actualmente aplicados son menores a los consolidados, y que los subsidios consolidados también resultarían mayores a los actuales, en términos reales y en el corto plazo, no habrían reducciones a los subsidios, por lo que sólo en el largo plazo podrían verse mejor los resultados, dependiendo en gran medida de las negociaciones que continuarán en Ginebra. No obstante, reconocen como logro el compromiso de los países desarrollados de concluir con sus subsidios a las exportaciones en algún momento en el tiempo y de reducir sus ayudas internas. Sin embargo, la contrapartida dada a cambio por los países en desarrollo de liberar sus mercados para bienes industriales, servicios y agrícolas, es vista como potencial amenaza, lo que dependerá de las próximas reuniones.

Finalmente debe señalarse el importante rol de nuevos actores como el G-21 y el Grupo Cairns<sup>20</sup> para lograr algunos avances en el objetivo de desmantelar el sistema proteccionista agrícola de los países desarrollados.

## Tratados de Libre Comercio (TLCs). ¿Oportunidades o amenazas?

En términos generales, un Tratado de Libre Comercio (TLC) es un acuerdo regido por el derecho internacional y celebrado por uno o varios Estados cuyo propósito fundamental es establecer un Área de Libre Comercio entre las partes.

Teóricamente existen dos enfoques para liberalizar el comercio, un enfoque multilateral promovido por la OMC con el fin de eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias del comercio internacional, y el enfoque regional y bilateral que comprende los TLCs entre dos o más países, por el cual acuerdan reducir o eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias en su comercio, pero manteniéndolas para el resto del mundo.

Originalmente los TLCs regulaban exclusivamente el comercio de bienes, que caracterizan mayormente a los acuerdos tipo "ALADI", sin embargo, los más recientes conocidos como "Tratados de Tercera y Cuarta Generación" comprenden no sólo el comercio de Bienes, sino también Servicios e Inversión, con Capítulos especiales sobre Servicios Financieros, Propiedad intelectual y mecanismos de solución de controversias, entre otros.

Si bien la complejidad de los TLCs varía de acuerdo a los países que los suscriben, en esencia, las principales materias que conforman la arquitectura de un TLC son: Reglas de Origen en las cuales se establecen criterios para determinar cuando una mercancía o servicio se puede considerar "originaria" y gozar de los beneficios acordados en el tratado; ac-

ceso a mercados, en el que se determinan las regulaciones para el ingreso de los bienes, servicios e inversiones al territorio de la otra parte y el proceso de liberalización. Incluyen también Normas Técnicas y Fitosanitarias, Servicios, Inversiones, Servicios Financieros, Entrada Temporal de Personas de Negocios, Telecomunicaciones, Derechos de Propiedad Intelectual, Compras del Sector Público, Solución de Controversias y temas institucionales.

He incluido algunas variables de análisis que un país en desarrollo podría considerar para la negociación de este tipo de acuerdos con un país desarrollado, y para ello, he tomado como referencia el método FODA como herramienta de diagnóstico que permite evaluar las fortalezas y debilidades en el ámbito interno y las oportunidades y amenazas generadas en el externo.

Oportunidades:

- a) Aumentar sus exportaciones a través de un mejor acceso a un mercado mayor, que tiene consumidores con mayores ingresos que su población local.
- b) Dar estabilidad y permanencia en el tiempo a los beneficios otorgados a sus exportaciones en el marco de Sistemas Generalizados de Preferencias (SGPs), lo que coadyuvará al incremento de las corrientes de comercio e inversiones en el país en desarrollo.
- c) Incrementar su producción manufacturera y de mayor valor agregado, que le brindará mejores ingresos por sus exportaciones al obtener mayor acceso para dichos productos de pactarse la desaparición gradual del "escalonamiento arancelario".

d) Establecer mecanismos y reglas claras y equitativas para la solución de controversias, ya que surgida una controversia y ante la ausencia de reglas, el país desarrollado o la transnacional estaría en mejores posibilidades de imponer las suyas.

e) Mayor acceso a inversiones y capitales extranjeros que podrían estimular su economía, pudiendo con ello, captar nuevas tecnologías, generar empleo y mejorar la capacitación de su personal local.

Amenazas:

a) Mayor competencia para los productos y servicios del país en desarrollo, lo que puede traer el cierre de sus empresas menos competitivas, generar desempleo y crear o agravar sus problemas sociales con la consiguiente inestabilidad política.

b) Impactos negativos en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYMES) del país en desarrollo y los trabajadores menos calificados o aquellos que laboran en los sectores que no se beneficiarán por el acuerdo, lo que podría implicar en un futuro su necesidad de reconvertirse, o de integrarse para producir a economías de escala.

c) Generación de una competencia desleal en el sector agropecuario por los millonarios subsidios que otorgan los países desarrollados a su sector agrícola, situación que en el caso de una apertura de su mercado en forma indiscriminada podría afectar a una numerosa población rural y crear inestabilidad política y desempleo.

d) Que transnacionales y empresas del

país desarrollado al invertir en el país en desarrollo, pudieran desarrollar una dinámica que responda más a sus intereses globales que a los del país receptor de la inversión.

e) Que al brindar una mayor protección a la propiedad intelectual por exigencia del país desarrollado, los medicamentos sean más costosos e inaccesibles para su población de menores recursos y se afecte la salud pública.

f) Que la aplicación de las regulaciones sobre controversias entre inversionista y estado podrían implicar que el país en desarrollo sea objeto de demandas millonarias por parte de la empresa inversionista extranjera por conflictos sobre normas ambientales internas, que pudieran resultar en enormes pérdidas para ese estado, y que con ello resulte muy limitado en su capacidad reguladora a nivel central o regional.

Fortalezas:

a) El menor precio de la mano de obra local que podrían motivar que las empresas del país desarrollado trasladen ciertos procesos productivos o establezcan filiales en el país de menor desarrollo.

b) Un mercado de servicios local poco desarrollado que pudieran hacerlo atractivo para las empresas de servicios del país desarrollado, que por lo general representan un sector muy dinámico y en crecimiento.

c) Tener un comercio diversificado y contar con acuerdos comerciales con otros países y regiones, que contribuyan a una menor dependencia con el país desarrollado.

d) Abundancia, suministro o control de bienes o servicios considerados estratégicos para determinados sectores productivos del país desarrollado (petróleo, gas, acero, el Canal de Panamá, etc.)

e) Haber establecido una vinculación especial con el país desarrollado en base a criterios de seguridad, políticos o geoestratégicos.

Vulnerabilidades:

a) La falta o insuficiente planeamiento estratégico a largo plazo y de metas consensuadas entre su gobierno, sectores empresariales, trabajadores y la sociedad civil en cuanto a proyectos nacionales de desarrollo, y dentro de ellos, sobre su política comercial y económica en general.

b) Limitada disponibilidad de cuadros calificados a nivel de gobierno para las negociaciones de estos TLCs, su implementación, así como de asesores legales y expertos para los casos de controversias que se susciten.

c) Deficientes niveles educativos de los trabajadores así como una laxa implementación de la legislación laboral.

d) La poca integración entre sus sectores modernos y tradicionales y que aquellos, en algunos casos, estén más articulados a los países desarrollados que a sus propias economías locales.

e) La menor disponibilidad de financiamiento, tecnología, mano de obra calificada, conocimiento de mercado, sistemas gerenciales modernos, y estructuración de procesos productivos adaptados a economías de escala, por parte de las pequeñas y medianas empresas

de los países en desarrollo (MYPES). Bajo nivel de competitividad.

## **Regionalismo abierto y los TLCs en América Latina**

La noción de “regionalismo abierto”, originada en el contexto de la cooperación económica entre los países del Asia y el Pacífico en los 70, se transfirió a principios de los 90 a los análisis de la creación del espacio único europeo, y más recientemente fue adoptada para abordar el proceso de integración regional en América Latina<sup>21</sup>.

Así, la CEPAL contribuyó al debate sobre la dinámica de integración regional proponiendo un “regionalismo abierto” como un “modelo estilizado” para caracterizar la tendencia en América Latina, al final de la Ronda Uruguay, en la que se conjugaban los acuerdos subregionales de liberalización con la apertura unilateral y el avance hacia la integración hemisférica definiéndolo así como “un preferencialismo que crea comercio entre los miembros del acuerdo, sin incrementar las barreras pre-existentes respecto de los terceros países”.

En la década de los 90, los países de la región asociaron su proceso de apertura unilateral a una participación activa en las negociaciones multilaterales, y a la negociación de TLCs plurilaterales, interregionales y bilaterales, proceso que se convirtió en un componente de las estrategias empresariales de los grupos instalados en la región. La clara percepción que el desarrollo de su modelo exportador, requería un acceso seguro y previsible a los mercados importadores, les llevó a optar por el Regionalismo como un mecanismo para que sus go-

biernos pudieran influir en los flujos de comercio e inversión y así conducir su inserción económica.

En este contexto, el modelo normativo propuesto por la CEPAL (1994) exigía que la creciente interdependencia creada en la región, como resultado de la liberalización del comercio y las inversiones, debía estar asociada a un aumento de la competitividad global de las exportaciones regionales. Por ello, no bastaba con la apertura, había que incluir otras dimensiones que incidieran en la composición de los flujos comerciales y no sólo en sus destinos. Por ello, para la CEPAL, la promoción de la competitividad dependía de un conjunto de factores que contribuían al aumento de la competitividad sistémica de un país (una adecuada red de infraestructura física, capacitación de mano de obra, sistema de innovación entre otros) en un marco de políticas macroeconómicas sanas. En el ámbito regional, la competitividad sistémica se supedita a la articulación, coordinación y armonización de las políticas nacionales de los países miembros en áreas como transportes, telecomunicaciones, y creación y difusión de tecnologías<sup>22</sup>.

Por ello, los países de la región privilegiaron su participación en procesos de integración subregionales y luego de la Cumbre de las Américas de Miami en 1995, iniciaron un proceso de convergencias entre sus esquemas de integración a fin de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y más recientemente como un paso previo, una Zona de Libre Comercio Sudamericana.

En este contexto, a nivel hemisférico, todos los países de la región, a excepción de Cuba, forman parte del ALCA, a nivel regional 12 de ellos integran ALADI

y se han formado esquemas subregionales como la Comunidad Andina (CAN), MERCOSUR, CARICOM, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), habiéndose establecido además una red de convenios comerciales bilaterales y plurilaterales.

Países como México y Chile, que no forman parte de estos 4 esquemas subregionales, han promovido activamente la suscripción de acuerdos comerciales con países desarrollados tanto en la región como fuera de ella. Así, México tiene suscritos TLCs con EE.UU. y Canadá (NAFTA), la UE, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Israel, el Grupo de los 3 (Colombia y Venezuela) así como con las Repúblicas Centroamericanas y Cuba. En el marco ALADI, tiene Acuerdos de Complementación Económica (ACEs) con los 5 países andinos y los integrantes del MERCOSUR y Chile. Por su parte, Chile ha suscrito TLCs con EE.UU., México, Canadá, Corea, UE, Costa Rica y El Salvador, y acuerdos tipo ALADI con los países Andinos y MERCOSUR.

Nuestro país es miembro de la CAN, forma parte de ALADI y ha suscrito recientemente un TLC con MERCOSUR. A nivel extrarregional, junto con México y Chile, integra el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) y tiene un acceso preferencial a los mercados de EE.UU. como la UE a través de sus respectivos SGPs.

Así, desde 1991, nuestro país, junto con Bolivia, Colombia y Ecuador, se benefician del SGP creado por la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) de EE.UU. como parte de su programa de lucha contra las drogas. El objetivo principal del ATPA es crear empleos en

los países beneficiados, por medio de la diversificación y el aumento del comercio con EE.UU. El ATPA que concluyó en diciembre del 2001, permitía el ingreso libre de aranceles de 5,600 productos, y por Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de erradicación de drogas (ATPDEA) se ha renovado hasta el 2006, prorrogándose las preferencias del ATPA y ampliándolas a 700 productos más (confecciones, petróleo y derivados, calzados, manufacturas de cuero, atún, etc.).

Desde 1991, las exportaciones agrícolas, industriales y pesqueras peruanas se benefician del "SGP-Andino" que otorga la UE bajo el Régimen de Lucha contra la Producción y el Tráfico de Drogas, originalmente en favor de los países andinos, y ampliado después a Centroamérica, Panamá y Pakistán. Este Régimen establece aranceles cero para casi el 90% de las exportaciones de los países beneficiarios favoreciendo la sustitución de cultivos, la industrialización y diversificación exportable con desarrollo sostenido. Al ser cuestionado este sistema por la India en la OMC, por un contencioso que tiene con Pakistán, y como consecuencia del fallo del panel conformado para tal efecto, la Comisión Europea anunció en julio pasado que a partir del 2006 sustituirá el actual SGP por uno más general, SGP-plus, que abarcaría más países, daría énfasis al desarrollo sostenible y respeto a las normas laborales y el buen gobierno, lo que podría significar para el Perú una disminución de las ventajas actuales.

Asimismo, nuestro país viene negociando un TLC con EE.UU., juntamente con Colombia y Ecuador, y como parte de su estrategia comercial y como resultado de los problemas suscitados con el

SGP-Andino de la UE, ha propuesto al bloque europeo iniciar negociaciones para un TLC.

## **Algunos casos de análisis**

### **TLCAN (NAFTA)**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), conocido también por sus siglas en inglés NAFTA, creó la más grande área de libre comercio en el mundo<sup>23</sup> y fue suscrito por los Presidentes de México, Canadá y Estados Unidos el 17 de diciembre de 1992. Entró en vigor el 1º de enero de 1994.

El NAFTA tiene una gran importancia en las relaciones económicas internacionales porque implicó un cambio de los paradigmas de la época al ser el primer TLC que incorporaba a un país en desarrollo al proceso de integración de dos países desarrollados, lo cual se dio sin transferencias financieras que facilitarían la transición, a diferencia de lo ocurrido con la Unión Europea. Hasta ese entonces, era común que los países ubicados en la misma región geográfica y de situación económica similar establecieran acuerdos comerciales o de integración (CEE, MERCOSUR, Grupo Andino) los que se asociaban para liberar su comercio de bienes y formar bloques de defensa de sus intereses, relativo a terceros. También el NAFTA destaca por incluir disciplinas sobre inversiones, derechos de propiedad intelectual y comercio de servicios, temas no abordados en los TLCs tradicionales.

La fuerte presión en Estados Unidos por parte de los grupos ecologistas y sindicalistas, llevó a la aprobación en 1993 de tres tratados complementarios sobre

temas medioambientales y laborales, lo cual permitió la aprobación del NAFTA por el Congreso estadounidense.

El principal objetivo del Acuerdo fue crear una zona de libre comercio, para lo cual las Partes acordaron: a) eliminar barreras al comercio, estimulando el desarrollo económico y dando a cada país signatario igual acceso a sus respectivos mercados; b) promover las condiciones para una competencia justa; c) incrementar las oportunidades de inversión; d) proporcionar la protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, y e) establecer procedimientos eficaces para la aplicación del TLC y para la solución de controversias<sup>24</sup>.

En el Capítulo sobre **Acceso a mercados para el Comercio de Bienes** se acordó que las restricciones al comercio entre los 3 países deberían ser progresivamente eliminadas entre el 1° de enero de 1994 y el 1° de enero del 2008, con períodos de transición de 5, 10 y 15 años, pero en su mayor parte fueron suprimidas durante los primeros años de vigencia del tratado. Así a partir del 1 de enero del 2003, casi todos los productos agrícolas dejan de estar protegidos por aranceles y contingentes arancelarios, y se liberaliza el comercio agrícola. Entre los productos incluidos figuran el trigo, arroz, manzanas, jugo de frutas, papas, lácteos y carnes de ave y cerdo, que inciden directamente en la producción agrícola en pequeña escala de México. Solamente unos pocos productos como frijoles, maíz, azúcar y leche en polvo, considerados muy sensibles quedaron protegidos hasta el 2008. El tratado también consagra los principios del Tratado Nacional (TN) y el de la Nación más Favorecida (NMF) y convierte las medidas no

arancelarias en aranceles y contingentes arancelarios.

**Las reglas de origen** disponen que los bienes se considerarán originarios de la región cuando se produzcan en su totalidad en ella, y para aquellos que contengan materiales procedentes de otros países, mantienen el origen siempre y cuando haya sido transformado en cualquier país parte y modificado su clasificación arancelaria. En algunos casos, además de este requisito, los bienes deben incorporar un porcentaje específico de contenido regional. (mínimo 60% de su valor de venta o 50% de su costo neto). En general, estas reglas buscan asegurar que las ventajas del TLC se otorguen sólo a bienes producidos en la región y no a bienes que se elaboren total o en su mayor parte en otros países.

Tanto México como Estados Unidos buscaron proteger sus sectores vulnerables a la importación mediante períodos más largos de transición y tasas de contingente arancelario. También se incorporaron disposiciones especiales para el azúcar y concentrados de jugo de naranja congelados, productos particularmente sensibles. Asimismo, acordaron disposiciones de salvaguardia especial para proteger ciertos productos contra rachas de importación. EE.UU. utiliza esta salvaguardia para ciertas importaciones (cebollas, tomates, chiles, calabazas) y México, a su vez, las aplica a tres grupos de productos: cerdos vivos y la mayoría de los productos porcinos, manzanas y productos derivados de la papa.

En cuanto a los **subsidios agrícolas**, se acordó que para las ayudas internas, prevalecerían los compromisos de la OMC, y que las partes procurarían eli-

minar los subsidios a la exportación, señalando que no es apropiado otorgarlos cuando no existan otras importaciones subsidiadas de ese producto procedentes de un tercer país. Con este criterio, se permitió a EE.UU. y Canadá continuar subsidiando sus exportaciones al mercado mexicano para contrarrestar las exportaciones subvencionadas de los europeos. Sin embargo, tanto EE.UU. como Canadá no pueden mantener subsidios en su comercio bilateral de productos agrícolas<sup>25</sup>.

Asimismo, se establecieron procedimientos de **aduana** más modernos y eficientes, la armonización de dichos procedimientos entre las partes así como mecanismos para resolver controversias e implementar el tratado.

**Comercio de Servicios.**- Al extender la liberación del comercio a los servicios, además de los bienes, NAFTA fue más allá de las provisiones del GATT, acordando también las cláusulas del TN y la NMF.

**Inversiones.**- Se consagra aquí también las cláusulas del TN y de la NMF y el pre-establecimiento y que las partes no estén permitidas de imponer requisitos de desempeño a los inversionistas de las otras partes.

**Propiedad intelectual.**- Las partes acuerdan proteger y hacer respetar los derechos de propiedad intelectual en sus territorios. Se establece como excepción a dicha protección, la necesidad de mantener el orden público o moral, proteger la salud pública y el medioambiente.

**Mecanismos de solución de controversias.**- En los capítulos 11, 14, 19 y 20 del TLCAN se establecen los principales

mecanismos tales como el aplicable a los inversionistas (Capítulo 11), servicios financieros (Cap. 14), y Medidas antidumping, y compensatorias (Cap. 19) y las disposiciones institucionales (Cap. 20). En general, en una primera etapa se establecen consultas y negociaciones directas hasta llegar a la formación de un panel arbitral.

### **Acuerdos paralelos sobre trabajo y Medio Ambiente:**

- 1.- El Acuerdo de Cooperación Laboral fue firmado en enero de 1993 y en él se comprometen a promover los principios del derecho del trabajo (libertad de asociación, el derecho a la huelga, estándares mínimos de empleo, prohibición del trabajo forzado y el de menores, etc.), a la vez de propiciar la cooperación para la innovación, productividad y calidad y buscar que los gobiernos implementen y promuevan el cumplimiento de la ley laboral.
- 2.- El acuerdo de cooperación sobre medioambiente suscrito en 1993, tiene regulaciones dirigidas a promover que las leyes medioambientales sean aplicadas. Las principales preocupaciones por los que se creó fueron como el Tratado podría afectar los estándares más exigentes de un país y si esos estándares podrían ser cuestionados exitosamente como barreras no arancelarias al comercio. Otro aspecto de preocupación fue si las medidas de protección al medioambiente más débiles en un país o con menor nivel de aplicación, crearía una ventaja competitiva que proporcionaría un incentivo mayor a los empresarios para reubicar su producción en el país

menos regulado. Por ello, se estableció como obligaciones de las partes implementar su legislación medioambiental, realizar evaluaciones y promover educación en esta materia, asegurar transparencia en el proceso de hacer e implementar la legislación, y mantener el debido proceso al administrar las leyes medioambientales.

Asimismo, acordaron promover el respeto a Leyes y soberanía nacionales; el acceso de los ciudadanos a los mecanismos de cumplimiento de las leyes ambientales domésticas y establecieron sanciones para el caso de persistencia de incumplimiento con represalia cruzada.

#### **Balance.-**

Mucho se ha escrito sobre los efectos positivos y negativos del NAFTA para sus socios. Para un balance objetivo sobre este tratado, he incluido un estudio del Banco Mundial titulado "Las lecciones del NAFTA para América Latina y el Caribe" preparado por sus economistas Daniel Lederman, William F. Maloney y Luis Servén, y difundido en enero del 2004<sup>26</sup>.

El estudio señala que el NAFTA ha estimulado el desarrollo económico de México, pero no ha sido suficiente para lograr su convergencia económica con Canadá y EE.UU., incluso en el largo plazo, por la falta de instituciones adecuadas e inversión en innovación e infraestructura. Reconoce también que el libre comercio por sí solo no es suficiente sin una reforma significativa de las políticas e instituciones, y que el desarrollo de México se vio limitado por su insuficiente inversión en educación, innovación e infraestructura, así como su "baja calidad

institucional", un término que abarca entre otros, la rendición de cuentas, eficacia regulatoria y el control de la corrupción. Reconoce también que si bien el tratado conectó mejor a México con la economía más dinámica del mundo, su desarrollo fue disparado en esta década, y que sólo se han beneficiado con la liberalización comercial sus regiones y sectores más desarrollados y competitivos no así aquellos rezagados y que el desafío seguirá siendo ampliar los beneficios de una mayor integración a toda la sociedad.

El Banco Mundial señala que sin el NAFTA, las exportaciones globales habrían bajado aproximadamente en un 25%; la inversión extranjera directa (IED), la cual fue excepcionalmente alta en 1994-95, habría sido inferior en un 40%, y el ingreso per cápita mexicano de US\$5.920 en el año 2002 habría sido alrededor de un 4% inferior.

Sobre su impacto en el ámbito laboral, el estudio indica que existen pocas pruebas de que el acuerdo haya provocado mayores riesgos para los trabajadores o un aumento en el tamaño del sector informal y que más bien, el libre comercio había aumentado la demanda por una mano de obra mexicana más calificada, un desafío ante el cual el sistema educacional debía estar preparado.

Sobre la agricultura, el Banco Mundial destaca sus efectos positivos para la agricultura exportadora, pero que habría tenido poco impacto entre los pequeños agricultores de los estados del sur de México, quienes tienen una larga historia de abandono social, político y económico y que por ello, debía haber mejoras en la educación rural, infraestructu-

ra, instituciones y políticas de desarrollo rural en general.

El estudio concluye que en general las deficiencias de México en educación, investigación y desarrollo limitaron su posibilidad que a través del TLC alcanzara el nivel de avance tecnológico de EE.UU. o, incluso, de países como Corea.

El balance en términos económicos es muy positivo. Así, entre 1994 y 2000, el comercio de bienes entre los 3 socios se duplicó de US\$350,000 millones a US\$700,000 millones. En el 2000, las 3 economías produjeron más de 11 billones de dólares en bienes y servicios. El comercio entre EE.UU. y Canadá representa la relación comercial bilateral más grande del mundo, y México es el segundo socio comercial de EE.UU. A partir de 1994, México cuadruplicó su comercio con EE.UU. que representa el 80% de su comercio total, aumentando así su dependencia económica. Las exportaciones manufactureras mexicanas han crecido a una tasa anual del 16%, concentrándose principalmente en aquellas de "valor agregado" de la producción de las maquiladoras. Por otro lado, las cifras sobre inversión extranjera directa (IED) son bastante positivas para las partes, ya que sólo EE.UU. tuvo un incremento de la IED por un valor de 600% en el período 1984 al 2000, en Canadá creció en 10 veces y en México, el doble<sup>27</sup>.

Por otro lado, el escaso crecimiento del PNB per cápita en México, los bajos salarios y empeoramiento de las condiciones laborales en las Maquiladoras, la crisis de su sector rural y algunas de sus industrias manufactureras y servicios no vinculados a la exportación, así como el incremento de las diferencias de ingreso

entre ricos y pobres en los 3 países han sido motivo de grandes cuestionamientos al tratado, generándose un polarizado debate entre los defensores del liberalismo y sus detractores quienes señalan que sólo un pequeño grupo de multinacionales habrían sido las grandes beneficiadas<sup>28</sup>.

### **Acuerdo de Asociación Política y Económica entre Chile y la Unión Europea**

Como parte de su estrategia comercial, Chile suscribió un Acuerdo de Asociación Política y Económica con la Unión Europea (UE) el 18 de noviembre del 2002 en Bruselas, que entró en vigencia el 1 de febrero del 2004. Para Chile, la UE como bloque comercial es un socio estratégico ya que es su primer socio comercial, primer inversionista extranjero y la primera fuente de la cooperación internacional<sup>29</sup>.

La UE, conformada por un grupo de quince países—Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido—se ha ampliado a partir del 1ero de mayo último con la incorporación de 10 miembros más: la República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Con 380 millones de consumidores, un PNB per capita de US\$24,662 y con su proceso de ampliación en curso, que hará un total de 450 millones de habitantes, la UE se está convirtiendo no sólo en el mayor mercado del mundo sino en un gravitante actor en la escena internacional. Sin embargo, tiene muchos retos que afrontar por este proceso de ampliación y el perfeccionamiento de la EUROZONA, entre otros.

El Acuerdo de la Asociación Chile-UE suscrito, se basa en la reciprocidad y el interés común y se construye sobre tres pilares siguientes:

1.- **Político**, a fin de fortalecer el diálogo entre las Partes tanto en los ámbitos bilateral como multilateral, así como promover y difundir los valores democráticos.

2.- **Económico-Comercial**, tiene por finalidad liberalizar en forma progresiva y recíproca el acceso a los mercados para los bienes, servicios y compras gubernamentales; y consolidar un ambiente de confianza para los inversionistas; asimismo establece un mecanismo de solución de controversias más expedito que el que hoy rige en la Organización Mundial de Comercio (OMC)<sup>30</sup>.

3.- **Cooperación**, estableció una cooperación reforzada", para contribuir a la aplicación del Acuerdo. Se destacan cinco áreas: económica y financiera; ciencia, tecnología y sociedad de la información; cultura, educación y audiovisual; reforma del Estado y administración pública; y la cooperación social. Un elemento importante es que posibilitará la participación de Chile en los programas de cooperación comunitarios, destinados sólo a los países miembros de la Comunidad.

Según la Cancillería Chilena, el acuerdo, considerado de IV Generación plus, es el más avanzado que han suscrito y consagra una asimetría privilegiada a la vez de consolidar su SGP. En un optimista balance, sus voceros oficiales y líderes empresariales lo consideran como muy favorable para el desarrollo agrícola, industrial, la generación de empleo y la mejora en ciencia y tecnología en Chile.

En términos generales, el Acuerdo establece una Zona de Libre Comercio que incluye la liberación de aranceles y medidas no arancelarias en el intercambio de bienes —excluyéndose algunos rubros agrícolas y pesqueros—, distribuidos en seis categorías de productos, según plazos de desgravación establecidos. Así, se pactó que desde su vigencia, el 85% de las exportaciones Chilenas a la UE ingresan sin arancel y que a partir del cuarto año, los bienes favorecidos con arancel 0 representarán 96% del valor de dichas exportaciones. El período más largo de liberación es de diez años. Como excepciones a la desgravación arancelaria quedó el 0,3% del comercio chileno con la UE. Asimismo, al establecer gradualmente a través de un plazo máximo de 10 años, la eliminación del "escalonamiento arancelario", se espera que generarán mayores espacios para exportar bienes industriales.

Respecto de la apertura del mercado chileno, alrededor del 91% de las exportaciones europeas pueden ingresar a Chile con arancel 0 desde su vigencia. El resto de las ventas europeas se desgravará en plazos de 5 a 10 años, y que se habría resguardado así los productos sensibles chilenos, tanto agrícolas como industriales.

A continuación, se detallan las decisiones más importantes del Acuerdo:

#### Acceso a mercados:

En cuanto a los Bienes Industriales se acordó que el 99,5% de los productos chilenos ingresarán al mercado europeo libres de arancel en forma inmediata y el resto a 3 años. Se consideran bienes favorecidos el metanol, sal, fertilizantes, madera, papel, textiles, confecciones,

calzados y muebles de madera. Según la cancillería chilena, las pequeñas y medianas empresas (PYMES) serían las grandes beneficiarias por que son principalmente manufactureros. Para los productos chilenos sensibles, se pactó una lista de desgravación para el ingreso de los productos europeos a 7 años, donde se incluyeron químicos, pinturas y plásticos.

En el sector agropecuario, a través del acuerdo, el 47% del total de exportaciones agrícolas chilenas podrán ingresar con arancel 0 y el 42% adicional se desgravará gradualmente hasta el 4to año. Se establecieron cuotas para acceder a las carnes rojas, blancas, cerdos, cordero y lácteos. Las frutas y verduras resultaron favorecidas, habiendo logrado para las manzanas y uvas chilenas desgravación inmediata y que sus productos sensibles queden resguardados.

En cuanto los productos agroindustriales, se acordó que la mayoría de productos se incluya en lista de desgravación de cuatro años (jugos de fruta, concentrados de tomate, conservas de frutas). Se incorporaron cláusulas de salvaguarda y se aceptó mantener el sistema chileno de bandas de precios en el sector agrícola y agroindustrial.

Para el sector pesquero, se pactó una desgravación arancelaria por la cual la mayor parte de los productos chilenos quedaron incluidos en el Acuerdo con plazos de desgravación entre 0 y 10 años, acordándose que la pesca realizada dentro de la Zona Marítima Exclusiva de 200 millas será considerada de origen chileno y con ello, se acogerá a los beneficios arancelarios. También se establece un Protocolo de Reciprocidad en materia de inversiones por el cual se

permite inversiones europeas en el ámbito pesquero chileno, precisándose que la explotación de los recursos se realiza bajo legislación chilena y sus normas de conservación.

En el sector vinos y licores, de especial importancia para Chile, se acordó una desgravación simétrica en cuatro años, se obtuvo certeza jurídica para algunas marcas chilenas de vinos exportadas hacia la UE, se validaron sus prácticas enológicas superándose los conflictos entre las indicaciones geográficas europeas y marcas comerciales chilenas. Además, ambas partes acordaron protección recíproca de sus indicaciones geográficas en todos los mercados del mundo. Chile aceptó las expresiones tradicionales de la UE, que denotan la calidad de los vinos europeos y acordaron protegerlas en su mercado chileno y el desmantelamiento de algunas marcas chilenas que contienen denominaciones geográficas europeas, con plazos de 5 años en el exterior y 12 en Chile.

Finalmente, en cuanto al **Pisco**, la UE reconoció esta denominación de origen como de uso exclusivo de Chile, sin perjuicio que pueda reconocer, después igual denominación a Perú<sup>31</sup>.

El Acuerdo estableció un **mecanismo para la solución de controversias** basado en un sistema transparente, eficaz y eficiente, el cual tendrá dos etapas: consultas y un panel de tres árbitros neutrales con plazos breves que se reducen más en disputas sobre bienes perecederos.

En cuanto a los derechos de **Propiedad Intelectual**, de especial interés para los Europeos, se comprometieron a otorgarles una protección efectiva, reafir-

mando las obligaciones asumidas en diversas convenciones internacionales (Acuerdo sobre los ADPC y Convenios de París y Berna) y comprometiéndose a ratificar otros acuerdos (Tratados sobre los derechos de autor de la OMPI, etc.) para el 2007 y 2009.

Sobre los **Servicios**, se acuerda la liberalización progresiva y recíproca del sector para los 4 modos de prestación: suministro transfronterizo, consumo en el exterior, presencia comercial, y presencia de persona física. Las actividades y las condiciones de acceso a los respectivos mercados se han incorporado en sendas listas de compromisos específicos. Se establece también diversas disciplinas que guiarán los intercambios, tales como: Trato nacional, reglamentaciones nacionales, reconocimiento mutuo y transparencia. Se adoptaron normas específicas para las actividades de telecomunicaciones, transporte marítimo internacionales y servicios financieros y se exceptuaron del Acuerdo los sectores audiovisual, cabotaje marítimo nacional y transporte aéreo.

En materia de **Inversiones**, el Acuerdo consolida la actual certidumbre jurídica respecto a las condiciones de acceso y establecimiento de la inversión extranjera en Chile.

Habida cuenta el poco tiempo que media desde la entrada en vigor de este tratado a la fecha, es prematuro evaluar cabalmente los efectos de este TLC en la economía chilena que se verán mejor en el mediano plazo. Sin embargo, al 1er año de vigencia se apreció un crecimiento de un 18% de sus exportaciones a la UE<sup>32</sup>. Sus voceros oficiales destacan como logros el haber mejorado el acceso para sus principales exportaciones en un im-

portante mercado no sólo en términos de población sino de muy alta capacidad de consumo, el consolidar el SGP que le otorgaba la UE, y el potencial ingreso de inversiones europeas. Los conocidos subsidios agrícolas europeos, su dinámico sector de servicios, la alta calidad y tecnología de sus productos y las mayores exigencias sobre regulaciones medioambientales y laborales de estos países, representan las amenazas para Chile, mientras que el trato especial y diferenciado que le fuera concedido por ser un país en desarrollo, y la posibilidad de recibir mayor cooperación y flujos de inversión suman las oportunidades a los elementos ya considerados.

## Conclusiones

1.- Pese a las dificultades encontradas para cumplir el ambicioso Programa de Doha, cuyos acuerdos podrían implementarse a muy largo plazo, parecería conveniente que nuestro país mantenga una participación activa y comprometida en la OMC, en cuyo marco deben definirse no sólo el desmantelamiento de los subsidios agrícolas, y las múltiples formas de proteccionismo de los países desarrollados, sino también otros temas de gran interés como el acceso para el comercio de manufacturas, servicios, la inversión extranjera, la propiedad intelectual y las condiciones del "trato especial y diferenciado" para los países en desarrollo.

2.- El análisis de la coyuntura internacional y las experiencias de los TLCs presentados nos lleva a concluir, en principio, que ellos generan ganadores y perdedores, por lo que los procesos de apertura para tener éxito tendrían que ir vinculados a la mejora de la competitividad sistémica del país en desarrollo, según

recomiendan la CEPAL y el Banco Mundial, lo que debería traducirse en la mejora de su infraestructura, servicios básicos, acceso a tecnologías y flujos de inversión, políticas macroeconómicas sanas, y buen gobierno, y que las políticas comerciales se basen y sean coherentes con los planes nacionales de desarrollo. Esto tendría un correlato a nivel regional, a través de la articulación y armonización de las políticas nacionales en áreas claves como son transportes, telecomunicaciones, energía, etc., que podría impulsarse dentro del proceso de convergencia en curso de los esquemas subregionales.

3.- Por ello, y a fin de optimizar las ventajas y reducir los riesgos, sería aconsejable que en las negociaciones de TLCs con los países desarrollados, el país en desarrollo lleve a cabo un proceso de preparación profunda que implique consultas amplias con todos los sectores involucrados tanto públicos como privados, y que los objetivos generales planteados para toda la negociación integren no sólo los intereses de sus sectores exportadores, sino también los de sus sectores más vulnerables (PYMES, agricultura, etc.). Por otro lado, el contar con cuadros calificados y equipos profesionales de carácter multisectorial a nivel del gobierno y sector privado, aumentará su poder de negociación y posibilidades de éxito en estos procesos, y durante la implementación de los TLCs, así como en la solución de las controversias que se produzcan, al igual que en el plano de las negociaciones multilaterales.

4.- La evaluación del nivel de amenazas, vulnerabilidades, oportunidades y fortalezas que un TLC dado podría representar para un país en desarrollo dependerá de cada caso en particular. Evi-

dentemente algunos estarán en mejores posiciones negociadoras que otros, y los acuerdos podrían resultarles más favorables, pero en general, los especialistas coinciden en la conveniencia que el país en desarrollo busque superar sus vulnerabilidades y amenazas en forma previa a la adopción de dichos acuerdos y durante su implementación. Con ese fin, podrían considerarse opciones como la creación de mecanismos para promover la capacitación de sus trabajadores y PYMES, y que éstas puedan producir para economías de escala; diversificar productos y mercados, buscando incorporar más manufacturas y bienes de valor agregado en el contenido total de sus exportaciones así como el dar apoyo a la infraestructura rural.

5.- En cuanto al tema agrícola, ni México ni Chile lograron concesiones importantes por parte de EE.UU. y la UE sobre sus subsidios, por lo que las negociaciones de la OMC en este sector resultarán cruciales por su gran impacto para una importante población rural en los países en desarrollo.

6.- Al ser la inversión extranjera directa un elemento clave en la mejora de la competitividad sistémica de un país, podrían crearse marcos regulatorios para incentivar el ingreso de "inversión productiva" o hacia aquellos sectores que se quiere desarrollar, con transferencia de tecnología y empleo de mano de obra local, y por otro lado, fortalecer los mecanismos para neutralizar posiciones monopolísticas, en beneficio del consumidor. En el ámbito financiero, las crisis de México y Vietnam, producidas por la salida de capitales especulativos, harían recomendable la necesidad de promover la creación de mecanismos regulatorios en el proceso de liberar el sector.

7.- El tema Servicios requerirá un enfoque cuidadoso para el acceso a mercado, en vista que por lo general, este sector en los países en desarrollo no tiene los altos niveles de competitividad alcanzada por los países desarrollados, y por su potencial como alto generador de empleo.

8.- El proceso de ampliación de la UE implicará grandes desafíos por el menor desarrollo de las economías de la Europa Oriental. Se haría aconsejable para nuestro país continuar una evaluación cercana de este proceso por sus potenciales efectos en términos de desviación de comercio y flujos de inversiones hacia los nuevos socios orientales, así como el interés de dar permanencia al SGP-Andino. En vista de la reciente decisión adoptada en el panel de la OMC, considero muy positivos los esfuerzos oficiales encaminados a promover en breve el inicio de la negociación de un TLC con dicho bloque, sea bilateral o en el marco de la CAN, en el cual podría promoverse un trato no menor al recibido por Chile, así como el reconocimiento del Pisco.

9.- Para el Perú, las negociaciones en curso de un TLC con EE.UU. resultan de la mayor importancia por ser su mayor socio comercial y 2do socio inversionista, en el que se espera consolidar los beneficios del APTDEA que expiran el 31

de diciembre del 2006, asegurar un mejor acceso en este mercado considerado el más grande del mundo y captar flujos de inversión. Habida cuenta los TLCs que tiene EE.UU. en la región, y las nuevas negociaciones en curso, no suscribirlo sería quedar en desventaja. Sin embargo, es del caso mencionar el interés geopolítico de la Administración Bush en este TLC y el carácter marginal de nuestra economía para sus intereses, por lo que habría que considerar también que la alta competitividad de sus exportaciones de productos agrícolas, industriales y servicios representan grandes desafíos no sólo para nuestros exportadores, sino para nuestra economía y población en su conjunto, lo que tendría que estar considerado en nuestras estrategias.

10.- Es en este contexto, que el objetivo de reducir altos niveles de dependencia frente a un mercado dado, vulnerabilidad de nuestra economía, haría aconsejable un replanteamiento de nuestras estrategias comerciales hacia los tradicionales centros de poder económicos, y los emergentes en los dinámicos países del Asia, y la posibilidad de ampliar nuestra red de acuerdos con ellos y con aquellos de la región Latinoamericana que nos brinden mejores perspectivas para la exportación de nuestras manufacturas, productos de valor agregado y servicios. Panamá, 30 de agosto del 2004.

## Bibliografía

- Baierlein Hugo: Desafíos para el sector privado.- Seminario Internacional "Tratado de Libre Comercio Chile-EE.UU." organizado por Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior, ULACEX, Panamá, mayo 2004. Director Comercial y Gerente de Comercio Exterior de la Sociedad de Fomento Fabril de Chile, SOFOFA.
- BBC Mundo.com: "Las claves de Cancún".- 5 de setiembre 2003.
- Banco Mundial: "Global Economics Prospects 2004".
- Banco Mundial: "Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries:

- A Summary of Research Findings” Diciembre 2003. <http://Inweb18.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/0/32E02C48D1A7695685256CBB0060CA65?Opendocument>
- CEPAL: Panorama de la inserción regional de América Latina y el Caribe 1999-2000. Edición Marzo 2001 Santiago de Chile.
  - Comisión para la Cooperación ambiental de América del Norte: “El libre comercio y el medio ambiente, la imagen se aclara”. Simposio de América del Norte sobre análisis de los vínculos entre comercio y medio ambiente” 2002.
  - Dra. María de Lourdes Dieck, Subsecretaria de Relaciones Económicas y de Cooperación Internacional de la Cancillería Mexicana: “Los resultados de la V Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio”. 30 de setiembre del 2003. Transcripción de declaraciones ante Radio UNAM de México.
  - Martín Khor: Análisis del colapso de la Conferencia Ministerial de Cancún. Viernes 19 de Setiembre de 2003.- Red del Tercer Mundo - Third World Network. Secretaría para América Latina: Jackson 1136, Montevideo 11200, Uruguay.
  - Dr. Luis Garrido de la Dirección de Negociaciones Comerciales del Ministerio de Comercio de Panamá, experto en temas agrícolas e integrante del equipo negociador del TLC Panamá-EE.UU.
  - Ministerio Relaciones Exteriores de Chile: “TLC Chile-UE: Amplias perspectivas, sólido presente, y positivo pasado”. [http://www.direcon.cl/html/acuerdos\\_internacionales/ue\\_02.php](http://www.direcon.cl/html/acuerdos_internacionales/ue_02.php)
  - Dr. Mario Matus Baeza, Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Seminario Internacional “TLC Chile-EE.UU.” organizado por ULACEX, Panamá, mayo 2004. Formó parte de equipo negociador de este tratado.
  - OMC.- “IV Conferencia Ministerial de la OMC” y Declaraciones aprobadas. Doha, 9-14 de noviembre del 2001. Publicación oficial de la OMC.
  - OMC.- “Entender la OMC” Tercera edición. Agosto del 2003. Publicación oficial de la OMC.
  - OMC.- Página web oficial.- ¿Qué es la OMC?. <http://www.wto.org/indexsp.htm>
  - OMC.- Tratados de la OMC on line “Período de sesiones de la Conferencia Ministerial, Doha: [www.docsonline.wto.org/gen\\_home.asp](http://www.docsonline.wto.org/gen_home.asp)
  - OMC Noticias. Comunicado de Prensa 30 de agosto 2003: La decisión suprime el último obstáculo “patente” a las importaciones baratas de medicamentos”, [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres03\\_s/pr350\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/pres03_s/pr350_s.htm)
  - OMC Noticias.- Portal Online: Días y noches de reuniones alumbran resultado histórico” [www.wto.org/spanish/news\\_s/news\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/news_s.htm)
  - Secretariado del NAFTA: <http://www.nafta-secalena.org/DefaultSite/index.html>
  - Secretaría de Comercio Internacional de México: Informe final del Grupo de Estudio México-Japón sobre el fortalecimiento de las relaciones económicas bilaterales. Julio 2002. Portal: [www.economia-snci.gob.mx/portal/doctosportada/mexicojapon/parte1fin.doc](http://www.economia-snci.gob.mx/portal/doctosportada/mexicojapon/parte1fin.doc)
  - Ing. Haroldo Venegas Bajas.- Separata “Política Económica y Administración Estratégica de Tratados” del 2003, ULACEX. Cap. 1. OMC. Representante del sector privado chileno en negociaciones TLC UE-Chile.
  - Ministro Consejero Alejandro Riveros de la Cancillería peruana.- “Impacto de la V reunión Ministerial de la OMC”.- Documento inédito. Setiembre del 2003.

- Ministro Consejero Alejandro Riveros de la Cancillería peruana: “Estado actual de situación de las negociaciones de la OMC”.- documento inédito. Lima, febrero del 2004.
- Miguel Rodríguez, Director de la Unidad de Comercio de la OEA: “La Liberalización del Comercio en las Américas: desafíos y oportunidades” USIS, Vol. 3, No. 1, abril de 1998.
- Eduardo Tamayo.-“ ALCA: Estados Unidos presiona a sus amigos” ALAI, América Latina en Movimiento.- 2003-10-14.

## Notas

- 1 Página web oficial de la OMC.- ¿Qué es la OMC?
- 2 Preámbulo del Acuerdo de Marrakech que crea la OMC.
- 3 “Entender la OMC” publicación oficial, pág. 2.
- 4 OMC: Programa de Doha para el Desarrollo.- Declaración Ministerial p. 2.
- 5 OMC: tratados de la OMC On line, Doha.
- 6 El Banco Mundial en su informe “Global Economics Prospects 2004” señala que las subvenciones que los países de la OCDE otorgan a sus sectores agrícolas ascienden a US\$ 330,000 millones anuales.
- 7 La OMC define “Crestas arancelarias” como aranceles relativamente elevados que suelen aplicarse a productos “sensibles” Ver “Entender la OMC” pág. 99.
- 8 La OMC define “Escalonamiento Arancelario” como la aplicación de derechos de importación más elevados a los productos semielaborados que a las materias primas, y derechos aún más altos a los productos acabados.
- 9 OMC: Programa de Doha para el Desarrollo, publicación oficial, pág. 25.
- 10 Portal OMC on line: “La decisión suprime el último obstáculo a las importaciones baratas de alimentos”. Comunicados de Prensa 2003.
- 11 OMC: sitio web oficial: V Conferencia Ministerial, proyecto presentado por el Presidente Luis Ernesto Derbez.
- 12 Dra. María de Lourdes Dieck, Subsecretaria de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de la Cancillería Mexicana: “Los resultados de la V Reunión Ministerial de la OMC”. México, 30/09/2003.
- 13 Martin Khor: Análisis del colapso de la Conferencia Ministerial de Cancún. 19 de setiembre de 2003.
- 14 OMC sitio web oficial, Reunión Ministerial de Cancún, Declaración final.
- 15 “Alejandro Riveros: La Ronda de Doha: estado actual de situación en las negociaciones de la OMC. Feb. 2004.
- 16 OMC Noticias-Portal Online: “Días y noches de reuniones alumbran resultado histórico”.
- 17 Medida Global es la ayuda total del gobierno a su sector agrícola consolidada por cada país.
- 18 “De minimis” son formas de ayuda en pequeña escala referidas al valor total del producto, que no debe exceder el 5% en los países desarrollados y 10% en los en desarrollo.

- 19 Se denomina "Compartimento azul" a algunos programas oficiales de ayuda para limitar la producción.
- 20 Grupo Cairns es integrado por 18 países exportadores de productos agrícolas, entre ellos Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay, Malasia y Tailandia, entre otros.
- 21 CEPAL: Panorama de la inserción regional de América Latina y el Caribe 1999-2000. Cap. VIII.
- 22 CEPAL: op cit p. 211.
- 23 El TLCAN comprende una población de 370 millones y un PBI total de US\$7 billones aprox.
- 24 Secretariado del TLCAN/NAFTA: Arts. 101 y 102.
- 25 Departamento de Agricultura de Estados Unidos: Hoja informativa sobre "EL NAFTA Y EL COMERCIO AGRICOLA" Mayo de 1996.
- 26 Banco Mundial: "Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings" Diciembre 2003.
- 27 Comisión para la Cooperación ambiental de América del Norte: "El libre comercio y el medio ambiente, la imagen se aclara".
- 28 Lori Wallach de la ONG "Public Citizen", grupo defensor de los derechos de los consumidores con sede en Washington, publicado en BBC Mundo "Ganadores y Perdedores" 31 diciembre 2003.
- 29 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile: "TLC Chile-UE: Amplias perspectivas, sólido presente, y positivo pasado".
- 30 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile: op. cit.
- 31 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile: "Documento informativo sobre el TLC Chile-UE".
- 32 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile: "Chile responde a exigencias y oportunidades del Acuerdo UE" del 04.02.2004.



### \*Luz Caballero

Consejera en el Servicio Diplomático, con Licenciaturas en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad San Marcos, y Relaciones Internacionales de la Academia Diplomática del Perú. Estudios de Post Grado en Comercio Internacional en la Universidad de Los Angeles, California, UCLA, y Maestría sobre Negociación de Convenios Comerciales en la Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior, ULACEX, de Panamá. Ha desempeñado funciones en las Embajadas del Perú en Bolivia, Reino Unido y Panamá, así como en el Consulado del Perú en Los Angeles.

# La importancia de los recursos hídricos en el MERCOSUR

por Rosario Botton de Morales

## Introducción

A menudo bebemos un vaso de agua sin advertir el extraordinario valor de este recurso. En efecto, el agua, que ha sido siempre un elemento esencial para la vida y la naturaleza del planeta, se convierte, cada día, en un recurso más escaso. Inclusive, en algunas civilizaciones se consideró al agua como mediadora entre la vida y la muerte, se observó en las fiestas rituales andinas, y continua siendo símbolo de purificación física y espiritual.

El agua es considerada la base de la complementariedad, pues permite la integración de los seres vivos, la articulación de la naturaleza y la sociedad humana. El agua es un bien de uso público sobre el cual todos los ciudadanos tenemos derechos y, a la vez, algunos deberes para con ella. Además, es considerada, por muchos, un derecho universal y comunitario por ser de todos y, a la vez, de ninguno.

El manejo del agua, en la actualidad, debería despertar mayor preocupación para todos los Estados y, especialmente, aquellos que cuentan con recursos hí-

dricos importantes, porque el crecimiento industrial y poblacional, así como el mal uso y la sobre explotación del vital líquido pueden poner en riesgo los recursos naturales disponibles, bajo amenaza de desencadenar conflictos ambientales de gran envergadura. Los científicos advierten que una seria amenaza de crisis se cierne sobre el ciclo hidrológico del planeta. Este ciclo regula que cada gota de agua que se evapora de la superficie terrestre vuelva a precipitarse a la tierra, contribuyendo así al equilibrio natural.

Según recientes estimaciones de las Naciones Unidas, en el planeta hay 1.400 millones de personas, es decir, 1 de 4 habitantes del planeta, carecen de un acceso adecuado al agua potable; 2.400 personas no disfrutan de un sistema de saneamiento apropiado; más de 2.200 millones de habitantes, la mayoría niños, mueren de enfermedades asociadas con la falta de agua potable, saneamiento adecuado e higiene; un buen número de habitantes del planeta sufren enfermedades provocadas, directa o indirectamente, por el consumo de agua o alimentos contaminados, así como por organismos causantes de enfermedades que se desarrollan en el agua, etc.

Actualmente, se pierde el 60% del agua por la ineficiencia de los sistemas y métodos de riego. Los sistemas de riego agrícola consumen alrededor del 65% y 70% de agua, principalmente, para producción de alimentos; entre el 20% y 25% para fines industriales; y el 10% restante para uso doméstico. De mantenerse estas tendencias, antes del año 2025 la demanda de agua excederá los recursos existentes en un 56%. Por otro lado, los métodos de riego poseen sus propios riesgos para la salud, como el anegamiento, motor principal de la transmisión de la malaria. Solamente en los países en desarrollo, la mitad del agua de los sistemas de suministro de agua potable se pierde por filtraciones, conexiones ilícitas y vandalismo.

La extracción de agua también viene ocasionando consecuencias devastadoras en el medio ambiente. La capa freática<sup>1</sup> de muchas regiones se vienen reduciendo constantemente y algunos ríos se secan antes de llegar al mar. Actualmente, 31 países sufren una grave escasez de agua y se prevé que en menos de un cuarto de siglo, dos tercios de la población mundial no tendrán acceso adecuado a los suministros de agua dulce.

En Latinoamérica más de 130 millones de personas carecen de suministro de agua potable en sus hogares y se calcula que sólo una persona de cada seis cuenta con redes de saneamiento adecuadas, a pesar que el continente posee abundantes manantiales de agua dulce, albergando cuatro de los veinticinco más caudalosos del mundo (Amazonas, Paraná, Orinoco y Magdalena); grandes lagos (Maracaibo en Venezuela, Titicaca en Perú y Bolivia, Poopó en Bolivia y el Buenos Aires en Argentina y

Chile). No obstante, algunas zonas sufren de sequía donde el 25% del territorio, a lo largo y ancho, se considera árido o semiárido.

## Los acuíferos

Los acuíferos constituyen reservas importantes de agua potable para el mundo y ayudan en la termorregulación del ambiente. Son valorados por las propiedades físicas o químicas que tiene el agua para la humanidad y la vida en general.

Los acuíferos son formaciones geológicas que permiten la circulación subterránea de agua por sus poros o fisuras, de manera que sea aprovechable para el hombre. Los acuíferos forman parte de los recursos hídricos de un Estado y se diferencian de las corrientes de agua superficial, entre otras cosas, porque contiene enormes volúmenes de agua y son menos vulnerables a la contaminación, lo cual brinda cierta garantía respecto a la disponibilidad futura del recurso.

Los acuíferos son recursos más propensos a sufrir procesos de eutrofización<sup>2</sup> por lo cual, asegurar una adecuada gestión evitará que proliferen enfermedades y permitirá se suministre al hombre la suficiente cantidad de agua para satisfacer sus necesidades básicas, así como el uso adecuado en la agricultura, la ganadería y la industria. Por otro lado, la polución puede afectar rápidamente un río o un lago, inclusive inhabilitarlo, lo que no ocurre tan sencillamente con los acuíferos, salvo excepciones. Ante este hecho, la actitud responsable de gestión del agua es poder controlar desde un inicio el uso y explotación de los recursos

hídricos, en vez de iniciar acciones cuando ya se han contaminado o se viene desarrollando un foco tóxico en las aguas debajo de las cuencas.

Los acuíferos más grandes que se conocen son:

- 1) Acuífero de Areniscas de Nubia con un volumen de 75 mil millones de metros cúbicos.
- 2) Acuífero del Norte del Sahara con un volumen de 60 mil millones de metros cúbicos.
- 3) Sistema Acuífero Guaraní con un volumen de 37 mil millones de metros cúbicos.
- 4) Gran Cuenta Artesiana con un volumen de 20 mil millones de metros cúbicos.
- 5) Acuífero Altas Planicies con un volumen de 15 mil millones de metros cúbicos.
- 6) Acuífero del Norte de China con un volumen de 5 mil millones de metros cúbicos.

En la actualidad, dada la problemática del agua, se hace indiscutible la necesidad de elaborar una legislación que permita aprovechar los recursos naturales hídricos, y específicamente de los acuíferos, así como ordenar y planificar el uso de estos recursos. Asimismo, se debe incentivar una mayor participación de la ciudadanía en la gestión, de modo que el estado no sea el único responsable de la administración, ni pretenda monopolizar todas las actividades a realizar.

### **El acuífero Guaraní**

El acuífero Guaraní es un inmenso reservorio de agua dulce denominado también Acuífero Gigante del Mercosur,

entre otras denominaciones. Este reservorio constituye el tercero más grande del planeta por su volumen. El reservorio ocupa 1,2 millones de kilómetros cuadrados de los cuales 840.000 km<sup>2</sup> se encuentran en Brasil, 225.500 km<sup>2</sup> en territorio de Argentina, 71.700 km<sup>2</sup> en Paraguay y 58.500 km<sup>2</sup> en Uruguay. La porción brasileña integra el territorio de ocho Estados: Minas Gerais (213.200 km<sup>2</sup>), Rio Grande do Sul (157.600 km<sup>2</sup>), Sao Paulo (155.800 km<sup>2</sup>), Parana (131.300 km<sup>2</sup>), Goias (55.000 km<sup>2</sup>), Mato Grosso (51.300 km<sup>2</sup>), Santa Catarina (49.200 km<sup>2</sup>) y Mato Grosso do Sul (26.400 km<sup>2</sup>).

La población actual dentro del dominio de ocurrencia del Acuífero, se estima en 15 millones de habitantes. Se extiende desde el pantanal en el norte de Brasil y finaliza en la pampa Argentina; pudiendo llegar a estar conectado con los lagos de la Patagonia; es decir yace bajo la superficie de los cuatro países.

El acuífero Guaraní constituye un recurso estratégico de agua potable y posee un valor muy significativo para el desarrollo de los países que lo albergan; cuenta con aproximadamente 37,000 kilómetros cúbicos de agua acumulados y puede abastecer a 360 millones de personas, con una dotación de 300 litros diarios por habitante. Se considera que su rendimiento anual oscila entre 40 a 80 kilómetros cúbicos al año, una cifra equivalente a cuatro veces la demanda total anual del agua en Argentina.

La formación geológica del acuífero corresponde a los períodos Triásico, Jurásico y Cretácico Inferior, estos depósitos comenzaron a desarrollarse en ambientes fluviales y lacustres de la formación geológica conocida como

Tacuarembó o Piramboía. Los expertos consideran que este reservorio tiene aproximadamente 132 millones de años.

El acuífero Guaraní se caracteriza por sus altas presiones y caudales de surgencia, un bajo tenor salino y altas temperaturas que van de los 50 y 65 grados centígrados en sus aguas, que además gozan de una excelente calidad. La presión de surgencia permite que, al realizarse una perforación, el agua se eleve naturalmente y emerja al nivel del suelo.

La protección contra los agentes de polución que normalmente afectan los manantiales de agua en la superficie pasan por los mecanismos naturales de filtración y auto depuración biogeoquímica que ocurren en el subsuelo, por ello, se obtiene una excelente calidad de agua. Esa calidad y la posibilidad de fácil extracción en los propios locales donde ocurren las demandas hacen que el aprovechamiento del vital líquido, fuente del Acuífero Guaraní, asuman características económicas, sociales y políticas destacadas para el abastecimiento de la población.

Uno de los principales problemas existentes es el riesgo de deterioro del acuífero en ocurrencia al aumento de los volúmenes explotados y del crecimiento de las fuentes de polución puntuales y difusas. Esa situación exige un gerenciamento adecuado por parte de las esferas de Gobierno, estadual y municipal, sobre las condiciones de aprovechamiento de los recursos del Acuífero.

En vista que este reservorio, de peculiar riqueza natural, podría sufrir un deterioro irreversible por la contamina-

ción (agroquímicos, los residuos urbanos e industriales que ponen en riesgo el abastecimiento de agua potable), el aumento sin control de los volúmenes de agua extraídos y el uso indiscriminado de las aguas termales como fuente de energía en la región así como insumo para la industria hotelera; los Estados Parte del Mercosur han mostrado su particular interés en preservar dicho recurso.

En ese sentido, uno de los acuerdos del Mercado Común del Sur, con miras a relevar el espíritu de integración de sus miembros, ha sido la firma del acuerdo para desarrollar un marco normativo para la gestión y preservación del acuífero Guaraní. De esta manera, los mercosureños iniciaron en marzo del 2003 el "Proyecto para la Protección Ambiental y el Manejo Sustentable del Sistema Acuífero Guaraní", que cuenta con el apoyo del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (Global Environmental Facility- GEF), la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA), el Programa de Cooperación del Gobierno de Paraguay (BGR/PY), el Servicio Geológico de Alemania; el Programa de Recursos Hídricos del Banco Mundial y el Gobierno del Reino de los Países Bajos (BNWPP); y finalmente con la Organización de los Estados Americanos (OEA).

El acuerdo alcanzado por estos países representa un verdadero hito histórico y, a su vez, un cimiento que podría servir como base para que los Estados puedan a través de la cooperación multilateral, proteger sus recursos naturales territorio tomando medidas preventivas tendientes a evitar el mal uso o la escasez del agua, por ejemplo, que ya viene haciendo sentir sus devastadoras consecuencias en muchas zonas del planeta.

## **El Proyecto de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del SAC**

El marco del proyecto comprende varios convenios sobre medidas para controlar la extracción del agua, la conformación de una base de datos común y la aplicación de mecanismos preventivos respecto a la contaminación de las aguas subterráneas. El objetivo del proyecto es lograr, a través de un marco común institucional, legal y técnico, el uso sostenible del Sistema del Acuífero Guaraní (SAG), promoviendo la participación pública, con el fin de preservarlo para las futuras generaciones. "El objetivo de largo plazo del proceso iniciado a través del Proyecto propuesto es lograr la gestión y uso sostenible del Sistema Acuífero Guaraní<sup>39</sup>".

El costo total del proyecto es de 26,76 millones de dólares, de los cuales 13,4 millones son aportados por el GEF, 11,9 millones por los cuatro Gobiernos del MERCOSUR y el resto será asumido por las demás instituciones. El proyecto cuenta con siete importantes componentes: 1) Conocimiento y usos (expansión del conocimiento científico). 2) Gestión (instrumentación conjunta de marco de gestión). 3) Participación (fomento de la participación de la sociedad). 4) Educación y comunicación (campaña educativa sobre la necesidad de protección ambiental). 5) Proyectos piloto (desarrollo de medidas para gestión de aguas subterráneas y mitigación de daños). 6) Energía geotérmica (evaluación del potencial geotermal del acuífero). 7) Coordinación (trabajos administrativos y gerenciamiento del proyecto).

En razón del escaso conocimiento que existe sobre la naturaleza del agua,

el primer componente del proyecto está dirigido, a reunir datos para definir sus características, identificar las áreas de su recarga y descarga, comprender su hidrogeología y dinámica así como elaborar un diagnóstico de las causas de su contaminación. Los expertos consideran que contiene una reserva permanente de 45.000 kilómetros cúbicos de agua y gran parte del agua es "surgente", lo que ahorra el costo de bombeo.

Con el ánimo de desarrollar el marco adecuado para lograr la gestión coordinada entre los Estados Parte del Proyecto, en materia técnica, institucional, financiera y legal del SAG, en el segundo componente del proyecto, se ha considerado los principios del desarrollo sostenible integrado, y en relación con el potencial del SAG, se han formulado los siguientes instrumentos: a) La Red de Monitoreo del Sistema Acuífero Guaraní, la cual proveerá los resultados al inicio de la fase de ejecución, como base para implementar y fortalecer la base de conocimiento del Sistema Acuífero Guaraní; b) El Sistema de Información del Sistema Acuífero Guaraní (SISAG), que contribuirá a facilitar el manejo, normalización, difusión y utilización de datos, información y documentos, para lograr una gestión coordinada a partir de un conocimiento sólido del SAG.

Este sistema, incluyendo un SIG, proveerá la base técnica para la toma de decisiones con relación al acuífero, aportará el conocimiento básico necesario para resolver los problemas actuales y emergentes, y, asegurará el uso sostenible del potencial del acuífero; c) El Programa de Acciones Estratégicas (PAE) que facilitará y aportará soluciones a los problemas actuales y emergentes de la contaminación y sobre-explotación del SAG,

así como otros problemas ambientales transfronterizos que puedan amenazar el desarrollo sostenible. Asimismo, a través de una secuencia de actividades como workshops y seminarios se pretende lograr un acuerdo sobre una propuesta técnicamente consensuada promoviendo la participación de los diferentes actores interesados en la conducción de un conjunto clave y priorizado de actividades para la gestión coordinada del SAG, de una manera consistente con los propósitos del GEF y los intereses de los cuatro países.

Con el objetivo de promover, apoyar y profundizar la participación pública, fomentando la educación ambiental y del agua, la comunicación social, la difusión de conocimientos del SAG, su gestión y conservación especialmente dentro de las comunidades interesadas, se ha previsto, como tercer componente, la elaboración de estrategias, programas y acciones, así como apoyo para los proyectos piloto en las "áreas críticas" identificadas. En éste ámbito, se incluirá el diseño e instrumentación de un Plan Regional de Comunicación que contribuirá a sensibilizar y educar a la población de la región del SAG, asegurando que los actores relevantes o interesados pertinentes se involucren en la preparación y ejecución del PAE. Los interesados identificados hasta la fecha, mediante actividades realizadas durante la fase de preparación del proyecto, incluyen usuarios del agua, instituciones responsables por la gestión de los recursos hídricos, proveedores de servicios de agua en áreas rurales y urbanas, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, el sector privado y grupos minoritarios.

El cuarto componente comprende la necesidad de implementar mecanismos

para el seguimiento, evaluación y difusión de los resultados del proyecto, para lo cual se tiene prevista la creación de un sistema para registrar y analizar el avance logrado durante el período de ejecución del proyecto. Este sistema permitirá la detección oportuna de problemas potenciales y proveerá retroalimentación a los participantes acerca de las experiencias ganadas y lecciones aprendidas. Este componente también incluye difusión de información, resultados y lecciones aprendidas, con vista a implementar los resultados del proyecto bajo condiciones y circunstancias similares en otras partes de la región del SAG y en otras zonas con aguas subterráneas transfronterizas.

Como quinto componente está el desarrollo de medidas para un manejo apropiado del SAG, que disminuya las amenazas específicas que enfrenta la utilización sostenible del mismo. Igualmente, se consideran mecanismos de difusión de información referida a las medidas de gestión y de mitigación exitosa para dar impulso a acciones concretas en otras áreas actualmente bajo amenaza y/o donde se identifiquen conflictos existentes o emergentes, especialmente en áreas fronterizas, identificando fuentes de contaminación puntuales y no puntuales y la sobre-extracción de agua en áreas críticas de recarga y descarga o en áreas confinadas del acuífero donde existe una alta concentración de usos y usuarios.

El sexto componente está en relación al desarrollo del Potencial de Energía Geotérmica del SAG, el cual pretende evaluar el potencial geotermal del SAG en términos científicos, técnicos, económicos, financieros y ambientales, a fin de que los entes gubernamentales conozcan las verdaderas potencialidades de la

energía geotérmica en el acuífero. Actualmente, las aguas para el turismo termal tienen un uso limitado en Uruguay y, en menor grado, en Argentina. Igualmente, es probable que existan condiciones favorables para la ocurrencia de aguas termales en Paraguay y en algunos lugares del Brasil. No obstante, existen altas probabilidades que el agua termal también pueda utilizarse en procesos industriales o para la generación de energía como sustituto de combustibles fósiles.

Finalmente, se ha considerado la organización y administración del Proyecto, el cual incluye elementos referidos al liderazgo y coordinación dentro de la región. En este sentido, cabe señalar que, la Secretaría General con sede en Montevideo - Uruguay, desempeña funciones de gestión del proyecto y conjuntamente con el Grupo de Coordinación Colegiada, es el punto focal para la discusión de los resultados del proyecto, así como la coordinación con otros proyectos en la región. La Secretaría General depende del Consejo Superior de Dirección del Proyecto (CSDP), organismo máximo de decisión en la fase de ejecución, cuenta con representantes de los cuatros socios del MERCOSUR, sobre todo en las áreas de recursos hídricos, medio ambiente y relaciones exteriores.

### **Las "áreas críticas" de carácter transfronterizo**

A partir de estudios técnicos se ha podido establecer que existen zonas de especial interés en razón de su carácter "transfronterizo". En primer lugar, debido a la disminución en el surgimiento de los pozos geotermales y debido a la importancia de la industria hidrotermal en

la región, especialmente, en las zonas limítrofes entre Argentina y Uruguay, se podría prever eventuales disputas principalmente en las localidades de: *Concordia (Argentina)* y *Salto (Uruguay)*.

Esta área posee una fuerte explotación hidrotermal del acuífero a través de numerosos pozos profundos, implementados por los hoteles locales, por ello, se hace necesario determinar el grado de sustentabilidad del agua termal. La ejecución del proyecto pretende desarrollar un mejor entendimiento local del comportamiento del SAG así como contribuir a elaborar un plan de gestión conjunta entre las dos localidades de las aguas termales, a fin de orientar su utilización sostenible.

En segundo lugar, también se tiene el problema del uso desmedido del recurso hídrico, especialmente en la frontera de Brasil y Uruguay, debido a que los grandes volúmenes de agua que se encuentran confinados, comparados con los volúmenes de recarga activa, son más pequeños y localizados, lo que podría ocasionar, eventualmente, un incremento en su extracción y devenir en un potencial conflicto de usos competitivos.

Las siguientes áreas han sido incluidas como "áreas críticas" para ser atendidas por el proyecto con un enfoque transfronterizo:

*Rivera (Uruguay)* y *Santana do Livramento (Brasil)*. En esta zona existe un elevado riesgo de contaminación por la proximidad del área de recarga del acuífero con pequeñas industrias gasolineras, así como cementerios y basureros. En este sentido, se evaluarán los mecanismos relacionados con la gestión y protección de aguas subterráneas, es-

pecialmente en lo relacionado con el uso sostenido para el desarrollo agrícola y actividades rurales relevantes dirigidas al crecimiento conjunto sostenido.

*Encarnación (Argentina) /Cuidad del Este (Paraguay) /Caaguazú (Brasil).* El corredor fronterizo entre los tres países constituye un área de recarga/descarga del SAG. El proyecto piloto proveerá información crítica sobre tales áreas en el SAG y abordará inquietudes acerca de su vulnerabilidad a las acciones antrópicas. La zona de la triple frontera cuenta con una amplia biodiversidad. En esta zona se encuentran los afluentes de la Cuenca de la Plata, las Cataratas de Iguazú, el río Paraná y las grandes hidroeléctricas de Itaipú (Brasil-Paraguay) y Yacyretá (Paraguay-Argentina).

*Ribeirão Preto (Brasil).* En esta región existen las amenazas de contaminación localizada y sobre-extracción de aguas del acuífero debido al uso urbano en zonas densamente pobladas. El Proyecto apoyará intervenciones estratégicas, incluyendo asistencia técnica para el desarrollo de un plan local para la gestión del acuífero en el área altamente urbanizada. Estas intervenciones apoyarán o complementarán las actuales actividades del Gobierno de Brasil en cuanto a medidas de protección y gestión de aguas subterráneas en esta zona.

Los proyectos piloto, anteriormente mencionados, están orientados a la identificación, implementación y evaluación de medidas de gestión concretas y sostenibles, que sean relevantes para el acuífero, así como a resolver las amenazas ambientales actuales y potenciales de carácter transfronterizo y al volumen y la calidad del agua, en cuanto se aplican al SAG. Para lograrlo, será necesari-

rio realizar un inventario y evaluación del estado de los pozos, las amenazas de contaminación y sobrecarga relacionada. Asimismo, aunque los referidos proyectos piloto incluyen un elemento de configuración local/subregional, se enfocan básicamente hacia la determinación en la implementación de medidas para eliminar problemas y aprovechar de manera sostenible el potencial actual del acuífero.

Los proyectos involucran directamente a los actores y partes interesadas en la evaluación y toma de decisiones referentes a la gestión, administración y protección local del acuífero. Los resultados de estos proyectos servirán de base para establecer los procedimientos, metodologías e instrumentos legales y fiscales para ser aplicados en el SAG, en otras partes de la región y lugares donde ocurran amenazas similares.

Según recientes estudios, el país que más explota el acuífero Guaraní es Brasil al abastecer de agua potable hasta 500 ciudades, de forma parcial o total, entre ellas Sao Paulo, (donde el 60% de los habitantes, -5,5 millones-, depende de él) y debido a una explotación excesiva, en la ciudad de Riberáo Preto, Estado de Sao Paulo, se ha registrado una rebaja de 60 metros en el nivel del acuífero, que tiene un espesor promedio de 250 metros. Asimismo, el resto de países explotan el citado acuífero son: Paraguay que cuenta con más de 200 pozos destinados principalmente al uso directo humano; Uruguay con 135 pozos, utilizados para el abastecimiento público y una minoría para zonas recreacionales termales. Finalmente, Argentina posee 5 perforaciones de agua dulce y una de agua salada, todas en la zona este de la provincia de Entre Ríos.

## Participación de la sociedad civil

El investigador Ricardo Pretella, en su obra: "El manifiesto del agua" presentó la necesidad de conseguir un Convenio Mundial del Agua a fin de preservar un bien esencial, el agua, como derecho universal de toda la humanidad. Al respecto, señaló "...he concretado mi propuesta de Contrato Mundial del Agua bajo tres principios. El primero es que el agua es un patrimonio común de la humanidad como el aire o el mar. Estamos creando asociaciones nacionales con el objetivo de modificar las legislaciones existentes e introducir este principio. El segundo principio es que el acceso al agua para todo el mundo, para toda la comunidad es un derecho fundamental. Y el tercero es que la gestión del agua debe estar basada en estructuras democráticas, de democracia representativa y participativa. Si el agua es, verdaderamente, fuente de vida es necesario crear un organismo de alcance mundial, un Parlamento Mundial del agua y no una agencia del agua, burocrática o tecnológica que pueda ser corrompida por los lobbies industriales y financieros<sup>44</sup>".

En ese sentido, en marzo del 2003, en Florencia - Italia, numerosas organizaciones de la sociedad civil internacional se dieron cita en el Primer Foro Alternativo del Agua, en el cual participaron, entre otros, el Comité Internacional por el Contrato Mundial del Agua (Bruselas); la Coordinadora para la defensa del agua y de la vida de Cochabamba (Bolivia); el Foro Social del Agua de Brasil; numerosas organizaciones europeas, entre las cuales el Foro Social de Florencia; Pipal Tree (India); Oxfam Bélgica; la Fundación Francia Libertad (Francia), Public Citizen (USA); etc.

Durante el citado evento se preparó un importante documento donde se manejan una serie de cifras que reflejan el extremo dramatismo de la problemática del agua a nivel mundial. Sin embargo, se espera que el Segundo Foro Alternativo Mundial, a realizarse en Ginebra - Suiza, en el primer semestre del 2005, se puedan establecer los siguientes principios: a) Convertir el derecho al agua, más que un derecho humano, en una obligación en el ámbito jurídico; b) Asegurar el derecho al agua a las generaciones futuras; c) Proteger el agua como bien público de la humanidad; d) Asegurar que los Estados garanticen el derecho al agua y responsabilizar a los Estados y sus autoridades en lo que hacen al respeto, protección e implementación del derecho al agua; e) Asegurar la protección integral del derecho internacional público sobre las fuentes de agua, las napas freáticas (subterráneas), los ríos y lagos; entre otros.

## Conclusiones

Se puede aseverar que, la demanda del agua se ha incrementado en los últimos años, razón por la cual, se deben tomar las medidas necesarias para evitar que este vital líquido se pierda debido al crecimiento de las fuentes de polución o la contaminación, el uso desmedido y descontrolado, y se ponga en peligro su reposición por vía natural o la intervención del hombre. Consecuentemente, los gobiernos deberán tener un gerenciamiento adecuado sobre las condiciones en que se deban aprovechar los recursos hídricos, ante la posibilidad de una inminente crisis del agua.

En el caso particular de las aguas del acuífero Guaraní, están destinada al

abastecimiento de cientos de ciudades de la región para consumo humano, industrial y agrícola, por su excelente calidad, su fácil acceso y su innecesario procesamiento que abarata los costos. Por ésta razón, el Proyecto del Sistema del Acuífero Guaraní (SAG) constituye un hito histórico para la región, y a la vez un buen ejercicio de la cooperación multilateral.

El Proyecto permitirá además del desarrollo de la región y, por extensión el de cada uno de los países involucrados que, a través de la identificación de elementos de claves de gestión, incluyendo políticas, mecanismos e instrumentos, se facilite el uso sostenible y coordinado de los recursos hídricos en un marco de descentralización, participación e integración, que permita resolver los problemas ambientales transfronterizos más apremiantes que amenazan al Acuífero.

En este contexto, se podrán abordar los conflictos locales que se susciten a raíz de la utilización de las aguas del sistema del acuífero, especialmente aquellos relacionados a la contaminación y sobreexplotación, que faciliten una estrategia a largo plazo para mitigar los riesgos, y para evaluar su potencial de proveer energía geotérmica “limpia” a las comunidades de la región.

Igualmente, es necesario informar a la sociedad civil y difundir a través de los medios de comunicación acerca de los problemas que puede originar el deterioro de los recursos hídricos, así como las alteraciones que supondría en el medio ambiente. Al respecto, se deben implementar campañas de protección y recuperación de estos recursos, de manera inmediata, antes que se desencadene una crisis o que los daños sean irre-

parables que no se puedan frenar o reparar.

En cuanto al funcionamiento del SAG, los cuatro países del Mercosur han coincidido en que el marco de gestión institucional para el SAG debe ser lo más sencillo posible, debido precisamente a su magnitud. Por eso, será necesario verificar cuáles serían las medidas que funcionarían en áreas fronterizas y también en áreas de gran importancia nacional. De otra parte, si bien existe un claro interés en preservar las aguas termales, las opciones deberán ser evaluadas en términos técnicos, económicos, sociales y ambientales.

En el ámbito legal, podría tipificarse el delito de la contaminación ambiental, mediante el cual se sancione a una persona que contamine el medio ambiente. Para ello se debe regular y establecer sanciones efectivas, además de la obligatoriedad de recomponer el ambiente a la situación anterior, y considerando como agravante el hecho que el daño era previsible.

Finalmente, cabe resaltar que, en el marco de cooperación conjunta del Proyecto del Acuífero Guaraní, los cuatro Estados Parte del Mercosur, al coincidir en la preservación de este recurso natural, han decidido brindar la mayor participación a los entes estatales y privados, desde los usuarios del agua, las instituciones responsables de su gestión hasta los proveedores de agua en áreas rurales y urbanas, así como a la sociedad civil organizada, el ámbito académico y científico, la empresa privada y la ciudadanía en general, con el propósito de difundir la importancia de esta riqueza natural y concientizar a toda la población de su responsabilidad para con ella

## Bibliografía

ARAUJO, L.M. FRANCIA, A.B. Y POTTER, P.E. Acuífero Gigante del Mercosur en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay: Mapas hidrogeológicos de las formaciones Botucatu, Piramboia, Rosario del Sur, Buena Vista, Misiones y Tacuarembó. UFPR y Petrobras, 1995, Curitiba, Paraná – Brasil, p.16.

REBOUÇAS, A.C. Los Recursos Hídricos Subterráneos de la Cuenca del Paraná: Análisis de la Previabilidad. Tesis libre de Docencia. La Universidad de San Paulo, 1976, 143p.

ROCHA, G.A. El Gran manantial del Cono Sur. USP, Estudios Avanzados en los 30. 1997, pág. 191-212.

IG/CETESB/DAEE - SMA y SRHSO, Mapeamiento de Vulnerabilidad y Riesgo de Polución de las Aguas Subterráneas en el Estado de San Pablo Volumen I y II, 1997.

ENVIRONMENTAL PROTECTION AND SUSTAINABLE INTEGRATED WATER MANAGEMENT OF THE GUARANÍ ACUÍFERO. 2000. Global Environmental Facility. PROPOSAL FOR PROJECT DEVELOPMENT FUNDS (PDF) Block B Grant OAS-WB-GEF – UNPP's of Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay.

PETRELLA COLEC, RICCARDO. El Manifiesto del Agua. Encuentro, 3 Icaria Editorial-Intermón Oxfam Barcelona, 2002. News Release BM N° 2003/371.

### Otras fuentes:

<http://www.sg-guarani.org>

<http://www.oas.org/usde/guarani.htm>

<http://www.ina.gov.ar/internas/guarani.htm>

<http://www.acuiferoguarani.org.ar>

[http://www.bancomundial.org.ar/arg\\_don\\_p22.htm](http://www.bancomundial.org.ar/arg_don_p22.htm)

<http://www.mic.gov.py/noticias/noti54.html>

<http://www.unl.edu.ar/artcyt/261298.htm>

<http://ingeodav.fcen.uba.ar/hidrogeologia/guarani.htm>

<http://www.ftaaimc.org/or/2005/05/5211.shtml>

<http://www.intermonoxfam.org/page.asp?id=622&idioma=1&idm=1>

<http://www.ana.gov.br/guarani/docbasicos/pad.pdf>

<http://argentina.indymedia.org/news/2004/07/211128.php>

## Notas

- 1 Capa del subsuelo que contiene aguas acumuladas. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia. 21 Ed.
- 2 Incremento de sustancias nutritivas en aguas dulces de lagos y embalses, que provocan excesos de fitoplancton. Ibidem.
- 3 <http://www.sg-guaraní.org/proyecto/resumem.htm#objetivo>.
- 4 Pretella, Riccardo. "El acceso al agua es un derecho humano inalienable".



### \***Rosario Botton de Morales**

Segunda secretaria de la embajada del Perú en Uruguay. Abogada, Magíster en diplomacia. Cursó estudios de Maestría en Integración y Mercosur.



# LA UNIÓN EUROPEA: génesis y evolución de la integración europea hasta los Tratados de Roma

por Augusto Hernández Campos\*

## Introducción

La importancia de la integración europea es amplia, pues el proceso integrador ha convertido a Europa en el segundo centro de poder económico, comercial y político del planeta. Por ende, la actual Unión Europea se expandirá de 15 Estados miembros a 25 a mediados del 2004 con una población de 400 millones de almas. Su modelo basado en la implementación de las primeras organizaciones supranacionales de integración económica del orbe ha servido de ejemplo a otros procesos similares en distintos lugares del mundo, aunque no con tanto éxito. La contribución del proceso unificador europeo estriba en que aparecen las organizaciones supranacionales y el Derecho Comunitario.

La finalidad de este ensayo será revisar, *grosso modo*, el surgimiento del proceso de integración europea desde las ideas europeístas precursoras hasta la suscripción de los Tratados de Roma de 1957.

Para cumplir tal objetivo, el trabajo se ha dividido en cuatro partes. La primera parte, examinará los antecedentes y las ideas precursoras del proceso de integración europea. La segunda, estudiará las iniciativas dadas en los ámbitos militar, político y económico para organizar la cooperación europea después de la Segunda Guerra Mundial. En la tercera parte, se revisará el proyecto de Jean Monnet y su fruto el nacimiento de la integración europea que se inició con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero creado por el Tratado de París. Y en la cuarta parte, se estudiarán los Tratados de Roma que dan inicio al mercado común europeo.

## Antecedentes

### ***Las ideas precursoras de la unidad europea (siglos XVII-XIX)***

La idea de unificar Europa políticamente es un proyecto antiguo que halla antecedentes en propuestas históricas célebres, había sido algo por lo que abogaron filó-

sofos y estadistas durante siglos, planteado sobre todo a partir del derrumbe de la comunidad cristiana medieval, la *república cristiana*, y del surgimiento del sistema internacional de Estados soberanos modernos al término de la Edad Media y que preconizan la necesidad de alguna forma de organización para Europa, una **Unión Política Europea**, como medio para acabar con las continuas guerras intra-europeas. Dichas propuestas esbozadas de forma utópica, aún cuando, para aquellos pensadores las consideraciones de índole militar no eran las predominantes. Nacen así, sobre todo en el marco del ámbito literario y filosófico, diversos proyectos de organización de la *sociedad europea*, para lograr una paz permanente.

En el siglo XVII, entre las propuestas caben citar las del Duque de Sully que atribuye a Enrique IV un "Grand Dessein", el "Gran Proyecto" (*Memorias*, 1620-1635) que permitirá el mantenimiento de la paz en Europa.<sup>1</sup> En 1650, después de los Tratados de Westfalia, el cuáquero William Penn (*Ensayo por la paz presente y futura de Europa*, 1693), fundador de la colonia de Pennsylvania, pidió la creación de un Parlamento de Europa.<sup>2</sup> El filósofo G.W. Leibnitz es también autor de un proyecto de organización internacional.

Mientras, ya en el siglo XVIII, el abad de Saint Pierre (*Proyecto de paz perpetua*, 1713-1717), el cardenal Giulio Alberoni (ministro de Felipe V de España) y otros, formularon planes similares. Los románticos y poetas como Novalis<sup>3</sup> evocaron en sus obras las épocas pasadas, cuando toda la Europa cristiana medieval constituía una unidad, también están las reflexiones de Jean Jacques Rousseau e Immanuel Kant. Éste último

elabora un proyecto de Paz Perpetua basado en un sistema de organización internacional.

Por su parte, Napoleón trató sin éxito de unificar Europa por la fuerza y bajo hegemonía de Francia, y lo consiguió: pues toda Europa se unió en su contra para liberarse de su dominación. También, en el siglo XIX, los proyectos del sociólogo conde de Saint-Simon (*De la reorganización de la Sociedad Europea*, 1814), del filósofo Krause y del jurista alemán Johann Caspar Blüntschli (*La Organización de la Unión Europea de Estados*, 1881). Desgraciadamente, estos proyectos de organización europea cayeron en el olvido. La revista *Etats-Unis d'Europe*, fundada en 1867 por Víctor Hugo y Giuseppe Garibaldi, llevó una existencia precaria, al final su redactor, Charles Lemonnier, un antiguo sansimoniano, dijo cuando acabó por abandonar la lucha: "La federación de los pueblos y la institución de un tribunal internacional no me parecen, a la hora en que escribo, realizables en Europa".<sup>4</sup> Como se puede observar, el siglo XIX, el siglo de los nacionalismos y del apogeo de la supremacía de la teoría de la soberanía de los Estados, no representa un contexto apropiado para el desarrollo de las ideas de solidaridad y federación europeas.

Estos proyectos de organización para Europa se hallan dentro del conjunto de proyectos de organización internacional que incluyen también proyectos universales. Entre ellos están, en el siglo XVII, el de Emmerich Crucé (*El nuevo Cineas*, 1623), en el siglo XVIII, el del jurista Jeremy Bentham (*Un plan para una paz universal y perpetua*, 1786-1789) y el del filósofo Immanuel Kant (*Sobre la paz perpetua*, 1795), y, en el siglo XIX, el del

maestro de Derecho Internacional James Lorimer (*El problema final del derecho internacional, 1877*)<sup>5</sup> quien trata de darle una base jurídica a la idea de federación europea.

### **Propuestas para la unidad europea: período de entreguerra (1918-1939)**

#### **El Movimiento Paneuropeo de Coudenhove**

Entrado el siglo XX, y a sólo cinco años de terminada la Primera Guerra Mundial (1914-1918) surge un grupo de escritores y políticos europeos que abogaban por el curso supranacional y que la fórmula del Estado-Nación estaba siendo puesta en duda. Sin embargo la voz de los federalistas era débil e incluso estaban divididos. En realidad no existe evidencia de correspondencia alguna entre los federalistas británicos y sus contrapartes europeos<sup>6</sup> como Coudenhove-Kalergi, Luigi Einaudi, Giovanni Agnelli, Bertrand de Jouvenel entre otros. Ellos fueron incapaces de poner en práctica un plan para llenar la brecha entre la teoría y la experiencia política.

La única excepción fue el conde austriaco Richard N. Coudenhove-Kalergi, recordando quizá el triunfo del panamericanismo<sup>7</sup> publica su libro *Paneuropa* en 1923 (donde afirmaba que “la hegemonía de Europa se ha quebrantado para siempre en el mundo”) y funda el movimiento **Unión Paneuropea** en Viena en 1924 así como la revista *PanEuropa* (1924-1940) e incluso crea un Consejo Económico Paneuropeo franco-alemán, para promover la cooperación de ambas economías, pues pensaba, acertadamente, que la reconciliación franco-alemana era precondition para la paz eu-

ropea. Su movimiento contó con el apoyo de Edouard Herriot, Aristide Briand y Gustav Stresemann; sin embargo este movimiento fue incapaz de conseguir un apoyo popular significativo para la solución federal europea. En 1947, Coudenhove crearía la Unión Parlamentaria Europea, formada por miembros de los parlamentos nacionales.

#### **Los Estados Unidos de Europa de Herriot**

A la idea de construir una Europa unida van unidos a una serie de nombres ilustres, que después fueron gobernantes y estadistas europeos, como Luigi Einaudi (después presidente de la República Italiana), el conde Coudenhove, Eduard Benes (después presidente de Checoslovaquia), Gustav Stresemann (canciller alemán y Premio Nobel de la Paz) y Edouard Herriot (Primer Ministro francés).

**Edouard Herriot** (1872-1957), primer ministro francés (1924-1925, 1926, 1932), manifiesta, en un discurso ante el Senado francés el 29 de junio de 1925, su deseo de llegar a los **Estados Unidos de Europa** y en su obra *Europa* de 1930 propone la creación de una “Entente europea” dentro de la SDN.<sup>8</sup>

**Aristide Briand** (1862-1932), Primer Ministro (once veces entre 1909 y 1929) y Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, recogiendo los aportes europeístas de Coudenhove y Herriot, trató de comenzar una política de etapas conducentes al objetivo de unidad con su propuesta presentada ante la Asamblea General de la SDN el 7 de junio de 1929<sup>9</sup> sobre la creación entre los pueblos de Europa de “una especie de lazo federal”, de los EE.UU. de Europa, con

la tácita aprobación de los países europeos, salvo Gran Bretaña. Esta propuesta se formalizaría en el "Memorándum sobre la Organización de una Unión Federal Europea" presentada por Alexis Leger el 1 de mayo de 1930 ante la Asamblea de la SDN. Esta propuesta francesa consigue que la SDN, el 16 de septiembre de 1930, establezca una comisión para estudiar la unión europea y en donde se proponía la constitución de una "Asociación europea" (la cual tendría como órganos principales una Conferencia Europea, un Comité Político Permanente y una Secretaría), la cual trataría los asuntos políticos y se encuadraría dentro de la SDN.<sup>10</sup>

Las tensiones crecientes en el mundo durante la década de 1930, a raíz del auge del fascismo, el fracaso de la SDN, y la crisis económica mundial, relegaron a un olvido transitorio las ideas de unidad de Europa. Después, durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), Hitler también había intentado la unificación europea bajo la férula del III Reich, consiguiéndolo pues se forjó la solidaridad continental de la resistencia antinazi de los países aliados en la Europa ocupada que combatieron la tiranía nazi durante la conflagración. Durante la guerra y la post-guerra, surgieron diversas propuestas para la unión de Europa como condición para la reconstrucción. Estas propuestas, y los eventos de la Segunda Guerra Mundial que crearon nuevas razones hacia la unidad europea, recibieron gran impulso con el discurso de Churchill en 1946.

### **La post-guerra 1945-1950: del europeísmo ideal a la Europa posible**

Definitivamente en la mente de los

arquitectos de la integración europea estaba la percepción que la nueva Alemania debía ser intervinculada en acuerdos políticos y económicos con el resto de Europa Occidental. El objetivo era hacer que la guerra entre estos Estados fuese imposible e impensable. Estos países no querían repetir las dos Guerras Mundiales de la primera mitad del siglo XX.

### **Europa después de la guerra**

Después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), Europa estaba destruida materialmente y las pérdidas humanas (40 millones de personas) eran mayores que en la Gran Guerra de 1914-1918. Indicadores de esta devastación son los siguientes:

- Francia estaba reducida al 35% de su producción industrial de 1939.
- En Alemania, el 25% de las viviendas no era habitable, en Düsseldorf lo eran el 93% de las viviendas. En la zona de ocupación americana, el 81% de las viviendas estaban dañadas. Berlín quedó desolada
- La inflación fue devastadora. Por ejemplo, Hungría y Grecia vieron a su moneda desaparecer *de facto* y se recurrió a la permuta.
- Gran Bretaña<sup>11</sup> y Francia estaban en quiebra económica y financiera, ésta última nación además había sufrido el saqueo nazi. Alemania estaba devastada por los masivos bombardeos aéreos aliados y por la invasión sufrida en 1945, por ende al término de la guerra el Estado alemán desapareció.
- Cereales: la cosecha de cereales en Europa (excepto la U.R.S.S.) descendió de 59 millones de toneladas en 1939 a 31 millones en 1945 (bajó a casi la mitad).
- Francia: la cosecha de granos de la post-guerra era la mitad de 1939.

- Dinamarca: si bien no había sufrido durante el conflicto, no podía reiniciar las exportaciones de alimentos a sus clientes habituales, Alemania y Gran Bretaña, pues éstos se encontraban incapacitados para pagar las importaciones.
- Carbón: la producción carbonífera había descendido en toda Europa hasta llegar a sólo 42% de nivel de anteguerra. Las minas de carbón del Ruhr producían sólo 25.000 toneladas diarias frente a las 400.000 de 1939.<sup>12</sup>

Se conformaba un nuevo mapa político. No hubo consultas como en 1918 sobre autodeterminación de los pueblos. Las fronteras fueron drásticamente alteradas en Alemania, Polonia, Rumania y la U.R.S.S., y en menor grado en Italia, Checoslovaquia y Yugoslavia. Hubo expulsiones y migraciones masivas (p.e., unos 8 millones alemanes habrían abandonado sus hogares de Prusia Oriental, Silesia y Pomerania ante la invasión soviética hasta mayo 1945; después 3.5 millones fueron expulsados de estas regiones entre 1945 y 1950)<sup>13</sup>. Hubo repatriación de ex-trabajadores forzados y prisioneros de guerra (10 millones) en Alemania; también proceso de colaboracionistas como Quisling, Tiso, Hácha y Pétain. Asimismo, se estableció un nuevo equilibrio del poder en Europa a raíz de la derrota del Eje y el nuevo mapa político reflejaba la nueva relación de poder Este-Oeste.

### **Propuestas para la unidad de Europa**

Así al terminar la guerra, la idea de una federación de Europa tenía muchos partidarios en la derecha y en la izquierda. Esta idea recibía un espaldarazo al considerar que al cabo de la destrucción causada por dos “guerras civiles europeas”, el continente sólo se podría re-

construir mediante un esfuerzo común. Existía la convicción cada vez mayor que en el mundo moderno, especialmente en el campo económico, el pequeño Estado-nación ya no era viable como unidad independiente.

En aquellos momentos, Europa era prácticamente una nulidad en las relaciones internacionales; mas unida, en cambio, podría superar sus dificultades internas y volvería a hacerse presente en la escena mundial. Los impulsos más relevantes que culminaron con el inicio del proceso de unificación son: la aparición de los movimientos europeístas (1946-1947), su cúspide en el Congreso de La Haya (1948), la creación de la OEEC y el Tratado de Bruselas (1948), el Consejo de Europa (1949) y finalmente el Plan Schuman (1950).

### **(a) El discurso de Churchill en Zürich**

Winston Churchill en su célebre discurso de los “**Estados Unidos de Europa**” pronunciado en la Universidad de Zürich (19 de setiembre de 1946) habló acerca de la necesidad de una nueva iniciativa para ayudar al alicaído continente para que ocupara el lugar que le correspondía y colaborase en la formación de los destinos del mundo. Muchos europeístas consideran al discurso de Churchill como el punto de partida de la construcción europea, en donde afirmó que era necesario crear los Estados Unidos de Europa y que el primer paso para ello era establecer un Consejo de Europa. Dijo:

“[...] si Europa se uniera un día, para compartir su herencia común, no habría límites a la felicidad, a la prosperidad y a la gloria de que podría gozar su población de 300 o 400 millones de almas

[...] Bajo la dirección y en el cuadro de la Organización Mundial de las Naciones Unidas, debemos volver a crear la familia europea en un cuadro regional que se llamará, posiblemente, los Estados Unidos de Europa"<sup>14</sup>"[...] El primer paso en la recreación de la familia europea tiene que ser una asociación entre Francia y Alemania [...] El primer paso es constituir un Consejo de Europa [...] Por eso os digo: ¡Levantemos Europa!"<sup>15</sup>

Teniendo en cuenta la exigencia, defendida por Churchill en su discurso, de una asociación motora franco-alemana, como precondition para la reconciliación y reconstrucción europea, Jean Monnet había preparado (ya en fechas tan tempranas como en 1943-1944) un proyecto de Unión Europea a partir de la administración conjunta del carbón y del acero del Ruhr<sup>16</sup>. Había que recordar además, que Alemania recobraría su soberanía (en 1949), por que ahora había que establecer las bases de la futura cooperación europea.

### **(b) Los movimientos europeístas de 1946-1947**

En este período de 1946-1947, aparecen múltiples movimientos europeístas que después se congregarían en el Congreso de la Haya para sumar esfuerzos. Entre los más destacados estaban: la Unión Europea de Federalistas (de 1946, dirigido por Hendrik Brugmans), el Movimiento Socialista por los Estados Unidos de Europa (1947), Nuevos Equipos Internacionales, la Liga Independiente de Cooperación Económica Europea (de Van Zeeland), el Consejo Francés para la Europa Unida (de E. Herriot), y la Unión Parlamentaria Europea (de Coudenhove).<sup>17</sup>

### **(c) El Congreso europeísta de La Haya de 1948**

Otro hito de suma relevancia en la historia de la construcción europea es el Congreso de La Haya de 1948, llamado el "Congreso de Europa". Sobre los fundamentos ideológicos federalistas, el movimiento federalista europeo, integrado por diversas corrientes europeístas, los cuales crearon, a fines de 1947, un **Comité Internacional de Coordinación de los Movimientos para la Unidad Europea** (presidido por Duncan Sandys). Dicho Comité organizaría un congreso en donde participaron 713 europeístas<sup>18</sup>. Así, se celebró el Congreso de La Haya del 8-10 de mayo de 1948, bajo la presidencia de Churchill, con aspiraciones de impulsar la unidad política europea.

Este congreso fue convocado por el Comité de Coordinación de los Movimientos para la Unidad Europea. Representaban un amplio escenario de categorías sociales y profesionales, y debatieron enormemente los federalistas<sup>19</sup> y los unionistas<sup>20</sup>. Fruto de este congreso fueron el nacimiento de la Unión Parlamentaria Europea (formada por miembros de los parlamentos europeos) y del **Comité para la Europa Unida**.

### **(d) La creación del Consejo de Europa**

El Comité para la Europa Unida había logrado que los movimientos europeístas formaran en octubre de 1948 una federación llamada Movimiento Europeo<sup>21</sup>. El Comité para la Europa Unida se dirigió en agosto de 1948 a los Estados partes del **Tratado de Bruselas** (fundado en marzo de 1948) solicitando la convocatoria de una Asamblea Europea en la que participaran todos los miem-

bros de la **OECE** <sup>22</sup> (fundada en abril de 1948).

La respuesta de los Estados del Tratado de Bruselas fue crear en octubre de 1948 un “Comité permanente para el Estudio y desarrollo de la Unidad Europea”<sup>23</sup> cuyas discusiones fracasaron debido a la oposición británica, siempre recelosa de una integración europea en donde tuviera que debilitar su soberanía y sus vínculos con el *Commonwealth*, pero en su lugar resolvieron en enero de 1949 crear el **Consejo de Europa** (cuya elaboración estatutaria culminaría con el Tratado de Londres el 5 de mayo de 1949<sup>24</sup> y estaría conformado por un Comité de Ministros y una Asamblea Consultiva).<sup>25</sup>

## **Surgimiento del proceso de unidad de Europa**

La primera iniciativa clave hacia la unidad de Europa se produjo en el campo económico y como consecuencia de la quiebra de las economías francesa y británica hacia 1947. Después, le seguirían iniciativas en los campos político y militar para reorganizar Europa. El primer paso en este ámbito lo constituyó la asistencia económica norteamericana a Europa otorgada a través del Plan Marshall y administrada en el marco de la OECE.

### ***Iniciativa económica: el Plan Marshall (1947) y la OECE (1948)***

Primera iniciativa en el proceso de unidad de Europa provino del campo económico, pues como consecuencia de la quiebra económica de Gran Bretaña y Francia, se requería un esfuerzo colectivo. Dicha iniciativa se concretaría, pri-

mero, a través del Plan Marshall y, después, mediante su creación, la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica).

### ***El Plan Marshall***

El objetivo de este plan cuatrienal de asistencia económica norteamericana (denominado oficialmente como “Programa de recuperación europea”) era la creación de un mercado común europeo, todo lo cual volvería a hacer viable al viejo continente como socio económico y comercial, aliviando a Estados Unidos de la carga de una ayuda permanente. Dicho plan fue anunciado públicamente por George C. Marshall, (secretario de Estado de EE.UU.) el 5 de junio del 1947 en la Universidad de Harvard, plan que estaría sujeto a tres condiciones:

- (1) Que los países europeos se pusieran de acuerdo acerca de las necesidades.
- (2) Que contribuyeran con su propio esfuerzo a la tarea de reconstrucción.
- (3) Que el plan se extendiera a todos los países europeos incluyendo los del bloque soviético.<sup>26</sup>

Debemos recordar que la asistencia de EE.UU. a los Estados europeos en el período 1941-1951: i.e., desde el inicio de la Ley Préstamos y Arriendos de 1941<sup>27</sup>, pasando por asistencia de 1945-1947<sup>28</sup>, hasta el cese del Plan Marshall.<sup>29</sup> en 1951, es decir en 10 años, se divide de la siguiente manera:

Como se observa en el cuadro la suma otorgada por EE.UU. a Europa ascendió a casi 90.000 millones de US\$. Marshall<sup>30</sup> dijo en Harvard: “Nuestra po-

## La Unión Europea: génesis y evolución de la integración europea

lítica no va dirigida contra ningún país o doctrina, sino en contra del hambre, la pobreza, la desesperación y el caos. La iniciativa ha de venir de Europa".<sup>31</sup> Allí, habló de la necesidad de una cooperación europea hasta los Urales, anticipándose así a De Gaulle (y su "Europa de las patrias"), y de la necesidad de un programa común de recuperación.

El 12 de junio de 1947, 17 Estados europeos se reunieron en París con el fin de estudiar el plan de asistencia norteamericano y elaborar un programa que se presentaría a EE.UU., allí mismo se creó la CECE (Comité Europeo de Cooperación Económica) integrado por los 17 Estados citados.

### ASISTENCIA DE EE.UU. A EUROPA 1941-1951

Período	Monto de los préstamos (en millones de US\$)	
1941-1946 Ley de Préstamos y Arriendos	50.000	Correspondieron: - 25.000 a Gran Bretaña - 11.000 a la URSS - 14.000 al <i>Commonwealth</i> y China
1945-1947 Asistencia a Europa	15.000	En préstamos y donaciones
1947-1951 Plan Marshall	14.000	En préstamos y donaciones. Se dirigió a 16 Estados europeos occidentales
Total 1941-1951	89.000	

### **La OECE (Organización Europea de Cooperación Económica, 1948-1960)**

El 12 de junio de 1947, como consecuencia del lanzamiento del Plan Marshall, surge la CECE (Comité Europeo de Cooperación Económica integrado por 17 Estados), el cual elaboró un informe. Conforme a éste, EE.UU. estableció el "Programa de Recuperación Europea", conocido como Plan Marshall. El CECE administraría y canalizaría los fondos (en parte a título de donación y en parte como préstamo) del citado plan. El siguiente paso que dieron los Estados

miembros del CECE fue crear en 1948 la Organización Europea de Cooperación Económica, la OECE. El CECE se transformaría en la OECE encargada de ejecutar las recomendaciones contenidas en el informe presentado a EE.UU. en 1947.

El 16 abril de 1948, el Tratado de París estableció la OECE, Organización Europea de Cooperación Económica, conformada por 16 Estados europeos<sup>32</sup>, EE.UU. se mantuvo fuera al principio, pero más tarde se convirtió en Estado asociado y finalmente en miembro pleno, la cual hasta 1951 cumpliría con la

recuperación administrando exitosamente los fondos del Plan Marshall.

En 1951, la OECE se expandió al desarrollo económico; tiempo después el 14 de diciembre de 1960, mediante el Tratado de París, sobrepasó el ámbito europeo convirtiéndose en la OCDE<sup>33</sup> (este Tratado entró en vigor el 30 de setiembre de 1961).

### **Labor de la OECE**

Los dos objetivos de la OECE eran acabar con la escasez de dólares y liberalizar el comercio europeo<sup>34</sup>. Ambos propósitos se consiguieron en poco tiempo.

El comercio entre los estados europeos se duplicó (se incrementó en un 100%) en seis años<sup>35</sup> (1948-1954) y las favorables balanzas comerciales solucionaron el problema de la escasez de dólares; el PNB de la mayoría de los Estados europeos se incrementaba permanentemente cada año. Cuando la ayuda norteamericana acabó en 1951 y se cumplieron las previsiones de recuperación económica, quedó de manifiesto las ventajas de la OECE y se decidió no abolirla.

### **Debate sobre el futuro de la cooperación europea**

Entonces, existía una división de opiniones entre los maximalistas, que deseaban ensanchar sus fines, y los minimalistas, que se oponían a semejante iniciativa. Los británicos se oponían a la ampliación de fines (sobre todo a una unión aduanera que hubiera sido el paso lógico siguiente al desarrollo de la OECE) y deseaban proseguir una política flexible pues estaban interesados no sólo en

el comercio europeo, sino también el comercio mundial (por sus lazos estrechos con el *Commonwealth*).

Conforme la OECE había cumplido sus objetivos y debido a la aparición de otras organizaciones europeas (las Comunidades Europeas en 1951 y la EFTA en 1960<sup>36</sup>) con objetivos más amplios, se plantea la transformación de la OECE hacia 1958 (pues esta organización había entrado en crisis ese año no sólo por la creación de otras organizaciones como la CE y la EFTA que tenían objetivos más amplios dentro de un régimen de integración o de cooperación más estrecha sino también por haber cumplido gran parte de sus objetivos). Dicha transformación culminaría en la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico).

### ***Iniciativa defensiva: El Tratado de Bruselas (1948) y la OTAN (1949)***

#### ***El Tratado de Bruselas de 1948***

Mientras tanto, y sobre una base igualmente provisional, se habían dado los primeros pasos hacia el reforzamiento de la defensa militar de Europa. La idea de alguna forma de unión atlántica apoyada por Norteamérica y el *Commonwealth* era combatida por Francia, pues ésta planteaba en subrayar al máximo el carácter europeo de tal plan defensivo y en rechazar el predominio anglosajón.

Frente al inicio de la Guerra Fría los europeos no parecían resignarse a escoger campo al lado de EE.UU. o la U.R.S.S. Siguiendo una iniciativa de De Gaulle en el sentido de crear una "tercera fuerza" capaz de romper el sistema bipolar y asegurar a Europa una posición más independiente, Francia e In-

glaterra concluyeron en Dunkerque, el 4 de marzo de 1947, un Tratado de Alianza Franco-Británica, pacto defensivo teóricamente orientado a impedir una eventual futura agresión por parte de Alemania<sup>37</sup>.

La búsqueda de un marco más amplio para la cooperación de los Estados europeos, ya en el marco del inicio de la Guerra Fría llevó a convocar el **17 de marzo de 1948 una conferencia que culminó con la firma del Tratado de Bruselas (llamado "Unión Occidental")**, suscrito por Francia, Gran Bretaña, Holanda, Bélgica y Luxemburgo. Teóricamente, ese tratado estaba dirigido (art. 7) contra Alemania (que no existía sino bajo la forma de cuatro zonas de ocupación), pero en realidad cubría la posibilidad de un ataque de la URSS. En virtud del inicio de la Guerra Fría, los Estados partes del Tratado de Bruselas deseaban ampliar su sistema para incluir a Alemania e Italia. Después, tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED fundada por el tratado de 1952, que hubiera sido la extensión militar de la Comunidad Europea nacida en 1951, no recibió apoyo de Francia debido al rechazo de su ratificación por su legislatura en 1954), esta organización, la Unión Occidental, sería ampliada y modificada por los **cuatro Protocolos de París del 23 de octubre de 1954**<sup>38</sup> (vigentes desde el 6 de mayo de 1955) que crean la UEO-"Unión Europea Occidental".<sup>39</sup>

### La OTAN

Las perspectivas de la cooperación intra-europea en el terreno militar no eran tan buenas como las oportunidades de unidad económica, ni tampoco había razones para pensar que Europa pudiera defenderse a sí misma sin ayuda nor-

teamericana y ello durante un futuro previsible.

EE.UU. no sólo tendría que unirse a una organización defensiva europea, sino que tendría que tomar el timón de la misma. EE.UU. había manifestado su disposición de prestar asistencia a los europeos, cuando el Presidente Truman enunció la doctrina homónima (marzo de 1947) y dio a conocer el Plan Marshall (junio de 1947) destinado a favorecer la reconstrucción económica europea, cerrar el camino al comunismo y fortalecer a los países europeos para que pudieran contribuir más eficazmente a la defensa común del viejo continente, y para que EE.UU. no confronte solo a la Unión Soviética.

Así, las negociaciones preliminares para la creación de la OTAN dieron comienzo en Bruselas en 1948, y el tratado constitutivo propiamente dicho se suscribió el 4 de abril de 1949, en Washington. Al inicio la OTAN tenía una planificación defensiva conjunta flexible. La prueba real (mando unificado e integración de fuerzas) llegó una vez que se hubo resuelto la cuestión de la participación alemana.<sup>40</sup> Entonces las medidas militares tomadas por la OTAN en sus primeros años eran de naturaleza momentánea, destinadas a enfrentarse a los problemas inmediatos.

### ***Iniciativa política: El Consejo de Europa (1949)***

Las medidas militares coyunturales adoptadas por la OTAN no resultaron, empero, agradables para los que abogaban por la unidad política europea.

Éstos, los europeístas, reunidos en el Congreso de La Haya, en mayo de

1948, propusieron a los Estados parte del Tratado de Bruselas (suscrito el 17 de marzo de 1948) la creación de una Asamblea Europea.

Asimismo, ya se tenía como antecedente el caso de la integración del **BENELUX** (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), que representaba el primer acuerdo de integración regional europea. El BENELUX surgió por decisión de la UEBL (Unión Económica Belgo-Luxemburguesa<sup>41</sup>) y Holanda, que optaron por crear una Unión Aduanera mediante acuerdo concluido por las partes el 5 de setiembre de 1944 y vigente desde 1948. Dicho proceso de integración culminó con la suscripción del Tratado de Unión Económica del BENELUX de 1958, en vigor desde 1960.

La propuesta europeísta de unidad política europea fue rechazada, en julio de 1948, acordándose en su lugar (octubre de 1948), crear un “Comité para el Estudio y Desarrollo de la Unidad Europea”. En el citado Comité se debatieron dos propuestas: la creación de una Asamblea Parlamentaria, con facultades (planteada por Francia y Bélgica), o una cooperación intergubernamental, excluyendo una Asamblea con poderes (planteada por el Reino Unido).

El resultado fue un compromiso: una Asamblea Parlamentaria (integrada por miembros independientes y poseería carácter consultivo) y un Comité de Ministros (con carácter intergubernamental y poderes decisorios). En base a este compromiso se elabora el Tratado de Londres del 5 de mayo de 1949 que crea el Consejo de Europa, con sede en Estrasburgo.<sup>42</sup>

Los objetivos principales del Conse-

jo de Europa son lograr la más amplia cooperación entre los Estados miembros para consolidar el patrimonio común de Europa y en base al respeto de los Derechos Humanos. Uno de sus primeros frutos fue la conclusión de la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>43</sup>, suscrita en Roma el 4 de noviembre de 1950. El Consejo de Europa, después del fin de la Guerra Fría, se convirtió en la Organización Paneuropea que no pudo ser la OECE, pues actualmente casi todos los Estados europeos son miembros de aquella organización.

### **Resultados limitados en integración**

Sin embargo, pese a la vasta labor del Consejo de Europa, el objetivo de unidad política y económica europea no forma parte de los fines de esta organización sino el de la cooperación interestatal.

Del mismo modo, hacia 1948-1949, se consideraba que el Plan Marshall y la OECE también resultaban limitados en el ámbito económico, así como insatisfactorios en el plano militar el Tratado de Bruselas y la OTAN.

## **Creación de las comunidades europeas**

Entre los europeos aumentaba la convicción que se necesitaba una nueva iniciativa para ir más allá de lo propuesto por la OECE y de la debilidad institucional del Consejo de Europa. Se pensaba que la solución permanente de los problemas de Europa sólo se encontraría en el marco de un **mercado común**, capaz de coordinar las diversas políticas fiscales y monetarias, y de promover una producción a bajo costo y en gran escala. La iniciativa de un primer plan en este sen-

tido la tomaron los franceses el 9 de mayo de 1950, y participaron en ella un reducido grupo de países que conformaron la llamada "Pequeña Europa". Si bien el objetivo de la integración política no desaparece, queda relegada en la medida que se considera que a ella sólo se podrá llegar gradualmente: avanzando en aquellos ámbitos en los que los Estados se muestren capaces de asumir la integración, comenzando por la integración económica de ciertos sectores para después pasar a la generalidad de la economía.

### ***Las ideas de Jean Monnet y la Declaración de Robert Schuman (1950)***

**Jean Monnet** (1888-1979) fue miembro del grupo de asesores que colaboró con el general De Gaulle desde su exilio en Argel en noviembre de 1942, durante la guerra. En esa época, diseñó proyectos de recuperación para el futuro de Francia y Europa occidental. Cabe citar especialmente su proyecto de Unión Europea de 1943-1944, cuya precondition era un eje motor franco-alemán.

En enero de 1946, a la vez que era creada la Oficina para la Planificación Económica, Monnet ("padre de la planificación económica francesa") fue designado por el general De Gaulle, en los últimos días de su primer gobierno (presidente provisional: agosto 1944-enero 1946), como Comisario del Plan de Reconstrucción y Recuperación Económica de Francia (1946-1952). El plan de recuperación nacional fue denominado también Plan Monnet, en honor al real impulsor de la economía francesa.

Para acelerar la recuperación europea (rápida expansión de la economía

nacional, crecimiento veloz de las exportaciones), cada país europeo utilizaba su propio plan nacional, como el Plan Monnet para Francia. Este método tenía un defecto importante: no existía coordinación, por el contrario, existía competencia inútil entre los Estados europeos. Así, en 1948-1949<sup>44</sup>, los Estados europeos llegaron a la conclusión que padecerían estancamiento sino se suprimían lo peor de las barreras aduaneras y se liberalizaba el tráfico comercial. Esto es, que la economía de Europa pasara a tener una integración mayor (mediante un mercado común) que en la preguerra.

### **Fracaso en una integración anglo-francesa**

Las ideas de Unión Europea, trabajadas por Monnet desde 1943, fueron la base del Plan sobre unidad económica de Europa Occidental (en ciertos rubros) enunciado por el ministro del Exterior Schuman en mayo de 1950<sup>45</sup>.

Estas ideas aparecen en el marco del siguiente contexto. A partir del final de la guerra en 1945, las perspectivas de recuperación eran muy pesimistas, los préstamos norteamericanos concedidos a los franceses y europeos eran muy limitados. Pero, esto cambió con el inicio de la Guerra Fría y el consiguiente Plan Marshall de 1947 de ayuda económica norteamericana. Así, en 1949, los fondos del citado plan cubrieron el 90% de las necesidades del Plan de Modernización de Francia. Sin embargo, Monnet y los franceses percibieron que a cambio de la ayuda económica americana, la libertad de la política exterior francesa se vería seriamente restringida a favor de su poderosa contraparte americana, y tendría que subordinar sus intereses a los

de EE.UU., incluyendo el aceptar la reconstrucción de un Estado alemán aunque fuese mermado.

Vista la pronta recuperación de la soberanía política y del retorno a los mercados mundiales de (la República Federal de Alemania)<sup>46</sup>, que se concretaría en mayo de 1949, tarde o temprano se levantarían las restricciones sobre la producción alemana y Francia ya no controlaría los mercados de exportación de su poderoso vecino. La industria alemana del acero pronto absorbería toda la producción de carbón del Ruhr: el resultado sería que la producción de acero de Francia y del resto de Europa tendría que limitarse debido a que los compradores extranjeros estarían limitados en sus compras. Monnet afirmó que “no veía alternativa sino vincular el crecimiento de la producción de acero alemana al incremento de las exportaciones de carbón del Ruhr de forma gradual. Sólo así podríamos mantener los objetivos de producción de acero de Francia.”<sup>47</sup>

En consecuencia, Monnet intentó sondear (tratando de extender económicamente el pacto de alianza militar anglo-francés de 1947 y el Tratado de Bruselas de 1948) a Gran Bretaña con la finalidad de discutir la posibilidad de integración económica anglo-francesa (o europea) en abril de 1949, lo que no interesó en absoluto a los ingleses, pues estaban escépticos sobre las perspectivas de recuperación europea.

### **Necesidad de cooperación germano-francesa**

Así, a ojos de los franceses el problema alemán se presentaba como casi insoluble y una exitosa reconstrucción de la economía nacional parecía poco pro-

metedora para los franceses. No quedaba más que negociar con los alemanes pero si éstos aceptaban. En ese momento exacto, las aspiraciones de Monnet hacían eco de las ideas de Konrad Adenauer<sup>48</sup>. Las opiniones de Adenauer, efectuadas ante la prensa en varias ocasiones, sostenían que Francia y Alemania deberían promover alguna forma de cooperación económica.

Monnet decidió aprovechar la oportunidad, se entrevistó con Paul Reuter el 12 de abril de 1950<sup>49</sup>, en donde discutieron las opiniones de Adenauer y el primero presentó sus propias ideas: una versión económica del reino intermedio (Lotaringia) entre Francia y Alemania que incluiría el Ruhr, Renania, el Sarre y Lorena. Monnet le pidió al profesor de Derecho Internacional de Aix-en-Provence que preparara un ensayo sobre el tema. Reuter presentó su informe a Monnet el 17 de abril. Esto sirvió de base para el plan que elaborarían Monnet con sus dos asesores, Pierre Uri y Etienne Hirsch. Entre el 17 de abril y el 6 de mayo, Monnet y sus colaboradores produjeron 9 versiones del proyecto. La versión final fue enviada al ministro de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, a través de su *directeur de cabinet*, Bernard Clappier.

El proyecto de Monnet se sustentaba en la explotación y administración conjunta del carbón y del acero del Ruhr y de Lorena, esto es de los recursos de carbón y de acero de Francia y Alemania, bajo el control una autoridad europea (independiente o supranacional) con transferencia de poderes estatales, autoridad que no estaría subordinada a Estado miembro alguno sino a una corte de apelaciones (lo que infería alguna forma de control parlamentario, i.e. una Asam-

blea), y la creación de un gran mercado o mercado común.<sup>50</sup>

### **El Plan Schuman**

El Plan Schuman, como se denominaba la propuesta francesa anunciada el 9 de mayo de 1950 por el ministro francés del Exterior Robert Schuman en el Salón del Reloj del *Quai d'Orsay* en París en el marco de una conferencia de prensa, comprendía el colocar las industrias carbonífera y siderúrgica de Francia y Alemania bajo una misma autoridad, pero cuya participación estaría abierta a los demás Estados europeos. Schuman expresó:

“Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho ... colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa”<sup>51</sup>.

El Plan Schuman era visto por sus autores como el primer paso hacia un sistema económico europeo común y unificado. Hasta ese momento, las únicas experiencias de aquella naturaleza eran las del Movimiento Europeísta y de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

Era claro que se trataba de un plan piloto, pero que abarcaba algunos de los sectores económicos clave del Viejo Continente y que englobaba casi la cuarta parte del comercio total de las seis naciones que formarían la “Pequeña Europa”. Era, en palabras de Jean Monnet<sup>52</sup>, padre espiritual del proyecto, “la primera expresión de la Europa que está naciendo”.

### **Razones de la aceptación del Plan Schuman**

El Plan Schuman sería aceptado por las seis partes negociadoras. Todos tenían sus propios objetivos. Alemania tenía objetivos políticos: Adenauer estaba tratando de conseguir para su país reconocimiento como un Estado democrático. Para los otros 5 participantes los objetivos eran económicos: buscarían concesiones para protegerlos de la fuerza de competición alemana, cuando Alemania recuperara su plena soberanía (concretada en 1955). El BENELUX, y sobre todo Holanda, insistió en la inclusión de un Consejo de Ministros entre los órganos principales de esta propuesta CECA.

Cuando se iniciaron las negociaciones del Plan Schuman en París en junio de 1950, estuvieron presentes Alemania y Francia, sumándose el BENELUX e Italia. Gran Bretaña decidió no aceptar la invitación para participar sino como observador (aunque se retiró poco después). A las seis delegaciones se les pidió aceptar el principio de la junta ejecutiva que administraría el carbón y el acero de Europa Occidental en relación con las necesidades de la comunidad y no de un Estado individual. Este principio calmaría los temores franceses de una resurgente Alemania y concedería a un nuevo Estado alemán, que buscaba dejar el lastre del pasado, la oportunidad de mostrarse como un buen vecino europeo, y por tanto habilitado para la restitución de la soberanía plena.

### **Oposición al proyecto**

Al inicio dicho Plan tropezó con una oposición ya prevista: los británicos señalaban que ese proyecto era incompatible con sus lazos especiales con la Co-

munidad Británica. El Partido Laborista inglés lo consideraba una conspiración del gran capital, y Harold MacMillan, y el Partido Conservador, sostuvo que “nuestro pueblo no entregará a ninguna autoridad supranacional el derecho a cerrar nuestras minas o nuestras acerías”<sup>53</sup>.

En Francia y Alemania hubo también resistencia, en la derecha y la izquierda. Los comunistas, considerándose como defensores del interés nacional, consideraban que Schuman, Adenauer o De Gasperi lo habían traicionado. De Gaulle, entonces en la oposición, se oponía a toda “limitación” de la soberanía nacional de Francia. El SDP, Partido Socialdemócrata alemán estaban a favor de la auténtica unidad, mas no de la “Europa, S.A.” de los grandes jefes de la industria pesada.

### **La CECA: La Europa de los Seis**

A pesar de las oposiciones, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) fue creada tras las negociaciones sobre el Plan Schuman (llamadas Conferencia de París: 20 junio 1950-19 marzo 1951<sup>54</sup>) con la suscripción del Tratado de París el 18 de abril de 1951 por los “seis”<sup>55</sup> (fueron ratificados por los legislativos europeos, siendo el último el parlamento italiano el 25 de julio de 1951), que entró en vigor el 25 de julio de 1952 (Tratado enmendado en 1956, 1957, 1965, 1972, y 1980). En el plazo de 5 años (1953-1958) se había revelado como un asombroso éxito. Según su tratado tendría vigor por 50 años, por lo que dejó de existir el 2002.<sup>56</sup>

### **Objetivos del Tratado**

El Tratado de París tenía por finali-

dad crear una CECA “basada en un Mercado Común, en objetivos comunes y en instituciones comunes” (art. 2). Este mercado común del carbón y del acero implicaba:

- (a) la supresión de los derechos de aduana (derechos de importación o exportación) y de restricciones a la libre circulación de los productos del carbón y del acero y
- (b) la prohibición de medidas discriminatorias de subvenciones o ayuda de los Estados a esos productos, para así establecer un mercado de libre competencia (art. 3).

### **Estructura político-institucional**

#### **Los miembros**

Los miembros de la CECA son los suscriptores del Tratado de París: Alemania, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo. El tratado estaba abierto a la adhesión de los demás Estados europeos que solicitasen su admisión y fueran después aprobadas sus solicitudes de admisión (por aprobación unánime del Consejo).

Inglaterra (que había sido invitada a participar en las negociaciones, sólo envió observadores) fue el primer Estado que estableció relaciones con la CECA en 1952 cuando acreditó una delegación ante la Alta Autoridad y en 1954 firmó un **acuerdo de asociación** para desarrollar el intercambio comercial entre Gran Bretaña y la CECA.<sup>57</sup>

#### **Las instituciones**

Las instituciones (órganos principales) de la CECA serían:

- (1) **La Alta Autoridad** (el órgano ejecutivo de la organización): encargada de asegurar la realización los objetivos del Tratado. Integrada por 9 miembros, incluyendo al Presidente, elegidos por los Estados miembros.
- (2) **La Asamblea Común**: que ejerce poderes de control y supervisión sobre el ejecutivo, tenía capacidad para ejercer ciertas funciones presupuestarias. Debía examinar los informes de la Alta Autoridad, con la posibilidad de censura. Integrada por delegados elegidos por los parlamentos nacionales o por sufragio universal directo, según lo decidiese cada Estado parte.
- (3) **El Consejo de Ministros**: que representa a los Estados partes, armonizador entre la organización y los Estados.
- (4) **La Corte de Justicia**: formada por 7 jueces, soluciona litigios y diferencias sobre interpretación del Tratado y de las normas de la organización.

Se establecía un órgano consultivo de la Alta Autoridad, el Comité Consultivo.

### **Fuentes del Derecho de la CECA**

El Derecho Comunitario de la CECA constituye un sistema jurídico compuesto por tres categorías jerárquicas de normas jurídicas:

- (1) el Tratado de la CECA (y enmiendas)
- (2) normas emitidas por las instituciones (legislación secundaria)
- (3) y la jurisprudencia de la Corte de la CECA.

### **Otras disposiciones provisionales**

También, se había previsto dos períodos temporales, que terminaron en 1958:

- (1) **Un período preparatorio**: de la entrada en vigor del Tratado (1952) hasta el establecimiento del mercado común (10 de febrero de 1953).
- (2) **Un período de transición**: desde el establecimiento del mercado común hasta 5 años después (10 de febrero de 1958)<sup>58</sup>.

Asimismo, el término de la vigencia del Tratado estaba previsto para 50 años (art. 97), i.e., el Tratado expiró el 25 de julio del 2002.

### **Resultados**

El inicio de la Guerra de Corea en 1950, dio un gran impulso al mercado del carbón y del acero, pues hizo que esa industria pasara de una etapa de paralización a una de pleno desarrollo, debido a las necesidades bélicas.

La producción de acero creció en un 42% (1953-1958), mientras que el comercio entre los 6 Estados se expandía, y no se experimentaba efecto desfavorable alguno, político o económico.

El triunfo de la CECA ejerció honda influencia sobre los opositores al proyecto. Habían tenido en cuenta que la producción industrial de los "seis" se había incrementado a un ritmo doble del de Gran Bretaña (en 1950-1955), y casi al triple (1955-1960). De Gaulle y los socialdemócratas alemanes y socialistas italianos aceptaron a la CECA, incluso los comunistas se vieron obligados a modifi-

car su postura, y eso a pesar de las advertencias marxistas contra los peligros de los EE.UU. de Europa capitalistas.

Demostrada la validez de la CECA, se procedió a plantear nuevas iniciativas integradoras y supranacionales en otros campos, como en la defensa y la política.<sup>59</sup>

### ***Las comunidades fallidas: la Comunidad Europea de Defensa***

#### ***(El Plan Pleven) y la Comunidad Política Europea***

El impulso integrador representado por la CECA resultaba insuficiente a los "seis" y al movimiento europeísta en general.

El esfuerzo integrador se orientó al área de defensa, cuando se planteaba la participación de Alemania, desde 1949. EE.UU. estaba apremiado sobre todo a causa de la Guerra de Corea e insistía para que Alemania se uniera a la OTAN en el plano militar occidental, aunque Francia planteaba un ámbito más integrador militar europeo. En el marco del éxito de la CECA, se elaboró el **Tratado de la CED (Comunidad Europea de Defensa)**, elaborado en base al Plan Pleven<sup>60</sup> suscrito en París en mayo de 1952, y ratificado por todos los miembros, excepto Francia que rechazó su ratificación el 30 de agosto de 1954<sup>61</sup>, por lo que la CED no entró en vigencia.

Este duro golpe, efectuado por el país propulsor de la CED, hizo naufragar también el Anteproyecto del Tratado de la **CPE (Comunidad Política Europea)**, elaborado por la Asamblea de

la CECA en 1953, sin entrar siquiera a la conclusión del tratado, menos a su ratificación.

Esta primera gran derrota del movimiento integrador europeo motivó como reacción, la renuncia de Monnet a la Alta Autoridad de la CECA en noviembre de 1954 para poderse dedicar por entero a la causa de la unidad europea. Pese, a estos fracasos, los "seis" tomaron otro camino en la integración. Así, el 20 de mayo de 1955, el BENELUX planteó a sus socios una iniciativa para eliminar los aranceles aduaneros y para coordinar la política monetaria. También, otra propuesta trataba sobre el establecimiento de una comunidad atómica para hacer frente a futuras limitaciones en el sector de energía. Esta iniciativa sirvió como base para discutir una integración económica más amplia, discusión que se realizaría en Messina el 2-4 de junio de 1955.

### ***Los procesos de integración económica***

Conforme a la teoría de la integración económica, los grados de la integración económica oscilan desde el acuerdo preferencial hasta la unión económica y monetaria, estos diversos grados, concretados en respectivos acuerdos suscritos entre Estados, al ser tratados internacionales, son regulados por el Derecho Internacional, o más específicamente por el Derecho Internacional de la Integración Económica o Derecho de la Integración.

Una mayor integración sobrepasaría el ámbito económico para entrar en la integración política, pero esto representaría fusión de Estados para formar un Estado soberano nuevo. Los grados son los siguientes:

### **Acuerdo preferencial**

Este constituye la primera fase, y la más simple, del proceso de integración económica. Su característica medular consiste en que beneficia sólo a los Estados que le hacen parte en preferencias tarifarias. Esto significa que los derechos de importación cobrados entre los dos (o más) Estados partes son inferiores a los cobrados a terceros Estados. Ejemplo: La ALALC (1960-1980) intentó establecer una zona de preferencia tarifaria.

### **Zona de Libre Comercio (o Área de Libre Cambio):**

Las principales características de la ZLC son:

- (a) Las barreras arancelarias entre los Estados miembros son eliminadas (eliminación de las restricciones tarifarias y no tarifarias que recaen sobre comercio de los Estados miembros).
- (b) Las barreras externas de cada miembro se mantiene independiente (i.e., no existe arancel externo común, así cada miembro tiene diferentes barreras arancelarias y no arancelarias para las importaciones provenientes de terceros Estados).
- (c) Existe libertad de circulación de mercancías: liberalización de mercancías pero sólo para las producidas por los Estados miembros (se dan facilidades en la entrada y salida de productos originarios de la zona. Los productos originarios de la zona tienen tarifa cero, los productos externos sí están sujetos al cobro de derechos de importación). Lo que se entienda por productos originarios de la zona se esclarecerá mediante acuerdo (pero algunas ZLC estable-

cen que son aquellos que han utilizado el 50% o más de insumos producidos por la zona).

Ejemplos: El EFTA implementó plenamente su ZLC 1966, el NAFTA, la fase inicial del MERCOSUR (1990-1994). El acuerdo que crea una ZLC entre la CEE y el EFTA de 1972.

### **Unión Aduanera**

Es el antecedente del mercado común. Es una ZLC más un arancel externo común. Sus miembros constituyen un espacio aduanero único. Sus características son:

- (a) Las barreras entre los Estados miembros son eliminadas.
- (b) Se crea una barrera o arancel externo común.
- (c) Existe libertad de circulación de mercancías: no sólo para las producidas por los miembros, sino incluso para mercancías producidas por terceros Estados. Así, ya no es necesario el establecimiento de régimen de origen. Los productos provenientes de exterior están sujetos a una misma imposición, sin importar la frontera de la Unión Aduanera por la cual entren.

Ejemplos: el *Zollverein* (Alemania, s. XIX). Las Comunidades Europeas crearon una Unión Aduanera en 1968 (tal como lo tenía previsto los Tratados de Roma en un proceso iniciado en 1958). El BENELUX implementó la Unión Aduanera entre 1948-1960.

### **Mercado Común (o integración de mercados)**

Es una unión aduanera de más vas-

tas proporciones. Integración quiere decir, en su acepción económica moderna, complementación o unificación de las economías nacionales. Tiende a la supresión gradual de los derechos de aduana propios de los mercados nacionales. Sus características son:

- (a) Las barreras entre los Estados miembros son eliminadas.
- (b) Se crea una barrera externa común.
- (c) **Libertad de circulación de mercancías** (no sólo las producidas por los miembros, i.e. todas las mercancías).

A éstas se suman las siguientes cuatro distintivas del mercado común:

- (d) **Libertad de circulación de capitales.**
- (e) **Libertad de circulación de servicios.**
- (f) **Libertad de circulación de personas.**
- (g) Coordinación de la política macroeconómica.

Ejemplos: La CECA implementó su mercado común entre 1952-1958, la CEE terminó de implementar su mercado común el 31 de diciembre de 1969.

### **Unión Económica y Monetaria**

Representa la fase de integración económica más avanzada. La Unión Económica y Monetaria (UEM) busca la integración total de las economías de los Estados miembros (en el futuro se podría convertirse en unión política). No implica necesariamente la moneda única (pues la moneda única representa sólo la culminación de ese proceso).

La diferencia entre el Mercado Co-

mún (MC) y la UEM consiste en que en el MC la política macroeconómica es coordinada, mientras que en la UEM es unificada. La UEM atraviesa dos fases sucesivas:

(1) Unión Económica:  
exige la unificación (o como mínimo la armonización) de las legislaciones nacionales que afectan directa (o indirectamente) el sistema económico.

(2) Unión Monetaria:  
constituye la implantación de cambios fijos y convertibilidad obligatoria de las monedas nacionales (con la intención de impedir que los Estados miembros modifiquen unilateralmente las condiciones de cambio alterando el valor de sus monedas). La creación de una moneda única es consecuencia de la institución del Mercado Común. Esto es debido a que el MC significa la abolición de todos los obstáculos que impiden el comercio entre los miembros, pues el MC tiene por finalidad fundir los mercados nacionales en un mercado único.

Ejemplos: La UEM (Unión Económica y Monetaria) si bien no fue prevista cuando se crearon las Comunidades Europeas (sino el Mercado Común) cuando los Tratados de París de 1951 y de Roma de 1957, se decidió en 1969 que sería la siguiente fase. Fue acordada por la Unión Europea por el Tratado de Maastricht de 1992. Empero, la 1ra. Etapa se inició en 1990 y terminó en 1993, tenía por finalidad la presentación de los programas de convergencia económica de los Estados y la ampliación de la liberalización de los movimientos de capital. La 2da. Etapa (1994-1999) tiene por finalidad aplicar el mecanismo de coordinación de las políticas económicas (precondición de la unión monetaria),

más la liberalización completa de los capitales, y se implementa el Instituto Monetario Europeo. La 3ra. Etapa (iniciada el 1 de enero de 1999) establecerá la unión monetaria para los Estados que cumplan con las condiciones de convergencia para la unión monetaria y el BCE (Banco Central Europeo) que implementará la Unidad Monetaria Europea (ECU).<sup>62</sup>

El BENELUX mostró que economías competitivas (con las de Holanda y Bélgica) podían llegar a la integración (y no sólo las complementarias como se había pensado originalmente en teoría de la integración económica).

## Los Tratados de Roma de 1957

### La Conferencia de Messina (1-2 de Junio de 1955)

Pese, a los fracasos de la CED y la CPE en 1954, los "seis" tomaron otro camino en la integración. Así, el 18 de mayo de 1955, el BENELUX planteó, en un memorandum, a sus socios una iniciativa para eliminar los **aranceles aduaneros** y para coordinar la política monetaria. También, otra propuesta proponía el establecimiento de una **comunidad atómica** para hacer frente a futuras limitaciones en el sector energético. La propuesta tenía los siguientes siete objetivos:

- (a) Una integración progresiva europea de las economías de los "seis" y el desarrollo de instituciones comunes.
- (b) Crear un gran mercado común.
- (c) La armonización de las políticas económicas, financieras y sociales de los "seis".
- (d) El establecimiento de una Comunidad Económica Europea.
- (e) Implementar planes de desarrollo de transportes (una red de comunicaciones europea).
- (f) La coordinación de la política energética europea.
- (g) Crear una autoridad común para uso pacífico de la energía atómica.

La realización de tales objetivos debería ser objeto de futuros tratados elaborados en una conferencia inmediata. Esta iniciativa sirvió como base para discutir una integración económica más amplia, discusión que se realizaría en Messina el 1-2 de junio de 1955. El resultado fue un procedimiento más gradual, llamado "Resolución de Messina", la que preveía el establecimiento de un Comité Intergubernamental presidido por Paul-Henri Spaak<sup>63</sup> que, en base a las propuestas aceptadas en Messina, elaboraría un informe.

### El Informe del Comité Spaak (21 de abril de 1956)

El Comité Spaak formalizaría las ideas de Messina en un informe que serviría para los proyectos de tratados. El "Comité Spaak", asimismo, se reunió con los ministros de Asuntos Exteriores de los "seis" para revisar los avances del informe final del Comité. El informe final del Comité Spaak de abril de 1956 fue aprobado por la Asamblea de la CECA, el cual lo remitiría a los ministros del Exterior en la Conferencia de Venecia (29-30 de mayo de 1956), en donde se decidió que constituirían la base de los tratados<sup>64</sup>.

En base a tal informe, los Estados (en reuniones de los ministros del Ex-

terior octubre 1956-marzo 1957) crearon dos grupos de trabajo, uno sobre el Mercado Común y otro sobre la energía atómica, con el fin de elaborar los proyectos de tratados que serían sometidos a la aprobación de los gobiernos respectivos. Los proyectos finales de los tres tratados serían: el tratado constitutivo de la CEE, el tratado constitutivo de la CEEA (EURATOM), y el Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas. En esas reuniones, se resolvería el problema de la eventual asociación de los territorios de ultramar.

### **La creación de la EFTA**

Entretanto, Gran Bretaña no aceptaba aún el proceso integrador y se unió a otros Estados para formar la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio). Ante las propuestas adoptadas en Messina por los "seis", el Consejo de la OECE creó en julio de 1955 un grupo de trabajo para estudiar la posibilidad de establecer una unión aduanera entre el Mercado Común que los "seis" pretendían crear y los demás Estados de la OECE que no deseaban entrar en él.<sup>65</sup>

El informe de aquel grupo presentado el **5 de febrero de 1957 elaboró un propuesta sobre una zona de libre comercio**. El Consejo decidió iniciar negociaciones para elaborar proyectos de: una zona europea de libre comercio y una asociación del Mercado Común con los demás miembros de la OECE. La decisión final del Consejo fue adoptada en octubre.

Un comité creado por la OECE debía iniciar las tratativas para discutir es-

tos temas (octubre-diciembre 1958), las cuales culminaron en una ruptura entre los "seis" y los 11 restantes. Pese a planteamientos alcanzados por la CEE en marzo 1959, 7 de los 11 Estados de la OECE rechazan los mismos y optan por diseñar la zona de libre comercio.<sup>66</sup>

Un grupo de trabajo de los 7 elaboró (en junio 1959) un informe sobre lineamientos generales de una Asociación de Libre Comercio, que tendría por **objetivo central la estimulación del comercio recíproco** entre los 7 (mediante una gradual eliminación de las tarifas y de las restricciones cuantitativas a las importaciones). Después, de ser aprobado en Estocolmo (20-21 de julio) su informe, el mismo grupo recibió en noviembre el encargo de elaborar un proyecto de Convención.

Finalmente, los 7 crearon la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés) el 4 de enero de 1960. Los Estados ratificaron la Convención de la EFTA en marzo y abril, por lo que dicha organización entró en vigor el 3 de mayo de 1960.<sup>67</sup>

Teniendo en cuenta el objetivo angular de esta zona de libre comercio, no se imponía un arancel externo común, pues no se trataba de una unión aduanera. Ergo, los beneficios del acuerdo se extienden sólo a los productos provenientes de los Estados de la zona. Lo que ha obligado a la elaboración de un complicado sistema para determinar el origen de los productos que se fabricarán en la zona, con base en materias primas de la zona, aunque se admiten materias primas importadas hasta un máximo del 50% del precio del producto.

## **Los Tratados de Roma (25 de marzo de 1957)**

El fruto de las labores del Comité Spaak y de las subsiguientes negociaciones entre los "seis", fue la conclusión los tres tratados suscritos en Roma: el Tratado Constitutivo de la CEE (Comunidad Económica Europea), el Tratado Constitutivo de la CEEA (Comunidad Europea de Energía Atómica o EURATOM), y el Convenio sobre Determinadas Instituciones Comunes a las Comunidades Europeas.

Estos tres tratados fueron suscritos por los "seis" en Roma el 25 de marzo de 1957 y entraron en vigor el 1 de enero de 1958. Mediante estos convenios se establecía una CEE (Comunidad Económica Europea).

### **El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE, "Mercado Común Europeo")**

#### Miembros

Son miembros originarios los "seis" de Roma. Los miembros admitidos podrán ser otros Estados europeos que sean partes de la Convención Europea de Derechos Humanos y que reciban la aprobación del Consejo.

Órganos: instituciones particulares de la CEE.

El Consejo y la Comisión de la CEE, como órganos principales, serán asistidos por un Comité Económico y Social.

#### **(A) El consejo**

Estaría compuesto por representantes designados por los Estados miembros. Deben coordinar la política comunitaria de los miembros. Las reuniones del Con-

sejo, y que son asistidas por ministros de gobierno) son de dos tipos: generales (asisten por lo general ministros de Asuntos Exteriores o un secretario de Estado) y sectoriales (ministros del ramo).

#### **(B) La comisión**

Constituye la autoridad ejecutiva de la CEE. Asegurará el funcionamiento del mercado común. El Tratado fijaba la composición de la comisión en 9 miembros designados por los Estados miembros y con un mandato de 4 años renovables. La función principal de la Comisión es velar por la aplicación del Tratado y disposiciones adoptadas por las Instituciones, así como ejercer las competencias que el Consejo le atribuya. El primer presidente de la Comisión fue el secretario de Estado (viceministro) para Asuntos Exteriores de Alemania, el profesor Walter Hallstein.

#### Objetivos

La acción de la CEE se orientará a los siguientes objetivos:

- (a) Establecer una unión aduanera: Eliminando todas las restricciones<sup>68</sup> a la entrada y salida de productos entre los países miembros, y estableciendo una tarifa externa común.
- (b) Extender la libertad de circulación de productos (típica de la unión aduanera) a las personas, servicios y capitales.
- (c) Establecer una política común en agricultura y transportes.
- (d) Coordinar las políticas económicas de los Estados miembros.
- (e) Armonizar las legislaciones nacionales, y adoptar medidas para garantizar la libre competencia.
- (f) Crear un Fondo Social Europeo y un Banco Europeo para las Inversiones.

(g) Asociar los países y territorios de ultramar a las tareas comunitarias.

La unión aduanera se estableció el 1 de julio de 1968 y el Mercado Común estaba previsto para el 1 de enero de 1970. En esta última fecha, comienza a funcionar plenamente el Mercado Común, excepto con la libertad de establecimiento de monopolios comerciales.

### Labor de la CEE

#### Objetivos

La nueva CEE tenía en su tratado constitutivo ciertas cláusulas de escape que tranquilizaron en lo político al general De Gaulle (segundo gobierno: 1958-1969), pero que tendría como objetivos: poner énfasis en la integración económica, así iba más allá de una unión aduanera, aunque se quedaba cerca de una unidad económica total. También su propósito principal era: lograr una expansión económica continua y equilibrada, fomentar un mejor nivel del empleo, tratar de elevar el nivel de vida, estabilizar los precios, e impedir la falta de equilibrio en la balanza de pagos.

Estos fines se cumplirían en tres etapas preliminares, cada una con duración de cuatro años. El Mercado Común Europeo se inauguró oficialmente el 1 de enero de 1958. Se tenía previsto la inmediata rebaja mutua de las tarifas aduaneras y su total abolición en 1967. Empero, se mantendría la tarifa externa común, la cual fue objeto de críticas fuertes por no miembros. Empero, eran menores que en el pasado: casi inexistentes para las materias primas, 6% para los productos manufacturados, y 13-17% para bienes de equipo fundamentales.<sup>69</sup>

### Logros

En conjunto, el Mercado Común supuso un avance hacia la liberalización generalizada del comercio internacional.

En 1958-1963, la CEE (con una población de unos 170 millones de habitantes) aparecía como la máxima potencia mundial comercial, el primer exportador y el primer importador de materias primas. Respecto a las importaciones en general, y también sobre la producción siderúrgica, sólo EE.UU. le superaba. La producción industrial se incrementó en un 70% desde 1950 a 1960.<sup>70</sup>

### Motivos del éxito

Estos rotundos éxitos no eran sólo el resultado de poner al servicio común los recursos respectivos (según algunos), o de la liberalización comercial, poner la confianza en el libre juego de los mecanismos del mercado, o en la competencia sin límites de cada cual.

La mayor parte de la inspiración que impulsaba al Mercado Común la aportaron muchos expertos, sobre todo especialistas franceses como Jean Monnet, Robert Marjolin, Etienne Hirsch, Pierre Uri, o el belga Jean Rey, quienes creían que cierto *dirigisme*, en el planteamiento social y económico apropiado. Se dieron cuenta desde el comienzo que no todas las ramas de la economía europea resultaban igualmente viables. Incluso los más fervientes partidarios del liberalismo de tipo *laissez-faire* quedaban obligados a admitir que, para sobrevivir, la agricultura tenía que ser objeto de una planificación centralizada.<sup>71</sup>

### Preocupación respecto a los poderes de las Comunidades Europeas

Por su parte, el gran capital veía con cierta preocupación las actividades de los planificadores o "eurócratas" de Bruselas (3000 personas hacia 1962 y aumentando), pues consideraban que disponían de excesivos poderes.

Los partidarios del *laissez-faire* no se oponían forzosamente al nuevo espíritu comunitario, pero estaban en desacuerdo con los objetivos sociales de los "eurócratas".

También, por parte de los gobiernos de los Estados miembros había sospechas en el sentido que una autoridad supranacional se volvía poderosa, independiente y obtendría la lealtad antes con Europa que con cada país de origen. Había motivos para suponer que la importancia de los órganos decisorios comunitarios se incrementaría en los años venideros.

### Conflictos de intereses

Casi desde el inicio se produjeron conflictos de intereses entre la planificación pública (comunitaria) y la privada (o empresarial dentro en cada país). Esto se debía a diferencias estructurales, porque, p.e., la industria francesa se hallaba nacionalizada en mayor medida que la alemana. Empero, semejante género de conflictos no imposibilitó la cooperación, como mostrara el Benelux. Holanda, dentro de su estructura fuertemente integrada, había insistido mucho más en una economía planificada que Bélgica, y esto sin producir daños irreparables a la cooperación entre ambos países.

Si bien habían muchas tensiones y conflictos, existía también un tolerante espíritu y los primeros alientos de un pa-

triotismo europeo. El nuevo continente parecía lo bastante grande como para albergar en su seno a tecnócratas y conservadores. Incluso, el mismo De Gaulle, opositor a una unión federal de estrechos vínculos, acabó por aceptar la nueva estructura, calificándola de "imponente confederación".

La única crisis verdadera de la CEE era consecuencia de su propio éxito. Gran Bretaña y los demás países europeos, que al inicio se opusieron al proceso integrador desde 1951, estaban dándose cuenta de su error y tardíamente, desde 1961 (GB, Irlanda, Dinamarca y Noruega), solicitaban entrar en el Mercado Común. Esto provocó una disensión entre los Estados miembros de la CEE.

### **El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM)**

#### Objetivos

Tiene por misión el establecimiento de las condiciones necesarias para la formación y el crecimiento rápido de las industrias nucleares. Para ello desarrollará la investigación y difundirá los conocimientos en materia nuclear; facilitará las inversiones; establecerá normas de seguridad para la protección sanitaria de la población; y garantizará los controles apropiados de seguridad.

#### Instituciones

Sus instituciones son como en la CEE el Consejo y la Comisión; también son sus instituciones las instituciones comunes: la Asamblea y la Corte de Justicia. Así mismo, el Comité Económico y Social, establecido con funciones consultivas en los tratados de Roma, será único para las dos comunidades: la CEE y la EURATOM.

## **Convenio sobre Instituciones Comunes de las Tres Comunidades Europeas**

Con este Convenio se avanzaba en el proceso de unificación institucional comunitaria. Así, en adelante las instituciones comunes de las 3 Comunidades serían la **Asamblea Única y la Corte de Justicia Única** (instituciones comunes para la CECA<sup>72</sup>, CEE y la EURATOM).

También, era creado como un órgano auxiliar consultivo, el Comité Económico y Social (órgano común para la CEE y la EURATOM), sería asesor respecto al Consejo y la Comisión de la CEE y al Consejo y la Comisión de la EURATOM. En la CECA, ya existe el Comité Consultivo.

El siguiente paso en la unificación institucional lo representaría el Tratado de Bruselas de 1965 al fusionar los ejecutivos particulares existentes de cada una de las 3 Comunidades en ejecutivos comunes, i.e. un Consejo único y una Comisión única.

(1) La Asamblea Única (desde 1962, Parlamento Europeo)

Fue creada como "Asamblea Parlamentaria Europea" (desde 1962, rebautizada como "Parlamento Europeo"). Está formada por delegados de los parlamentos de los Estados miembros, designados según el procedimiento que cada Estado elija. El número de delegados que cada Estado envía está determinado por el Convenio de Roma de 1957.

Las funciones de control político y las tareas legislativa y presupuestaria, son ejercidas de forma limitada. El Convenio de Roma tiene previsto una obligación de

consulta previa por la Comisión y el Consejo para ciertos asuntos. Facultad muy importante es la provocar la dimisión de la Comisión mediante un voto de censura, por voto mayoritario. En 1970, se decidió que el Parlamento tendría control presupuestario de las Comunidades, para aumentarlo o reducirlo.<sup>73</sup>

(2) La Corte de Justicia Única (Corte de Justicia de las Comunidades Europeas)

### **Función**

Es el órgano judicial de las Comunidades Europeas. La función de la Corte es ofrecer un instrumento judicial para asegurar "el derecho en la interpretación y aplicación" (art. 164, Convenio de 1957) de los Tratados de Roma. Las decisiones de la Corte pueden afectar a los Estados miembros, como a la Comisión o al Consejo (de cada Comunidad), la legalidad de cuyos actos queda sujeta a control judicial, excepto las recomendaciones y opiniones que carecen de fuerza obligatoria.

### **Locus standi**

El acceso a la Corte está abierto a los Estados miembros y los órganos de las Comunidades, así como a las personas privadas físicas o jurídicas que planteen demandas contra normas o decisiones les afecten directa o indirectamente, e igualmente "para demandar a una de las instituciones de la Comunidad sobre la falta de remisión de un acto que no se trate de una simple recomendación o una consulta" (art. 175, Convenio de 1957).<sup>74</sup>

## **Relaciones especiales de la CEE con terceros**

(1) Acuerdos de asociación (Association Agreements).

La CEE ha concluido acuerdos de asociación con países o con grupos de países; algunos habían sido adoptados ya en el marco de los Tratados de Roma o estaban previstos allí, otros fueron negociados y concluidos con posterioridad.

Existe una clara diferencia entre el régimen de asociación previsto en los Acuerdos de Roma para ciertos territorios de ultramar y el régimen aplicado en el caso de territorios a los que simplemente se extiende el régimen comunitario. En la cuarta parte del Tratado de Roma de la CEE, se prevé la asociación de determinados países y de territorios no europeos que mantenían relaciones particulares con los miembros<sup>75</sup>.

Desde el inicio de sus actividades, la comunidad ha concluido acuerdos de asociación que, en unos casos, tienen por objeto renovar acuerdos previos o prolongar la vigencia de disposiciones adoptadas en Roma en 1957, y en otros se asocia a países que hasta entonces se habían, mantenido al margen de este sistema de asociación. Entre los primeros acuerdos de asociación que la CEE ha suscrito están:

- (a) Con Grecia, suscrito el 9 de julio de 1961, vigente el 1 de noviembre de 1962. Se estipula allí la creación de una unión aduanera entre la CEE y Grecia, al término de un período de transición de 12 años para unos productos y de 22 para otros. Al concluir dichos plazos, las partes procederán a analizar la posibilidad que Grecia se convierta en miembro.
- (b) Con Turquía suscribió el acuerdo de asociación en 1963 y vigente en 1964. Después de una fase preparatoria de 5 años y otra de transición de 12 quedaría establecida una

unión aduanera y en ese momento Turquía podría solicitar la iniciación de negociaciones para discutir su ingreso como miembro.

- (c) Acuerdo global con 44 países de África, el Caribe y el Pacífico concretado en la famosa Convención de Lomé de 1975.

### (2) Acuerdos preferenciales

Los dos primeros acuerdos preferenciales lo suscribió la CEE con España en 1970 y con Israel en 1972. Estos acuerdos concluidos con base en el artículo 113 del Tratado de Roma se limitan al terreno comercial.

Las dificultades para una fuerte acentuación de los aspectos políticos deben buscarse no sólo en las diferencias económicas, sino también políticas.

En 1969 la Comisión de la CEE señaló que: "Esas relaciones [acuerdos preferenciales] solamente podrán tomar la forma de una asociación propiamente dicha cuando esos países gocen de instituciones y regímenes comparables al de los Estados fundadores". En esos acuerdos las reducciones tarifarias quedaron limitadas para España a un 70% mientras que para Israel quedaron limitadas a un 50%. Para la aplicación de los acuerdos se crearon, en sendos casos, comisiones mixtas encargadas de resolver los problemas que se planteen.

### (3) Acuerdos de Libre Comercio

El primer acuerdo de libre comercio suscrito por la CEE fue en julio de 1972 entre ésta y la EFTA, cuando concluyeron una serie de "Acuerdos sobre Relaciones Especiales" entre la EFTA y la CEE.

#### (4) Acuerdos Comerciales No Preferenciales

Entre los primeros acuerdos suscritos están el firmado por Yugoslavia en 1970, Argentina en 1971 Irán en 1973 y otros. En estos acuerdos se han previsto concesiones no recíprocas.

## Conclusiones

1. Las ideas precursoras de la unidad europea datan desde el inicio del sistema moderno de Estados soberanos europeos.
2. Si bien el ideal europeísta de unir a los Estados europeos cobró fuerza tras la Primera Guerra Mundial como las propuestas de Coudenhove-Kalergi, Herriot y Briand, dichos Estados aún no estaban dispuestos a dar el salto decisivo.
3. El contexto que forzó a los Estados europeos a iniciar el proceso de unidad surgió al término de la Segunda Guerra Mundial, con Europa destruida y perdida su preeminencia en el sistema internacional.
4. El movimiento europeísta de la postguerra de 1945 renovó una gran fuerza, incluso logró impulsar la creación del Consejo de Europa, y su capacidad se mostró con el Congreso de La Haya de 1948 y el inflamado apoyo de Churchill.
5. Bajo la necesidad de unirse, los Estados europeos toman la iniciativa en los

campos político, militar y económico para organizarse, iniciativa que culminaría en la implementación de las primeras organizaciones europeas intergubernamentales como la OECE, la UEO y el Consejo de Europa.

6. El proyecto de Jean Monnet de unidad económica germano-francesa, que sirvió de base para el inicio de la integración europea, coincidió con factores favorables como la necesidad de llegar a un acuerdo con Alemania, el respaldo de Adenauer a dicho proyecto debido a los intereses políticos alemanes, y la protección de los intereses económicos de las otras cinco partes negociadoras de la primera comunidad europea.

7. La contribución del éxito de la CECA al proceso integrador fue relevante en sumo grado, pues sirvió de modelo para la expansión del mercado común europeo, y la para la actual unión económica y monetaria, unión no prevista inicialmente en los Tratados de París y de Roma.

8. El surgimiento de la CECA y de las Comunidades Europeas representan una contribución en el nacimiento del Derecho Comunitario y de las primeras organizaciones supranacionales en el ámbito internacional.

9. El resultado del proceso integrador ha sido convertir al Viejo Continente en la segunda potencia económica mundial y demuestra que países con características y economías tan diferentes pueden llegar a unirse.

## Notas

- 1 Maximilian de Béthune, Duque de Sully (1559-1641), ministro del rey francés Enrique IV.
- 2 Walter Laqueur, *Europa después de Hitler*, t. I (Madrid: Sarpe, 1985), p. 164.
- 3 Novalis, pseudónimo de Friedrich barón von Hardenberg, poeta y novelista alemán (1772-1801).
- 4 Pierre Renouvin, *Historia de las relaciones internacionales: siglos XIX y XX* (Madrid: Akal, 1982), p. 339.
- 5 Eduardo Vilariño Pintos, *La construcción de la Unión Europea* (Madrid: Arco Libros, 1996), p. 10.
- 6 [Andrea] Bosco, "What is federalism? Towards a General Theory of Federalism. The Theory, The History and its Application to European Unification", en: AAVV, *La Unión Europea en los albores de un nuevo siglo: Liber Amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury* (Madrid: Euroius, 1997), p. 357.
- 7 Panamericanismo, movimiento fundado en 1890 con la Oficina de las Repúblicas Americanas, sucedida después por la OEA en 1948.
- 8 SDN, Sociedad de las Naciones.
- 9 Pedro Pablo Miralles Sangro, "La formación de la Unión Europea", en: E. Linde Paniagua et al., *Derecho de la Unión Europea* (Madrid: Marcial Pons, 1995), p. 25.
- 10 Vilariño, *op. cit.*, p. 12.
- 11 Gran Bretaña ya se encontraba en deuda masiva con EE.UU. a raíz de los empréstitos contraídos por la Ley de Préstamos y Arriendos de marzo de 1941. A causa de las deudas de guerra perdió todas sus reservas de oro, las que fueron transferidas a EE.UU.
- 12 Walter Laqueur, *Europa después de Hitler*, vol. I (Madrid: Sarpe, 1985), pp. 32 et seq.
- 13 *Vid.*, Juan Salvat (dir.), *Historia de la Segunda Guerra Mundial*, vol. IX (Pamplona: Salvat, 1979), pp. 241-242 y 276.
- 14 Modesto Seara Vázquez, *Tratado General de la Organización Internacional* (México: FCE, 1982), p. 733, n. 8.
- 15 Eduardo Vilariño Pintos, *La construcción de la Unión Europea* (Madrid: Arco Libros, 1996), p.14.
- 16 Vilariño, *ibid.*
- 17 *Loc cit.*, pp. 12-13. También, *vid.*, Modesto Seara Vázquez, *Tratado General de la Organización Internacional* (México: FCE, 1982), p. 733
- 18 M. Seara Vázquez, *Tratado General de la Organización Internacional*, (México: FCE, 1982), p. 733.
- 19 Compuestos principalmente por las delegaciones belga, francesa, italiana, holandesa y de los sindicalistas.
- 20 Representados básicamente por los británicos y grupos librecambistas y dirigistas.
- 21 Seara Vázquez, *op. cit.*, pp. 733-734.

- 22 *Vid., infra* 2.1.2.
- 23 Eduardo Vilarino Pintos, *La construcción de la Unión Europea* (Madrid: Arco Libros, 1996), p. 20.
- 24 En la conferencia diplomática de Londres para elaborar el Tratado Constitutivo de la nueva organización participaron Francia, Gran Bretaña y el BENELUX, quienes invitaron a Dinamarca, Noruega, Suecia, Italia e Irlanda. Sobre la fundación del Consejo de Europa, *vid., infra* 2.3.
- 25 P.P. Miralles Sangro, "La Formación de la Unión Europea", en: E. Linde Paniagua *et. al.*, *Derecho de la Unión Europea*, Vol. I (Madrid: Pons, 1995), p. 26. *Vid.*, Eduardo Vilarino Pintos, *La construcción de la Unión Europea* (Madrid: Arco Libros, 1996), p. 20.
- 26 Era difícil su aceptación pues en marzo de 1947 ya se había lanzado la Doctrina Truman y con ello se había iniciado la Guerra Fría (1947-1991).
- 27 A partir de la Ley de Préstamos y Arriendos del 11 de marzo de 1941 (y hasta setiembre de 1946), EE.UU. otorgó a los países aliados (Gran Bretaña, el *Commonwealth*, China y la U.R.S.S.) una ayuda por valor de más de 50.000 millones de dólares (25.000 millones a Gran Bretaña, 11.000 millones a la U.R.S.S., 14.000 millones al *Commonwealth* y a China). *Vid.*, *El III Reich*, vol. 4 (Buenos Aires: ANESA, 1975), p. 119.
- 28 Tal asistencia ascendía a 15.000 millones US\$. *Vid.*, M. Seara Vázquez, *Tratado General de la Organización Internacional* (México: FCE, 1982), p. 766, n. 1.
- 29 *Cf.*, M. Seara Vázquez, *Tratado General de la Organización Internacional*, (México: FCE, 1982), p. 767, n. 5. El Plan Marshall desembolsó unos 13.500 millones US\$ en 1947-1951.
- 30 George C. Marshall, Secretario de Estado de EE.UU. durante el gobierno del Presidente Truman.
- 31 Walter Laqueur, *Europa después de Hitler*, t. I (Madrid: Sarpe, 1985), p. 158.
- 32 Miembros de la OEEC: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Turquía y Gran Bretaña.
- 33 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, fundada en 1960.
- 34 Uno de los objetivos de la OEEC era la liberalización del comercio europeo, combatiendo las restricciones, las prácticas discriminatorias y las barreras aduaneras y concediendo subvenciones a la exportación.
- 35 Walter Laqueur, *Europa después de Hitler*, T. I (Madrid: Sarpe, 1985), p. 165.
- 36 EFTA, Asociación Europea de Libre Comercio, fundada en 1960.
- 37 Imposible, desde que se hallaba dividida entre las cuatro grandes potencias aliadas.
- 38 En dichos protocolos quedó determinada la vinculación de la UEO con el Consejo de Europa y la OTAN.
- 39 De este modo la Unión Occidental sería sucedida por la Unión Europea Occidental.
- 40 Alemania, después de recuperar su soberanía en 1949, se integró a la OTAN en 1955, tras arduas negociaciones llevadas a cabo, sobre todo con Francia.

## La Unión Europea: génesis y evolución de la integración europea

- 41 La UEBL fue fundada en 1921 entre Bélgica y Luxemburgo para crear una Unión Económica.
- 42 Eduardo Vilariño Pintos, *La construcción de la Unión Europea* (Madrid: Arco Libros, 1996), p. 20.
- 43 Convención para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950. Este tratado estableció la Comisión Europea de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos.
- 44 Fue en 1948 cuando los Estados europeos alcanzaron sus niveles de preguerra de 1938 (aunque es necesario recordar que esa época había sido afectada por la crisis económica de la década de 1930).
- 45 Tras la renuncia a la presidencia de De Gaulle en 1946, siguió la presidencia de F. Gouin (enero-junio 1946) y de G. Bidault (junio 1946-enero 1947), e instalada la IV República en enero de 1947, Robert Schumann fue primer ministro en 1947-1948, nuevamente Bidault en 1949-1950.
- 46 Las zonas americana e inglesa se unieron económicamente ("bizona") en enero de 1947, y se añadió la zona francesa ("trizona") el 8 de abril de 1949. Desde que los acuerdos de Potsdam para limitar la industria alemana no se aplicaron, pues desde julio de 1946 no hubo decisión respectiva (prolegómenos a la Guerra Fría), los británicos (y después la bizona) administraron el Ruhr. En noviembre de 1947, pese a las protestas de Francia y el BENELUX, se transfieren a los alemanes las minas. Debido a la exigencia de Francia de crear una internacionalización del Ruhr, se reúne una conferencia en Londres en junio de 1948. Así, el 28 de abril de 1949, las 3 potencias aliadas y el BENELUX firmaron un acuerdo creando una Autoridad Internacional para (el control) del Ruhr. Dicha autoridad fue abolida, previo acuerdo con Gran Bretaña y EE.UU. (octubre 1951) cuando Alemania ingresó a la CECA el 25 de julio de 1952.
- 47 A.W. Lovett, "Traditional Politics by Orthodox Means: The Schuman Plan in Context", en: AAVV, *La Unión Europea en los albores de un nuevo siglo: Liber Amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury* (Madrid: Euroius, 1997), p. 92.
- 48 Konrad Adenauer (1876-1967), líder de la Unión Cristiano-Demócrata (CDU), fue canciller de Alemania en 1949-1963.
- 49 Sobre el inicio de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, véase, Paul Reuter, *La Communauté Européenne Du Charbon Et de L'acier* (París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1953).
- 50 E. Vilariño Pintos, *La Construcción de la Unión Europea* (Madrid: Arco libros, 1996), p. 14. También, A.W. Lovett, "Traditional Politics by Orthodox Means: The Schuman Plan in Context", en: AAVV, *La Unión Europea en los albores de un nuevo siglo: Liber Amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury* (Madrid: Euroius, 1997), p. 92.
- 51 E. Vilariño Pintos, *La Construcción de la Unión Europea* (Madrid: Arco libros, 1996), p. 23.
- 52 Jean Monnet (1888-1979) jefe del plan de recuperación económica en 1946-1952, fue designado Presidente de la Alta Autoridad de la CECA en 1952-1954. W. Laqueur, *Europa después de Hitler*, t. 1 (Madrid: Sarpe, 1985), p. 260.
- 53 W. Laqueur, *Europa después de Hitler*, t. 1 (Madrid: Sarpe, 1985), p. 168.

- 54 En realidad, las conversaciones de la etapa puramente técnica terminaron el 14 de setiembre de 1950. Seguiría una etapa de negociaciones políticas.
- 55 Alemania, Italia, Francia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo. Esta es la “pequeña Europa” o Europa de los Seis, los demás países de la OECE, 11 Estados, no participaron de este proceso de integración inicial.
- 56 Una interesante visión introductoria al estudio de la CECA es, W.H. Baleskian, “European Coal and Steel Community”, en: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. II (Amsterdam: Elsevier, 1992), pp. 139-144. También, M. Seara Vázquez, *Tratado General de la Organización Internacional*, (México: FCE, 1982), pp. 788-793.
- 57 Sobre relaciones externas de la CECA, vid. Paul Reuter, *La Communauté Européenne Du Charbon Et de L’acier* (París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1953), pp. 116-137.
- 58 Tratado de la CECA, art. 85.
- 59 Sobre la labor de la CECA puede consultarse su sitio web, <europa.eu.int/ecsc/index\_es.htm>
- 60 René Pleven, ministro francés, quien elaboró dicha propuesta para integrar al Tratado de Bruselas a Alemania e Italia.
- 61 Pues, la oposición al Primer Ministro Mendéz-France rechazaba las limitaciones a las fuerzas armadas francesas y la concesión de la paridad militar a Alemania.
- 62 Sobre la Unión Económica y Monetaria Europea, vid., B. Carter y P. Trimble, *International Law* (Nueva York: Aspen, 1999), pp. 569-570.
- 63 Paul Henri Spaak (1899-1972), fue primer ministro de Bélgica (1938, 1946, 1947-1949) y primer presidente de la Asamblea General de la ONU en 1946.
- 64 Pedro Pablo Miralles Sangro, “La formación de la Unión Europea”, en: E. Linde Paniagua et al., *Derecho de la Unión Europea* (Madrid: Marcial Pons, 1995), p. 33.
- 65 Sobre el EFTA, vid., Wolfram Karl, “European Free Trade Association”, en: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. II (Amsterdam: Elsevier, 1992), pp. 237-240.
- 66 Gran Bretaña, Noruega, Suecia, Dinamarca, Austria, Suiza y Portugal. Sin embargo, debido al éxito de las Comunidades Europeas, Gran Bretaña y Dinamarca se retiraron en 1972, y Austria, Suecia y Finlandia en 1995. Quedan sólo Noruega y Suiza, más Islandia.
- 67 Pedro Pablo Miralles Sangro, “La formación de la Unión Europea”, en: E. Linde Paniagua et al., *Derecho de la Unión Europea* (Madrid: Marcial Pons, 1995), pp. 26-27.
- 68 Restricciones abolidas en 1962, permaneciendo algunas específicas.
- 69 W. Laqueur, *Europa después de Hitler*, t. 1 (Madrid: Sarpe, 1985), p. 169.
- 70 Laqueur, *op. cit.*, p. 170
- 71 Laqueur, *ibid.*, p. 170.
- 72 Por lo que la Asamblea y la Corte de Justicia de la CECA eran sustituidas por las instituciones comunes de Roma.

- 73 Pedro Pablo Miralles Sangro, "La formación de la Unión Europea", en: E. Linde Paniagua et al., *Derecho de la Unión Europea* (Madrid: Marcial Pons, 1995), p. 40.
- 74 *Ibid.*, pp. 41-42
- 75 Se les enumera en el anexo IV del tratado.



**\*Augusto  
Hernández  
Campos**

Abogado y Magíster en Derecho Internacional. Es doctorado en Derecho. Profesor de Derecho Internacional Público y de Organismos Internacionales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), profesor de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, profesor de Post-Grado de la UNMSM y de la Universidad Nacional Federico Villarreal (EUPG-UNFV). Conferencista en temas de Derecho Internacional del CAEN. Miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores del Colegio de Abogados de Lima (CAL). Miembro de la Sociedad Estadounidense de Derecho Internacional (ASIL). Es editorialista en temas internacionales del diario *El Comercio*. Fue asesor de la sociedad civil en la mesa de diálogo del 2000 contra el fujimorismo. Fue profesor de Derecho de los Conflictos Armados y de Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de Guerra. Fue miembro de la Comisión Consultiva de Derecho Internacional Público del CAL.

# Hacia la armonización de la normativa sobre transporte multimodal en la región:

## Una apuesta por la integración

por José Antonio Pejovés Macedo\*

### Introducción

Este trabajo aborda la situación de la normativa sobre transporte multimodal en la Región, analizando lo que se ha avanzado sobre la materia y lo que podría denominarse la “agenda pendiente”, la misma que ineluctablemente debe consistir en alcanzar la armonización legislativa entre los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)<sup>1</sup>.

La pretendida armonización de las normas sobre transporte multimodal, es factible, si se tiene en cuenta la similitud existente entre los instrumentos vigentes y proyectados a nivel mundial, regional y subregional, los mismos que tienen efectos jurídicos en algunos países miembros de la ALADI. Estos instrumentos internacionales, han sido elaborados como tratados en algunos casos y como normas supranacionales en otros, tal es el caso de las Decisiones sancionadas por la Comisión de la Comunidad Andina.

El impulso que se está dando en la Re-

gión a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), necesariamente tiene que contar con un soporte legal que haga viable y eficiente el uso de los ejes de integración que principalmente van a ser explotados por operadores de transporte multimodal, y esa eficiencia es inalcanzable sin normas uniformes que se apliquen en los países interconectados por esos ejes.

Es oportuno resaltar que los países de la Región han coincidido y son conscientes en lo relativo a la política de transportes, sobre el importante rol que cumple un sistema de transportes bien estructurado e institucionalizado que sirva como catalizador para alcanzar la eficiencia en las transacciones mercantiles y en la integración económica.

### El transporte multimodal internacional y la IIRSA

El transporte multimodal siguiendo la definición recogida en la Convención de

las Naciones Unidas de 1980 sobre Transporte Multimodal, es "...el porte de mercancías por dos modos diferentes de transporte por lo menos, en virtud de un contrato de transporte multimodal, desde un lugar situado en un país en que el operador de transporte multimodal toma las mercancías bajo su custodia hasta otro lugar designado para su entrega situado en un país diferente. Las operaciones de recogida y entrega de mercancías efectuadas en cumplimiento de un contrato de transporte multimodal, según se definen en ese contrato, no se considerarán un transporte multimodal internacional (artículo 1, numeral 1)". Esta definición es suficientemente clara, por lo que nos reservamos los comentarios.

Sobre los antecedentes históricos de la disciplina, tenemos que esta es muy antigua, el multimodalismo no es una actividad que podamos llamar moderna, sin embargo está en un momento de auge, y ello es así, pues ha ocurrido que con el uso masificado de los contenedores<sup>2</sup> a partir de los últimos veinte años, las operaciones de transporte multimodal han crecido geométricamente<sup>3</sup>; crecimiento que sin lugar a dudas se consolidará aún más en los próximos años, con una mayor presencia de *megacarriers* y operadores de transporte asociados en alianzas, consorcios o *pools*, los que involucrados en el transporte multimodal, explotan buques portacontenedores de cuarta y quinta generación –a los que se sumarán los buques denominados "Coloso"<sup>4</sup>– y manejan economías de escala que redundan en beneficio de los usuarios.

La presencia del operador de transporte multimodal (OTM), que al emitir un solo documento, asume la responsabilidad por acarrear la carga del lugar de origen al de destino, configura una pre-

sencia facilitadora del transporte que contribuye a agilizar la distribución de la carga y a abaratar costos, situación que necesariamente obliga a que el OTM sea un empresario con solvencia financiera, a efecto de evitar que los usuarios asuman riesgos económicos frente a "empresas de papel" muchas veces insolventes. Actualmente el transitario o *freight forwarder* que desee intervenir en transporte multimodal, deberá asumir gestiones y satisfacer necesidades de logística cada vez más sofisticadas.

En un futuro inmediato, y mientras más se expandan las operaciones de transporte multimodal, se difundirá el uso del documento único de puerta a puerta o documento de transporte multimodal (DTM) y se emplearán con mayor frecuencia *Incoterms* estrechamente vinculados con dicha prestación de servicios.

Dentro de las acciones básicas del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA)<sup>5</sup> está la de modernizar y actualizar los sistemas regulatorios e institucionales nacionales que norman el uso de la infraestructura, así tenemos que este Plan establece que "Deberá ponerse el mayor énfasis en los aspectos regulatorios e institucionales, que muy frecuentemente no permiten que se utilice adecuadamente la infraestructura existente, especialmente al nivel de los pasos de frontera, los sistemas de transporte multimodal y el transporte aéreo. También se procurará avanzar en la armonización regulatoria y reglamentaria para permitir el desarrollo de nuevas inversiones y la optimización del uso de las existentes, y profundizar la modernización de las agencias públicas, sus procedimientos, tecnologías y recursos humanos, tomando en cuenta la promoción y protección

de la competencia, la regulación basada en criterios técnicos y económicos, y la elaboración y puesta a disposición de información relevante”.

La puesta en práctica del Proyecto IIRSA, que busca una explotación racional de la infraestructura existente –o que deberá construirse– en los ejes de integración identificados<sup>6</sup>, impulsará el intercambio comercial en la Región y consecuentemente influirá en su desarrollo. El Plan de Acción de la IIRSA considera a los sistemas operativos de transporte multimodal como procesos sectoriales de integración, y ello responde a una cuestión lógica: sobre los ejes de integración se van a dar operaciones de transporte multimodal, allí están, por citar algunos, los ejes denominados Multimodal del Amazonas (Brasil-Colombia-Ecuador-Perú) y Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata.

### **El estado de la normativa convencional y supranacional sobre transporte multimodal en la región**

La referencia al estado de la normativa convencional y supranacional con relación al transporte multimodal, sirve de pauta para entender la situación del ordenamiento sobre la materia en los países de la Región, a efecto de poder afrontar la tarea de armonización legislativa. Los cuerpos normativos que se mencionan son los de reciente data e importancia, algunos de ellos están vigentes, bien porque se han sancionado a través de un órgano comunitario competente o bien porque se han internalizado siguiendo la normativa nacional pertinente, y otros no han entrado en vigor por falta de ratificaciones.

### **La Convención de las Naciones Unidas sobre Transporte Multimodal (Ginebra, 1980)**

La Convención de las Naciones Unidas de 1980 sobre Transporte Multimodal, se aprobó en Ginebra, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, con la participación directa de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

La citada Convención fue parte de un interesante esfuerzo de elaboración normativa, desplegado por la UNCTAD, con el fin de buscar la anhelada uniformidad en el transporte internacional mercancías<sup>7</sup>.

La Convención de Ginebra de 1980, al no reunir treinta ratificaciones como mínimo, no se encuentra en vigor tal como lo estipula la misma. Este instrumento internacional es importante, ya que sirvió de fuente inmediata a los Tratados y Decisiones que se han redactado en la Región, siendo destacable el hecho que Chile y México son los únicos países de la ALADI que lo han ratificado.

La técnica legislativa y la estructura normativa de la Convención de Ginebra de 1980, como se ha dicho, fue el modelo que casi literalmente se ha tratado de incorporar en la Región.

### **El Acuerdo Regional de Transporte Multimodal aprobado por la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur (1996)**

En 1991 se constituyó la Conferencia de Ministros de Transportes, Co-

municaciones y Obras Públicas de América del Sur<sup>8</sup>, foro de coordinación, concertación y consulta, que entre sus objetivos tiene el de propiciar la armonización de políticas y normativas sobre transporte multimodal en la Región.

En la III Reunión Ordinaria de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, celebrada en noviembre de 1996, mediante Resolución 23 (III) se aprobó el Acuerdo Regional de Transporte Multimodal<sup>9</sup>, para los países miembros de la Conferencia.

El mencionado Acuerdo, para entrar en vigencia según lo establecido en su artículo 46, requiere cuando menos seis ratificaciones, las que deben seguir el cauce dispuesto en la legislación interna de cada país. Hasta la fecha ha sido ratificado por Bolivia, Brasil, Perú y Venezuela.

### ***El Acuerdo sobre Transporte Multimodal en el ámbito del Mercosur***

Mediante Decisión 15/94 del Consejo Mercado Común del Mercosur<sup>10</sup>, se aprobó el Acuerdo sobre Transporte Multimodal en el ámbito del Mercosur.

A diferencia de la Comunidad Andina –como veremos más adelante–, los acuerdos suscritos dentro del Mercosur, deben internalizarse de conformidad con las legislaciones domésticas de los países miembros. La incorporación del Acuerdo sobre Transporte Multimodal a la legislación de los países miembros del mencionado proceso de integración<sup>11</sup>, ha permitido que en Argentina, Brasil y Paraguay, dicho Acuerdo tenga carácter vinculante. En la Re-

pública Oriental del Uruguay, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicho país, declaró nulo el Decreto 299/95 a través del cual se internalizó el referido Acuerdo<sup>12</sup>.

El Acuerdo sobre Transporte Multimodal en el ámbito del Mercosur, se ha protocolizado en el marco de la ALADI, como Acuerdo de Alcance Parcial N° 8 conforme a lo establecido en el artículo 13 del TM 80.

### ***La Decisión 331 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena sobre Transporte Multimodal***

En la Comunidad Andina (CAN)<sup>13</sup>, antiguamente denominada Pacto Andino, lo relativo al Transporte Multimodal se encuentra recogido en la Decisión 331 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en la Decisión 393 de la misma Comisión que modificó algunos aspectos de la Decisión 331, y en la Resolución 425 de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Las Decisiones aprobadas por la hoy denominada Comisión de la Comunidad Andina, son normas supranacionales o comunitarias, son también normas secundarias o derivadas por oposición a las normas primarias o constitutivas<sup>14</sup>, y tienen el carácter de reunir efectos jurídicos de aplicabilidad directa (*self executing*) –no necesitan ser internalizadas–, inmediatez en su aplicación –rigen desde el día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Comunidad Andina– y primacía sobre las normas nacionales, tal como lo establece el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Es decir, el régimen sobre transporte multimodal supranacional de la CAN,

gobierna dicho servicio en los países miembros, los mismos que están obligados a cumplir con el citado régimen.

## **El sistema de responsabilidad en la normativa convencional y supranacional sobre transporte multimodal de la región**

Si hay un lugar común en las regulaciones sobre transporte multimodal, que despierta encendida polémica entre las partes o intereses en juego y que conduce a que cuerpos normativos bien estructurados pero perfectibles, se queden anquilosados y muchas veces no entren en vigor, ese es el relativo a la responsabilidad del operador de transporte multimodal o porteador en sentido estricto. Esta responsabilidad en la actualidad es más de “puerta a puerta” que de “puerto a puerto”, pues la custodia tiende a abarcar mayores períodos y mayores espacios.

Como bien señala el profesor José Domingo Ray “El tema de la responsabilidad del transportador es de fundamental importancia en el comercio exterior porque el transporte se encuentra en el centro de las transacciones comerciales, principalmente de las internacionales, y de ahí que la mayor parte de la labor realizada para la armonización del derecho comercial ha girado alrededor de la formulación de convenciones internacionales sobre transporte marítimo, aéreo y terrestre”<sup>15</sup>.

Para abordar el tema de la responsabilidad del operador de transporte multimodal, es pertinente hacer unas precisiones: el sistema de responsabilidad adoptado por la Convención de las Naciones Unidas de 1980 sobre Transporte

Multimodal –en adelante la Convención– es similar a los fundamentos de responsabilidad recogidos en las Reglas de Hamburgo de 1978, y como ha sido mencionado, dicho régimen es el mismo que ha sido incorporado a los convenios y normas supranacionales que sobre la materia están vigentes o están en proceso de serlo en la Región. En este orden de ideas cuando nos refiramos a la Convención, debe extenderse dicha mención a los demás cuerpos normativos. Y es oportuno señalar en esta parte del trabajo, que las fuentes doctrinales consultadas, las mismas que son las más autorizadas en la disciplina, vienen del Derecho marítimo, la rama más antigua de las vinculadas a los transportes y la que regula los servicios que movilizan más del noventa por ciento del comercio mundial.

En el Derecho marítimo y naturalmente en el Derecho de los transportes, que incluye el multimodal, existen como menciona el profesor Ignacio Arroyo, tres sistemas de responsabilidad: el objetivo, el subjetivo y el mixto<sup>16</sup>.

El régimen de responsabilidad adoptado en la Convención y en los instrumentos regionales influidos por ésta, es el subjetivo, fundado en la culpa o negligencia<sup>17</sup>, y tiene carácter imperativo, es decir, es inderogable para las partes. Como señala el profesor Ray “Cabe recordar que cuando hablamos de responsabilidad subjetiva y objetiva o ‘estricta’ como sistemas contrapuestos, se quiere señalar que es responsabilidad subjetiva la fundada en la negligencia, y objetiva la que se funda en el riesgo y en la obligación de indemnizar, cuando se prueba la relación de causalidad entre el hecho y el daño, prescindiendo de toda idea de culpa”<sup>18</sup>.

El contrato de transporte multimodal, amparado en un documento de transporte multimodal, bajo las normas de la Convención, obliga a las partes a ser muy diligentes en su ejecución, es decir, como alguna vez se dijo, deben actuar como un buen y leal empresario, y con relación al OTM éste compromete su diligencia razonable (*due diligence*), de allí que al establecerse la presunción de culpa de su parte –o de sus dependientes–, para poder liberarse de esa responsabilidad, debe probar que “él, sus empleados o agentes o cualquier otra de las personas a que se refiere el artículo 1 adoptaron todas las medidas que razonablemente podían exigirse para evitar el hecho y sus consecuencias (artículo 16, numeral 1)”<sup>19</sup>. El OTM será responsable de los perjuicios resultantes de la pérdida o el daño de las mercancías, así como del retraso en la entrega, si el hecho que ha causado la pérdida, el daño o el retraso se produjo cuando las mercancías estaban bajo su custodia. Como recuerdan Aguirre y Fresnedo “... la doctrina es unánime en que el mero incumplimiento acarrea responsabilidad y que la carga de la prueba se invierte: es el deudor quien debe probar un hecho que excluya su culpabilidad (fuerza mayor, caso fortuito, etc.) si quiere exonerarse. Al acreedor le basta con probar el incumplimiento”<sup>20</sup>.

El sistema de responsabilidad, se complementa con la inclusión de límites de responsabilidad del OTM, –o con más acierto: limitación legal de la deuda de indemnización–, cuya fijación es similar tanto en el Acuerdo Regional de Transporte Multimodal para los países miembros de la Conferencia, como en las Decisiones de la CAN y del Mercosur, que establecen un límite de 666.67 Derechos Especiales de Giro (DEG) por

bulto o unidad o 2 DEG por kilogramo de peso bruto de las mercancías perdidas o dañadas. Cabe señalar que en Argentina rigen topes distintos expresados en Pesos argentinos, así se ha establecido 400 Pesos argentinos oro por kilogramo de la pieza afectada o 10 Pesos argentinos oro por volumen de piezas afectadas. La Convención limita la responsabilidad a 920 unidades de cuenta<sup>21</sup> por bulto u otra unidad de carga transportada, o de 2,75 unidades de cuenta por kilogramos de peso bruto de las mercancías perdidas o dañadas, si esta cantidad es mayor.

El límite de la deuda de indemnización del OTM, como se ha visto, no es similar en todos los instrumentos, sin embargo el “límite regional” es menor al establecido en la Convención, y es un dato importante el hecho que hay siete países de la Región –los cinco países miembros de la CAN más Brasil y Paraguay– en los cuales los límites están armonizados. Corresponderá hacer un examen sobre la eficiencia o no de los límites establecidos, atendiendo al justo equilibrio que debe existir para que las partes en un contrato de transporte multimodal amparado en un DTM, no vean insatisfechos sus intereses, y teniendo en consideración también, como señala acertadamente Adrián Marcial Alzueta, que la limitación de la responsabilidad es uno de los pilares del ejercicio de la navegación<sup>22</sup>.

Estrechamente relacionado con el tema de la limitación de la responsabilidad, está lo concerniente a los daños localizados, en los cuales se responde de conformidad con el régimen de responsabilidad que regula el modo de transporte donde acaeció el daño. Como lo menciona Arturo Octavio Ravina “Dado

que el transporte multimodal comprende diferentes modos de transporte, ya en las sesiones del Grupo Intergubernamental que elaboró el proyecto de convenio, se estudió la conveniencia de establecer un sistema unitario de responsabilidad o un sistema que respetara los regímenes internacionales unimodales vigentes (...) toda vez que éstos tienen límites de responsabilidad diferentes que están cubiertos en el mercado asegurador internacional, respondiendo a criterios económicos. Por esta razón (...) se adoptó el denominado 'red' modificado, o sea que, en principio, frente al daño localizado se responde según el sistema de responsabilidad previsto para el respectivo modo de transporte (ley o convenio internacional) donde se produjo el daño"<sup>23</sup>.

En lo que se refiere a la exoneración de la responsabilidad del OTM (*excepted perils*), la Convención no tiene una norma expresa que se refiera ella, sin embargo tanto el Acuerdo Regional de Transporte Multimodal para los países miembros de la Conferencia como las Decisiones de la CAN y del Mercosur, si mencionan taxativamente las causales de exoneración y en ese aspecto también son similares, pues los supuestos son los mismos. Fernando Sánchez Calero en opinión propia y citando a Asquini, señala que "La existencia de una de las causas de exoneración de responsabilidad no es suficiente para que el porteador se libere de su responsabilidad, aunque la existencia de esa causa quede probada, sino que es preciso que se dé además un nexo de causalidad entre el incumplimiento que se ha producido y la causa de exoneración. Es preciso que el supuesto de exoneración sea la causa efectiva (o próxima) de dicho incumplimiento y no la causa remota. Si se da tal nexo causal, el porteador queda liberado de

la responsabilidad por incumplimiento, de igual forma que, aunque se produzcan efectos contrarios, para que su responsabilidad exista es preciso que su conducta culposa sea causante del incumplimiento"<sup>24</sup>.

En la Convención tal como en la Reglas de Hamburgo, se suprimió lo referente a la exoneración de responsabilidad del OTM por las llamadas faltas náuticas. Las faltas náuticas son los errores en la navegación en que incurre la tripulación del buque, es decir negligencia en el manejo técnico del buque. El concepto de falta náutica hay que unirlo a la *negligence cause* que se incluía frecuentemente en los conocimientos de embarque de fines del Siglo XIX.

La existencia de la exoneración de responsabilidad por las denominadas faltas náuticas, es un tema que ha sido muy discutido y en el que los intereses armatoriales están en abierto desacuerdo con su supresión.

Con todos los avances logrados por la ciencia y la tecnología, que facilitan enormemente la navegación marítima –por ejemplo: el GPS, los modernos sistemas de propulsión y de telecomunicaciones, etc.–, la imputación de responsabilidad no debiera diferir en cuanto a errores técnicos de operación ya sea que se trate de un buque, una aeronave o un tracto camión, más allá de que su manejo revista ciertas características muy propias entre ellos.

Eugenio Cornejo Fuller menciona que "... había mayoría en Hamburgo para la supresión total de la irresponsabilidad por culpa náutica. Esta cuestión fue transada en pasillos o reuniones informales ("*the package deal*")"<sup>25</sup>.

## Conclusiones

Un objetivo principal de la Región en lo que respecta a las transacciones comerciales intraregionales e internacionales, debería constituir el incrementar la velocidad de distribución de las mercancías y abaratar costos, para tal efecto la actividad de la prestación de servicios de transporte multimodal, resulta fundamental.

La necesidad de contar con reglas armonizadas en materia de transporte multimodal, no es un asunto novedoso, todo lo contrario, desde hace algunos años han habido valiosos intentos por armonizar la normativa regional, los que lamentablemente no se han cristalizado, echándose innecesariamente fuera de borda, propuestas que facilitarían y abaratarían el costo de los transportes.

El impulso que en la Región se está dando al Proyecto IIRSA, ha facilitado una coyuntura especial, en la que el tema de la armonización legislativa sobre transporte multimodal al encontrarse recogida en el Plan de Acción, cobra vigencia, y compromete a que los países de la Región hagan la sinergia necesaria para que a través del Grupo Técnico Ejecutivo (GTE) competente de la IIRSA y en el marco de la ALADI, se inicie el proceso de uniformidad de la normativa sobre transporte multimodal en la Región.

La armonización de la legislación sobre transporte multimodal, tiene como cauce la adopción de un Acuerdo de Alcance Regional de conformidad con el TM80, el mismo que debe ser internalizado por los países miembros de la ALADI, de acuerdo con las legislaciones nacionales. El Acuerdo Regional de Transporte Multimodal aprobado por la

Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur (1996), debería ser el instrumento que sirva como base para la adopción del Acuerdo de Alcance Regional.

El centro de un régimen jurídico que pretende regular el transporte multimodal, indudablemente lo constituye el sistema de responsabilidad, sin desmerecer las otras partes que integrarían un cuerpo normativo regional, cuya búsqueda de consensos es relativamente más sencilla. Si el sistema de responsabilidad es uniforme en los países de la Región, y también se armonizan reglamentaciones y se articula el funcionamiento de las oficinas administrativas, se daría un importante avance en la integración continental. Como se desprende de la lectura de los instrumentos vigentes: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, y Venezuela –países miembros de la CAN–, y, Argentina, Brasil y Paraguay, tienen prácticamente la misma legislación, salvo en lo que concierne a la armonización de los topes indemnizatorios, lo cual no debería llevar mucho esfuerzo para uniformar. Chile y México han ratificado la Convención de las Naciones sobre Transporte Multimodal de 1980, que como se ha mencionado sirvió de fuente inmediata para la elaboración de los instrumentos regionales, por lo que se puede aseverar que la pretendida armonización de la normativa regional sobre transporte multimodal, no solamente es viable, sino muy factible, pues en el aspecto sustantivo de lo que sería la normativa regional, existe casi unanimidad de criterio.

El profesor Ray menciona que “En la consideración del tema de la responsabilidad del transportador, debemos tener muy presentes los intereses econó-

micos y, en especial, los de nuestros países, que son cargadores, es decir, exportadores e importadores de mercaderías, pero también con una loable pretensión de desarrollar sus flotas mercantes”<sup>26</sup>.

Es oportuno recordar que la Reglas de Hamburgo –fuente mediata de lo que se persigue sea el régimen sobre transporte multimodal en la Región– que han sido muy criticadas por un importante sector, están vigentes en la República de Chile, y nadie puede negar el éxito em-

presarial que tienen armadores y usuarios en dicho país.

Los países miembros de la ALADI, deberían llevar una posición común en la negociación del Proyecto de Convenio de Operaciones de Transporte de Puerta a Puerta que viene preparando la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL), pues dicho Proyecto, va a tener alcances directos en cuanto a la regulación del transporte multimodal internacional.

## Notas

1 Los países miembros de la ALADI son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

2 El profesor José Domingo Ray recuerda con relación al contenedor que “... en el Seminario de Cartagena de 1982 escuchamos una afirmación en el sentido de que la verdadera innovación fundamental, desde los fenicios a la actualidad, en el transporte marítimo, era la aparición del contenedor.

Prescindiendo de la exageración que pueda implicar esa afirmación debe destacarse la influencia que ha tenido el contenedor, que puede ser una especie de parte móvil de la bodega del buque, transformándose a veces los viajes de *puerto a puerto* en viajes de *puerta a puerta*. Es decir del exportador o fabricante al importador o mayorista, usuario del servicio.

El contenedor ha tenido así una influencia muy grande en el desarrollo del *transporte multimodal*”. Ver Ray, José Domingo. *Responsabilidad de los Porteadores en las Convenciones Internacionales sobre Conocimientos de Embarque*, conferencia pronunciada por el profesor Ray en la Universidad de Lima en octubre de 1993 y publicada por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires en el Anticipo de “Anales”, Año XXXVIII, Segunda Época, Número 31, p. 23.

3 El transporte combinado, intermodal, y el multimodal internacionales siguen creciendo. En 1995 representó el 55% del tráfico total contenedorizado. Al inicio del tercer milenio superará el 75% (el resto corresponde al transporte marítimo modal, es decir puerto a puerto, en concordancia con las compra-ventas FOB o CIF). Ver *Transporte Globalizado: Exigencias del Tercer Milenio*, Academia Argentina de Asuntos Internacionales: [www.aaai.or.ar/n-nac02.htm](http://www.aaai.or.ar/n-nac02.htm)

4 Los buques “Coloso” con una capacidad de 8,000 TEUS –aunque se están proyec-

tando también, buques de 10,000 TEUS-, se proyecta que tendrán una eslora de 335 metros y una manga de 46 metros. Ya están navegando en tráficos este-oeste, buques "Post Panamax" y "Over Panamax" de 6,000 TEUS.

- 5 El Proyecto IIRSA fue la puesta en práctica de ideas que surgieron en la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, que se celebró en Brasilia, República Federativa del Brasil, en agosto de 2000. El Plan de Acción de la IIRSA, lanzado el 4 y 5 de diciembre en Montevideo, Uruguay, es la materialización de dicho Proyecto y fue elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), teniendo como antecedentes estudios realizados por los Organismos Técnicos Internacionales de la Región (ALADI, CEPAL, OLADE).
- 6 Los ejes de integración y desarrollo identificados son: Eje Mercosur (San Pablo- Montevideo-Buenos Aires-Santiago); Eje Andino (Caracas-Bogotá-Quito-Lima-La Paz); Eje Interoceánico Brasil-Bolivia-Perú-Chile (San Pablo-Campo Grande-Santa Cruz-La Paz-Llano-Matarani-Arica-Iquique); Eje Venezuela-Brasil-Guyana-Suriname; Eje Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata; Eje Multimodal del Amazonas (Brasil-Colombia-Ecuador-Perú); Eje Marítimo del Atlántico; Eje Marítimo del Pacífico; Eje Neuquén-Concepción; Eje Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta; Eje Bolivia-Paraguay-Brasil; Eje Perú-Brasil (Acre-Rondonia).
- 7 La UNCTAD, entre otros convenios internacionales, también participó en la elaboración del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías de 1978 (conocido como las Reglas de Hamburgo), el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Hipoteca Naval y los Privilegios Marítimos (Ginebra, 1993), y el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Embargo Preventivo de Buques (Ginebra, 1999).
- 8 Son países miembros de la Conferencia: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
- 9 El Acuerdo Regional de Transporte Multimodal, no constituye un Acuerdo de Alcance Regional, de conformidad con lo estatuido en el artículo 6 del Tratado de Montevideo de 1980 (TM 80 o Tratado Constitutivo de la ALADI), ya que en él no participaron las Repúblicas de Cuba y de México.
- 10 Son países miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur): Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El Mercosur constituye un proceso de integración subregional.
- 11 En Argentina mediante Decreto 415/91 de 1991, en Brasil mediante Decreto 1563 de 1995, en Paraguay mediante Decreto 16.927 de 1997 y en Uruguay mediante Decreto 299/95 de 1995.
- 12 El Decreto 299/95 fue impugnado por la Cámara de Industrias del Uruguay, la Cámara Nacional de Comercio y la Cámara de Aseguradores Marítimos. El proceso fue visto por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano jurisdiccional que de acuerdo con la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, es competente para declarar la nulidad de los actos administrativos que considere contrarios a las reglas de derecho o dictados con desviación de poder. El 9 de noviembre de 1998, el mencionado Tribunal dictó la sentencia de anulación del Decreto 299/95 con efectos generales y absolutos. Entre otros considerandos, el

Tribunal entendió que el Acuerdo en cuestión afectaba o pretendía modificar una serie de normas (Código de Comercio, Código Aeronáutico, etc.), contradecía una serie de Tratados ratificados por Uruguay (Tratado de Derecho Comercial Terrestre Internacional de Montevideo de 1940, sobre Transporte Terrestre y Mixto) y que no era viable que por vía de Decreto se procediera a la limitación de los topes en materia de responsabilidad.

- 13 Son países miembros de la CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. La CAN constituye un proceso de integración subregional.
- 14 Las normas primarias en la CAN son: el Acuerdo de Cartagena y sus protocolos complementarios y modificatorios, y el Tratado Constitutivo del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y sus protocolos complementarios y modificatorios.
- 15 Ob. Cit., p. 7.
- 16 El profesor Arroyo con relación a los tres sistemas de responsabilidad señala: "a) La responsabilidad objetiva significa que el porteador responde siempre que las mercancías no lleguen a destino en el mismo estado en que las recibió; el porteador corre con las consecuencias del caso fortuito. Ese sistema no se ha aplicado nunca en puridad porque desde el Derecho romano el porteador podía exonerarse del caso fortuito y de la fuerza mayor, si demostraba que había actuado con diligencia. Actualmente la tendencia consiste en presumir la responsabilidad del porteador pero exonerándole en los supuestos ajenos a su voluntad, si bien recayendo sobre él la carga de la prueba. Para compensar ese rigor la ley reconoce al porteador el beneficio consistente en limitar el importe de la indemnización. b) El sistema de responsabilidad subjetiva funda la responsabilidad del porteador en la culpa o negligencia, no respondiendo, por tanto, del caso fortuito ni de la fuerza mayor, y no respondiendo tampoco si el cargador no prueba que el daño, la avería o el retraso se causó por la culpa o negligencia del porteador o de sus empleados (capitán, miembros de la tripulación, consignatarios o agentes). Las consecuencias de este desplazamiento de la carga de la prueba son importantes, en aquellos supuestos, nada infrecuentes en el tráfico marítimo, en los que no se puede demostrar la causa del daño, es decir, en los denominados casos con causa desconocida. Basta pensar en un accidente de abordaje donde no es viable determinar la causa porque el buque con las mercancías dañadas se encuentra a una profundidad que resulta imposible, técnica o económicamente, un estudio de las causas del siniestro. Las reglas sobre el *onus probandi* benefician al porteador que sin la prueba positiva de su negligencia no puede ser declarado responsable (así sucede en el sentido de que el receptor de la carga tiene que probar los daños, en tanto que el porteador podrá exonerarse probando que se encuentra en unos de los casos exceptuados o que ha obrado con diligencia). El sistema se cierra reconociendo el derecho a la limitación de la responsabilidad del porteador, cuando el cargador haya probado que el daño es imputable a la culpa o negligencia del referido porteador. Éste es sustancialmente el sistema seguido por el Convenio de Bruselas, es decir, con las Reglas de La Haya-Visby y, por tanto, por nuestra Ley. c) El sistema mixto, seguido en las Reglas de Hamburgo, se basa en el principio de la culpa o negligencia en términos semejantes a los de las Reglas de La Haya-Visby con la variante de que las Reglas de Hamburgo reducen aún más los supuestos exceptuados, limitando el *quantum* de la indemnización, salvo que se pruebe que la causa del daño fue por

acción u omisión intencionada (dolo) o temeraria (dolo eventual o culpa grave) del porteador”. Ver Arroyo, Ignacio. *Curso de Derecho Marítimo*, J.M. Bosch Editor, Madrid, 2001, pp. 536 y 537.

- 17 El profesor Francesco Berlingieri recuerda que cuando se redactaron las Reglas de Hamburgo –que en la parte de responsabilidad como se ha indicado deviene en fuente inmediata de la Convención sobre Transporte Multimodal– en el *Common Understanding* adoptado por la Conferencia, se estableció que la responsabilidad del transportador está basada “en el principio de la culpa o negligencia presunta” y que el valor de dicha declaración fue solo el expresar la intención de quienes proyectaron la reglas incluidas en la Convención. Ver Asociación Argentina de Derecho Marítimo (Seminario de Buenos Aires, 1980). *La Responsabilidad del Transportador de Mercadería por Agua*, Dott A. Giuffré Editore, Milán, 1983, p. 60.
- 18 Ob. Cit., p.p. 13 y 14.
- 19 Es lo que en el Derecho anglosajón se conoce como *due diligence*, un desarrollo jurisprudencial que constituye un eximente de responsabilidad a favor del porteador, cuando éste prueba que actuó con diligencia para proteger las mercancías.
- 20 Aguirre, Fernando y Fresnedo, Cecilia. *Transporte Multimodal*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1999, p. 84.
- 21 El artículo 31, numeral 1, establece que la unidad de cuenta es el derecho especial de giro tal como ha sido definido por el Fondo Monetario Internacional.
- 22 Señala Alzueta: “La limitación de la responsabilidad permite al explotador del vehículo navegatorio conocer exactamente hasta dónde se extiende la misma, lo cual facilita la contratación de seguros ya que, de no existir límites, las primas serían sumamente elevadas y los transportadores –por ejemplo– se verían en la alternativa de no asegurarse, corriendo el riesgo de quedar en la ruina en caso de producirse un accidente de importancia, o bien constituir el seguro e imputar las primas al precio del transporte, con lo cual éste llegaría a precios prohibitivos. La finalidad es proteger la navegación que es considerada de interés general y evitar que las empresas sucumban bajo el peso de elevadas indemnizaciones.  
  
Se trata de uno de los medios posibles para el equilibrio económico fundado en un principio de justicia y equidad, como podrían serlo el subsidio estatal o el aumento de las tarifas de los servicios. El interés lógico que tienen los usuarios del vehículo navegatorio en la permanencia del servicio, impone como natural consecuencia la solución de su financiación colectiva”. Ver Alzueta Adrián Marcial. *Responsabilidad Limitada en el Derecho de la Navegación*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1977, pp. 77 y 78.
- 23 Ver Ravina, Arturo Octavio. *La Reglamentación del Transporte Multimodal Internacional (Principales Institutos, Régimen Jurídico, Derecho Comparado, Aproximaciones y Disidencias)*, conferencia dictada en el Seminario Internacional sobre el Nuevo Estatuto del Transporte Internacional de Mercaderías, organizado en conmemoración de las Bodas de Plata de la Asociación Peruana de Derecho Marítimo, Lima, abril de 2002.

- 24 Sánchez Calero, Fernando. *El Contrato de Transporte Marítimo de Mercancías*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Delegación de Roma, Madrid, 1957, p.140.
- 25 Cornejo Fuller, Eugenio. *Derecho Marítimo Chileno. Explicaciones sobre el Libro III del Código de Comercio: De la Navegación y el Comercio Marítimo*, Santiago, 2003, p. 248.
- 26 Ob. Cit., pp. 25 y 26.



**\*José Antonio  
Pejovés Macedo**

Abogado egresado de la Universidad de Lima. Post-gradados en Propiedad Industrial por la Universidad de Buenos Aires y en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito. Inscrito en el registro de consultores de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Corresponsal en el Perú del Anuario de Derecho Marítimo que dirige en Barcelona el profesor Ignacio Arroyo. Ha sido Miembro de la Comisión que elaboró el Proyecto de la Ley de Navegación y Comercio Marítimo del Perú; Miembro de la Comisión Consultiva de Derecho Marítimo del Ilustre Colegio de Abogados de Lima; e Investigador de la Sección de Derecho del Instituto Riva Agüero de la Pontificia Universidad Católica del Perú.



Presentación del libro *Comentarios a la definición de la agresión*

## **actividades** ***institucionales***

Actividades institucionales en la Academia Diplomática del Perú

Conferencia del doctor Jorge Núñez Sánchez  
"Nueva lectura del conflicto peruano-español de 1864-1866"

Presentación del libro *Comentarios a la definición de la agresión*  
del embajador Antonio Belaunde Moreyra

- Palabras del embajador Luis Solari Tudela
- Palabras del embajador Oscar Maúrtua de Romaña
- Palabras del doctor Alejandro Deustua Caravedo



# Actividades institucionales en la Academia Diplomática del Perú

## **Durante el período abril-junio 2004 se llevaron a cabo las siguientes conferencias:**

- En la sede de la Academia Diplomática del Perú se llevó a cabo la suscripción del Acuerdo de Cooperación entre la Academia Nacional de Historia del Perú y la Academia Nacional de Historia del Ecuador. Asimismo se ofreció la conferencia: “Nueva lectura del conflicto peruano-español de 1864-1866” a cargo del doctor Jorge Núñez Sánchez, Director de la Sección Académica de Historia y Geografía de la Casa de la Cultura Ecuatoriana y Miembro de Número de la Academia Nacional de Historia del Ecuador, el 28 de abril.
- El 30 de abril tuvo lugar la Clase Magistral a cargo del embajador Manuel Rodríguez Cuadros, ministro de Relaciones Exteriores a los alumnos de la Academia Diplomática con motivo de la inauguración del año lectivo 2004. Dicho evento contó con la presencia del ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, embajador Juan Ignacio Siles del Valle y del Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales de Bolivia.
- El jueves 6 de mayo se realizó la presentación del libro *Comentarios a la definición de la agresión*, del embajador Antonio Belaunde Moreyra, dicha presentación estuvo a cargo de los embajadores Luis Solari Tudela, viceministro de Relaciones Exteriores y del embajador Oscar Maúrtua de Romaña, secretario de Política Exterior y del doctor Alejandro Deustua Caravedo, miembro del CEPEI y profesor de la Academia Diplomática.
- La Academia Diplomática del Perú y el Centro Nacional de Altos Estudios Petroleros organizaron el seminario: “La política exterior peruana y sus nuevos desafíos globales, regionales y nacionales”, que contó con la participación del embajador Manuel Rodríguez Cuadros, ministro de Relaciones Exteriores, el jueves 13 de mayo.
- El Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Academia Diplomática del Perú llevaron a cabo la conferencia magistral “La integración en América Latina: una visión actualizada” que lo dictó el secretario de Relaciones Exteriores de México, doctor Luis Ernesto Derbez

Baustista, esta conferencia tuvo lugar el 21 de junio en la Sala Bolívar de la Comunidad Andina.

## **Otras actividades realizadas**

- Del 3 al 12 de mayo se realizó el curso de Ceremonial y Protocolo para Oficiales del 17 avo. Curso Básico de Operaciones Sicológicas de la Escuela de Operaciones Sicológicas del Ejército.
- Entre el 14 de junio al 8 de julio se llevó a cabo el curso de Relaciones Internacionales y Política Exterior para los oficiales con grado de coronel del II Curso de Alto Mando de la Escuela Superior de Guerra del Ejército.

# **Nueva lectura del conflicto peruano-español de 1864-1866**

**Conferencia presentada por el doctor Jorge Núñez Sánchez,  
Miembro de Número de la Academia Nacional de Historia del  
Ecuador, en la Academia Diplomática del Perú  
28 de abril de 2004**

La celebración de las grandes fechas de la historia americana debiera ser tarea conjunta de nuestros pueblos y países. A este respecto, hay al menos tres fechas que debiéramos conmemorar solidariamente, comenzando por el Veinticuatro de Mayo, día en que se recuerda la batalla de Pichincha, primer combate unitario de los pueblos hispanoamericanos en búsqueda de su emancipación; continuando con el Nueve de Diciembre, día de conmemoración de la batalla de Ayacucho, donde nuestros pueblos conquistaron, codo a codo, su libertad, y culminando con el Dos de Mayo, día en que esos mismos pueblos ratificaron ante los ojos del mundo su voluntad de independencia nacional.

Lamentablemente, los ciudadanos hispanoamericanos nos hemos encerrado progresivamente en una visión estrecha del ser nacional, lo cual nos ha hecho perder la perspectiva de la Patria Grande, esa que soñaron en su destierro los jesuitas americanos del extrañamiento, esa por la que abogaron, en diversos foros, hombres como Nariño y Espejo, Mejía y Olmedo, Vizcardo y Sánchez Carrión, que fue esa misma por la que lucharon Bolívar y San Martín, Sucre y Lamar, O'Higgins y Santa Cruz, patria que finalmente fuera bautizada por Martí con el significativo nombre de "Nuestra América".

Es así que la historia nos encuentra hoy a ecuatorianos y peruanos, reunidos en este agosto salón, casi en vísperas del Dos de Mayo, para dar un paso más en la tarea de redescubrimiento de nuestras raíces comunes y de nuestra antigua fraternidad americana, dentro del prometedor horizonte de paz y cooperación que nuestra generación ha levantado y busca consolidar para siempre. Y dado el hecho de que parte de esa gratísima tarea nos corresponde a los historiadores, hallo que no debemos limitarnos a repetir lo ya conocido, sino que debemos intentar nuevas lecturas de la historia común, para alcanzar una mayor y mejor comprensión del pasado y del presente.

Mas esa tarea nos exige una revisión previa de nuestros propios conceptos y métodos de trabajo, para evitar ciertos errores comunes a la historiografía latinoamericana. Uno de ellos es el de mezclar y confundir las realidades del pasado con las del presente, irrespetando las circunstancias particulares de cada tiempo histórico. Así, por ejemplo, hablamos de nuestros países y naciones como si ellos hubieran existido siempre y hubiesen nacido acabados, definidos y delimitados de una vez por todas.

Esta precisión es importante cuando hablamos de la agresión neocolonialista española que culminó en el Callao, con el combate del Dos de Mayo. Y lo es porque, en aquel momento, nuestros Estados y naciones estaban todavía acabando de definir sus perfiles físicos, políticos y culturales, y existían unos espacios de indefinición que hoy nos pueden parecer inconcebibles.

Uno de esos espacios indefinidos era el del sistema de gobierno. Si bien es verdad que la mayoría de los países latinoamericanos había optado por el sistema republicano, no es menos cierto que al interior de nuestros países pervivían tendencias monárquicas, que conspiraban contra el afianzamiento del modelo republicano y aún contra la independencia nacional. Esas tendencias sociales estaban constituidas por antiguos beneficiarios del sistema colonial (terratenientes, mineros, sacerdotes y funcionarios), que recelaban de la república y añoraban una restauración monárquica, pero también por antiguos patriotas que se habían desengañado tempranamente de la república, a causa de la anarquía política y las frecuentes guerras civiles que siguieron a la independencia.

La expresión política de esas fuerzas se daba a través de los nacientes partidos conservadores, que, en algunos países latinoamericanos, abanderizaron abiertamente la causa de la restauración monárquica. En México, los conservadores auparon el entronizamiento de Maximiliano de Habsburgo, en contubernio con el gobierno francés del emperador Napoleón III, provocando con ello una terrible guerra civil que estremeció a todo el continente y culminó con el fusilamiento de Maximiliano y los jefes conservadores mexicanos por las fuerzas del presidente Benito Juárez. En el caso peruano, como lo ha demostrado Raúl Porras Barrenechea, esa disputa acerca de "la forma de gobierno más conveniente para el Perú" se inició ya a principios de 1822, cuando el canónigo Moreno, al igual que Monteagudo, plantearon la falta de adaptabilidad del modelo republicano a las realidades del país, ante lo cual alzaron bandera de acendrado republicanismo algunos patriotas de avanzada, como José Faustino Sánchez Carrión, quien, firmando como "El Solitario de Sayán" formuló un notable alegato contra el sistema monárquico de gobierno.<sup>1</sup>

En fin, no faltaban partidarios del sistema monárquico en los países nacidos de la Gran Colombia, cuestión que llegó a preocupar seriamente al gobierno británico en los días en que éste negociaba el reconocimiento de aquellos, en razón de que, según decía su correspondencia oficial, "a oídos de varios miembros del Gobierno (británico) ha llegado la especie de que existen (en el área grancolombiana) poderosos partidarios del sistema anterior".<sup>2</sup>

Menos conocido, pero no menos importante, es el proyecto de restauración monárquica que adelantaron en el área andina dos antiguos jefes militares de la independencia, devenidos caudillos de la causa conservadora en sus respectivos países. Uno de los gestores de ese proyecto fue el general Juan José Flores, un jefe militar venezolano afincado en el Ecuador –gracias a su matrimonio con doña Josefina Jijón y Vivanco, una de las más ricas herederas terratenientes del país–, general que a la fecha ejercía la primera magistratura del Ecuador. Y el otro fue el mariscal Andrés Santa Cruz, notable jefe militar peruano, que al momento se hallaba exiliado en el Ecuador, tras el fracaso de su proyecto de Confederación Peruano-Boliviana.

En realidad, todo parece indicar que el proyecto nació en la mente de Flores luego del reconocimiento español a la independencia del Ecuador y la llegada a Quito del primer Encargado de Negocios de España, Luis de Potestad, a mediados de 1842. La empatía que surgió entre estos dos personajes, Flores y Potestad, fue el punto de partida de una gran amistad y complicidad política, que Flores utilizó para hacer conocer al gobierno de Madrid sus ambiciosos planes político-militares, que incluían: una ampliación de su mandato a diez años, con posibilidad de ser reelecto para otros diez años más, y una campaña militar “para pacificar el Perú y agregarlo al Ecuador, para lo que contaba con Bolivia para formar una potencia que tuviera la preponderancia en aquella parte de América”.<sup>3</sup> A fin de llevar a cabo su proyecto, Flores manifestó a España que necesitaría “el apoyo moral de alguna fuerza marítima” aunque fuese “de un par de buques de guerra” y que prefería que este apoyo se lo diese España antes que Inglaterra o Francia, países que ya le habían ofrecido ayuda para sus empresas, aunque siempre con el objetivo de lograr concesiones y beneficios del gobierno del Ecuador. Pero los planes de Flores no se limitaban a un proyecto imperialista sobre el área andina, sino que tenían un claro componente neocolonial, como quedó demostrado cuando manifestó a Potestad lo siguiente:

“Diga a su gobierno que mi anhelo es que España recupere en este país todo su antiguo prestigio; que puede disponer de mí para todo cuanto quiera; que mis desvelos se dirigen a dar la paz a estos pueblos y que quisiera deber esta gloria a la cooperación de España. Que en prueba de ello le propongo consulte y me manifieste por medio de usted la forma de gobierno que le sería más grato ver establecida en este país: Yo me comprometo a ello, así como a hacer una alianza con España...”

Poco después, conforme avanzaban sus conversaciones, Flores aseguró a Potestad que “por este medio infinidad de españoles recobrarían los cuantiosos bienes de que se han apoderado los Gobiernos de Perú y Bolivia”. Y finalmente, a fines de 1842, Flores redondeó su pedido de apoyo al gobierno español para su plan geopolítico, a partir de las siguientes propuestas:

Primera.- “Establecer una, o dos monarquías, de las Repúblicas del Ecuador y del Perú, regidas por Príncipes de la Familia Real de España, y en su ausencia por una regencia” que obviamente debía presidir el mismo Flores.

La ejecución de este proyecto requería la previa suscripción de un tratado de alianza ofensiva y defensiva entre España y el Ecuador, el que aseguraría a España la posesión de las islas Filipinas, el uso del astillero de Guayaquil y el establecimiento de una estación marítima española en el Pacífico –seguramente en las islas Galápagos– para proteger al comercio español y a los españoles residentes en el área.

Al amparo de dicho tratado, el gobierno español debía colocar en el Pacífico Sur una fragata y una corbeta de guerra, para ayudar a la ocupación del Perú por las tropas ecuatorianas. Si las fuerzas de su aliado, el mariscal Andrés Santa Cruz, iniciasen operaciones en Bolivia, esas naves debían impedir una operación militar chilena en su contra, y, una vez establecido un nuevo gobierno en Bolivia, este país debía unirse territorialmente al Perú.

Segunda.- Si el gobierno español no desease apoyar este proyecto, se le proponía que al menos protegiese la ocupación militar del Perú, pero ya no para establecer una monarquía sino para obligarle a ese país a pagar la deuda que había reconocido a España y a devolver los bienes incautados a los súbditos españoles.

Tercera.- Si España no quisiese apoyar el proyecto de ocupación Militar del Perú, se le proponía estrechar lazos con el Ecuador mediante un tratado de alianza militar, lo que le permitiría acceder a los recursos ecuatorianos y al uso del astillero de Guayaquil para proteger a las Filipinas, a cambio de garantizar al Ecuador el envío de una corbeta de guerra para defender el golfo de Guayaquil, cada vez que fuera necesario.<sup>4</sup>

En cuanto al papel jugado por Santa Cruz en esta conspiración, Jorge Basadre ha estudiado detenidamente el tema, llegando a establecer que el mariscal altooperuano compartió con Flores la idea de establecer una o varias monarquías en el área andina, presididas por príncipes españoles pero “bajo una fórmula de Regencia”<sup>5</sup>, que permitiese a Flores y Santa Cruz –agregamos nosotros– gobernar indefinidamente sus países bajo la sombra del neocolonialismo español. También estableció Basadre que Santa Cruz ofreció reiteradamente al Ecuador “la entrega de extensas zonas del territorio peruano” a cambio de apoyo para sus planes políticos.<sup>6</sup>

Este proyecto neocolonialista se frustró finalmente, tanto por el fracaso de la expedición militar emprendida por Santa Cruz hacia Bolivia, en septiembre de 1843, como por el éxito que alcanzó en Ecuador la revolución nacionalista del Seis de Marzo de 1845, que lideraron los liberales y que dio al traste con el régimen floreano, después de quince años de gobierno. Más ello no amilanó al audaz general Flores, quien, hallándose privado de su satrapía y exiliado en Europa, encabezó un nuevo intento de reconquista colonial del Ecuador y los países andinos, contando con la activa complicidad de la Regencia española.

Para la ejecución de ese nuevo plan, fueron comprados varios barcos en Inglaterra y empezó una recluta de mercenarios españoles e irlandeses, que debía llegar hasta el número de 4.000 hombres. Por suerte para nuestros países, ese plan fue

descubierto en octubre de 1846 por un agente diplomático boliviano en Europa, el doctor José María Linares, quien alertó a su gobierno sobre esos siniestros proyectos neocolonialistas, que parecían enfilados contra Ecuador, Perú y la Nueva Granada, pero que, en última instancia, amenazaban la independencia de todos los países sudamericanos. La notable actividad del doctor Linares y de otros agentes diplomáticos latinoamericanos acreditados en Europa, permitió descubrir toda la trama del proyecto floreano-español y seguir paso a paso las actividades filibusteras de Flores. Y ello determinó una rápida acción de respuesta por parte de los gobiernos latinoamericanos, entre los cuales se destacó el Perú, que tomó medidas defensivas urgentes, tales como la prohibición de entrada a su territorio de buques, mercaderías y súbditos españoles, y decretó el embargo de bienes y propiedades españolas existentes en el Perú.

Empero, lo más importante de todo fue la ofensiva diplomática que inició la cancillería de Torre Tagle, mediante dos circulares dirigidas a los gobiernos americanos el 9 de noviembre de 1846. Por la primera de ellas les informaba de las maquinaciones floreano-españolas, denunciaba la amenaza de agresión colonialista contra los países hispanoamericanos y los llamaba a constituir un frente común para la defensa de la soberanía nacional. Mediante la segunda, el gobierno del Perú convocaba a todos los países del continente a un Congreso Americano, destinado a definir políticas de defensa común y medidas de auxilio mutuo en caso de agresión extranjera. De este modo, la firme actitud nacionalista del Perú convocó la solidaridad continental para con el amenazado Ecuador y contribuyó decisivamente a frustrar la expedición filibustera del general Flores y la monarquía española.

Si bien el análisis de ese fenómeno demuestra los progresos que iba logrando la solidaridad latinoamericana, no deja de revelar lo inacabadas que todavía estaban, en nuestras sociedades, la identidad nacional y la conciencia republicana, al punto que algunos de los mismos jefes militares de la independencia andaban conspirando contra ella a los pocos años de ésta haber sido conquistada.

Empero, el panorama de aquel tiempo estaría incompleto si no nos refiriéramos a otro de esos espacios de indefinición nacional que aún pervivían en la vida social. Me refiero a las mentalidades políticas prevalecientes en el área andina, para algunas de las cuales tampoco estaban claras las ideas de nación, nacionalidad y nacionalismo. Y un buen ejemplo de esas mentalidades lo constituyen los emigrados políticos de aquella época.

Cada vez que fracasaban sus proyectos políticos o sus fuerzas eran derrotadas en una guerra civil, la generalidad de los líderes políticos corría a refugiarse en un país vecino donde hubiese un gobierno afín a sus ideas o que al menos se hallase enemistado con el gobierno de su país de origen. Desde ahí, contando con la tolerancia del país receptor, y a veces incluso con su apoyo, el líder emigrado desenvolvía una activa oposición política al nuevo gobierno de su país, que incluía la publicación de periódicos y folletos corrosivos, que luego eran introducidos en su tierra de

origen, en busca de desprestigiar a sus adversarios, de nuclear a sus adeptos y de preparar los ánimos para un eventual retorno al país y al poder.

Otras veces, los emigrados se aliaban políticamente con el gobierno del país receptor y recibían de éste apoyo económico y logístico para emprender campañas militares contra su país de nacimiento, con miras a derrocar por las armas a quienes los habían sucedido en el mando. Y también era común que los emigrados políticos buscaran provocar una intervención militar del país receptor en contra de su propio país, en busca de que esas fuerzas extranjeras los repusieran en el mando o, al menos, crearan una situación favorable a sus particulares intereses políticos.

Son numerosos los ejemplos que demuestran esa activa participación de los emigrados en los conflictos político-militares del área andina en el siglo XIX: por acá aparece el mariscal Santa Cruz promoviendo una intervención ecuatoriana para descalabrar al Perú y reconquistar el poder en Bolivia, mientras en Lima conspira el emigrado Vicente Rocafuerte, bajo la protección del mariscal Castina, en busca de contribuir al derrocamiento del gobierno ecuatoriano de Flores. Logrado este propósito, llega a Lima el emigrado Benigno Malo, buscando apoyo peruano para derrocar a los liberales ecuatorianos, ruta que más tarde recorre el doctor Gabriel García Moreno con el mismo fin, estimulando la intervención militar de Castilla contra el Ecuador. Al otro lado de la frontera sucede algo parecido: los exiliados peruanos conspiran en Ecuador contra su gobierno y ello se constituye en una de las motivaciones que el Perú exhibe para justificar su guerra contra Ecuador en 1859.<sup>7</sup> A renglón seguido, esa ruta de emigración es seguida por los liberales ecuatorianos Urbina y Robles, que desde Lima gestionan una intervención militar peruana, e incluso continental, contra el gobierno de García Moreno, acusándolo de promover un protectorado francés en América. Por su parte, desde Guayaquil y otras ciudades ecuatorianas actuaban de modo semejante los emigrados peruanos, que escribían panfletos y preparaban armas contra los gobiernos de su país, quienes, según el caso, protestaban por esa permisividad de los gobiernos ecuatorianos o acordaban con éstos medidas de control mutuo sobre los emigrados políticos.<sup>8</sup>

Esa actitud de los emigrados políticos revela, en esencia, lo débil que era en nuestros países la identidad nacional, al punto que ella era fácilmente sustituida, en las mentalidades de la época, por la identidad ideológica con las gentes de un país vecino. Así, los liberales ecuatorianos, peruanos o colombianos se sentían más cerca de sus coidearios del país próximo que de los conservadores de su propio país, con los cuales no usaban otro lenguaje que el de las armas. Lo propio ocurría con los conservadores de la región, como lo demostraron la ya citada alianza Flores-Santa Cruz o esa larga campaña que llevaron los emigrados ecuatorianos desde Colombia contra los gobiernos de la Revolución Liberal ecuatoriana, contando con el sostenido apoyo del obispo de Pasto y de ciertos sectores oficiales de Bogotá.

En la práctica, la actuación de esos emigrados políticos era en ocasiones tan sinuosa que para el historiador actual resulta difícil establecer si ellos actuaban como patriotas, como provocadores de un conflicto internacional que los beneficiase o

como verdaderos agentes de un gobierno extranjero en contra de su país. Pero lo indudable es que su acción no puede ser ignorada en modo alguno a la hora de analizar los conflictos internacionales producidos en el área andina y otras regiones latinoamericanas durante el siglo XIX.

Llegados a este punto y a la luz de estas perspectivas de análisis, cabe formular algunas preguntas que tienen mucho que ver con el proceso de las intervenciones neocolonialistas europeas y en particular con los sucesos que rodearon al Dos de Mayo de 1866. Esas preguntas son las siguientes:

¿Cuál era la idea de patria que tenían los bandos o partidos políticos en la América Latina decimonónica? ¿Era una idea basada en los modernos conceptos soberanistas y territorialistas surgidos de la Revolución Francesa o se correspondía, más bien, con los conceptos regalistas y religiosos del antiguo régimen colonial? ¿Se trataba, quizá, de una porfiada supervivencia de la idea de "Patria Grande" acuñada por los padres fundadores de nuestra vida republicana, que resistía al proyecto reduccionista de las "Patrias Chicas"?

Responder adecuadamente a estas preguntas es tarea que exigiría una sostenida investigación, pero ello no nos libera de la obligación intelectual de efectuar al menos algunas aproximaciones a la cuestión.

Una breve mirada al panorama de las ideas políticas prevalecientes entonces en América Latina revela el carácter indefinido o contradictorio que tenían las ideas de "patria" "nación" y "nacionalidad". Y el primer elemento que contribuía a esa indefinición era la falta de unidad respecto de la idea previa de "soberanía". Al respecto, los conservadores latinoamericanos, siguiendo a sus obispos —que en su mayoría eran europeos— y al romano pontífice, seguían sosteniendo que toda soberanía provenía del poder divino, por lo que criticaban abiertamente las ideas de soberanía popular, que sustentaban el pensamiento liberal y constituían la piedra angular sobre la que se asentaba el sistema político de estas nuevas repúblicas. De ahí que esa posición de la jerarquía eclesiástica y de los conservadores, en contra de la soberanía popular, no sólo que deslegitimaba al poder constituido, sino que, en última instancia, minaba el pensamiento soberanista e impedía el afianzamiento de nuestros Estados nacionales.

No debe extrañarnos, pues, que a un gobierno conservador y pro-clerical, como fue el ecuatoriano de Gabriel García Moreno, le interesase más la situación política del Papa-Rey, amenazada por las fuerzas liberales que impulsaban la unificación italiana, que la amenaza colonialista española contra el vecino Perú, donde gobernaban unos liberales que ese gobierno identificaba con sus enemigos Urbina y Robles, pero también con los combatientes italianos de Garibaldi y con la masonería. Y no olvidemos que dentro de ese gobierno conservador de Quito actuaba, en calidad de Jefe del Ejército, el general Juan José Flores, que años atrás encabezara otro intento español por reconquistar Hispanoamérica, intento que fue frustrado, entre otras razones, por la activa oposición que desarrollaron los diplomáticos peruanos.

En el campo liberal, por su parte, prevalecía una absoluta convicción sobre la soberanía popular, el orden político asentado en la Constitución y la soberanía del poder público, de la que a su vez emanaba la soberanía del Estado sobre el territorio nacional. Esas ideas eran tratadas reiteradamente en los variados catecismos políticos difundidos por los pensadores liberales, quienes buscaban por este medio ilustrar a la naciente ciudadanía en los conceptos básicos de la política republicana, en busca de fortalecer la base del Estado Nacional. Pero también es cierto que muchos liberales de América Latina –en especial los grancolombianos, centroamericanos y caribeños– abanderizaron la idea de “Patria Grande” y, a lo largo del siglo XIX y comienzos del XX, desarrollaron muchas acciones conjuntas y elaboraron pactos y declaraciones a favor de la unidad latinoamericana, la reconstitución de la Gran Colombia y otros proyectos similares. Entre esos proyectos continentales del liberalismo cabe destacar el afamado “Pacto de Amapala”, acordado secretamente, a fines del siglo XIX, por liberales centroamericanos, ecuatorianos, peruanos, colombianos, venezolanos y cubanos, para apoyarse mutuamente en el proyecto de derrocar a los regímenes conservadores, aplicar en cada uno de sus países la reforma liberal y la secularización del Estado, y alcanzar la independencia de Cuba y Puerto Rico.

En esa perspectiva, es del todo explicable la firme actitud americanista de los liberales ecuatorianos y de algunas entidades seccionales del Ecuador controladas por ellos, como p. e. la Municipalidad de Guayaquil, entonces presidida por el eminente liberal Pedro Carbo. Producida la ocupación de las islas Chinchas por las fuerzas navales españolas, esa municipalidad se pronunció abiertamente a favor de la causa nacional peruana en mayo de 1864, condenando la amenaza neocolonialista y exigiendo del gobierno del Ecuador una postura clara y definida a favor del Perú, en vez de esa proclamada “neutralidad”, que tenía todas las apariencias de una complicidad con España. En igual sentido se pronunciaron paralelamente varios órganos ecuatorianos de prensa, de tendencia liberal, que alzaron su voz en defensa del agredido Perú.

En general, esas duras confrontaciones políticas entre liberales y conservadores expresaban una contradicción todavía más profunda de aquel período postcolonial, cual era el choque entre la mentalidad señorial superviviente en las antiguas elites y la mentalidad republicana que iba afianzándose en los sectores emergentes de la sociedad y especialmente en los ejércitos nacionales.

El mismo hecho de que los Estados republicanos hubieran empezado a constituirse a partir de los ejércitos patriotas, marcaría para siempre nuestra historia como países independientes y daría origen a esa función tutelar, de autoridad de última instancia, que las Fuerzas Armadas desarrollaron en nuestros países a lo largo de los siglos XIX y XX y que mantienen hasta hoy respecto de la vida pública. Fue así que, en los primeros tiempos republicanos, los líderes de nuestros jóvenes ejércitos nacionales asumieron el poder y la representación de los intereses generales de su nación y los particulares de la incipiente burguesía nacional. En el caso del Ecuador, el principal de esos líderes, general José María Urbina, acuñó una frase que tuvo el peso de un apotegma:

*“Diga lo que diga la exageración demagógica, la fuerza armada es la base del poder público, y mucho más en los pueblos incipientes, donde no hay aún hábitos arraigados de obediencia a la ley, donde faltan costumbres republicanas, y donde la democracia necesita todavía que hacer conquistas”.<sup>9</sup>*

Volviendo al tema central, no debe extrañarnos que, dentro de este agitado marco político y social, los conflictos sociales internos de los países del Pacífico Sur hayan servido como elemento de motivación neocolonialista, y tampoco que en el Perú de entonces –al igual que en el resto de Hispanoamérica– hayan existido fuerzas sociales hispanófilas y de mentalidad señorial, que alentaban la intervención militar extranjera en su propio país, y también otras fuerzas que, aún sintiéndose peruanas, veían a los colonialistas españoles como menos peligrosos para sus intereses que los mismos liberales nativos. Estimo que la acción de esas fuerzas antinacionales, que aún pervivían en nuestros países, habría que colocar en la lista de lo que Jorge Basadre llamó “las causas ocultas” del conflicto con España. Es más, a nuestro entender, en ellas se originó esa suerte de angustiada inacción que afectó al gobierno del Perú tras la ocupación de las islas Chinchas por las fuerzas españolas y que impidió una respuesta activa y pronta por parte del Estado peruano.

Es evidente que ese conflicto político-militar con España, que culminó en el combate del 2 de mayo de 1866, mostró a la luz el carácter sombrío de esas fuerzas sociales heredadas de la mentalidad colonial, pero no es menos cierto que ese fenómeno histórico tuvo también la virtud de galvanizar al interior de nuestros países el nuevo espíritu nacional republicano. De este modo, el conflicto permitió al Perú y sus países vecinos ratificar definitivamente su independencia, más también los llevó a definir internamente su identidad nacional y a tallar de modo definitivo los perfiles de su personalidad histórica.

En el caso del Perú, ese proceso de definición interna frente a la agresión española requirió incluso de una guerra civil, en la que finalmente se impusieron las fuerzas más claramente identificadas con la nación peruana y su vocación de independencia, nucleadas en el “Movimiento de Restauración de la Honra Nacional” liderado por el coronel Mariano Ignacio Prado. Y en el caso del Ecuador, donde los conservadores habían triunfado militarmente sobre los liberales hacía poco tiempo, y donde se había instaurado el duro régimen centralista de Gabriel García Moreno, ese conflicto con España provocó un nuevo choque político interno, en el que los liberales y un buen número de conservadores nacionalistas ejercieron una ardiente defensa de la causa americana, lo cual tuvo la virtud de enderezar los pasos iniciales del gobierno garciano, que abandonó su tan criticada “neutralidad” y finalmente se unió al eje nacionalista peruano-chileno. Fue así que el Ecuador se adhirió el 30 de enero de 1866 al Tratado de Alianza Ofensiva y Defensiva suscrito por Perú y Chile el 5 de diciembre anterior. Luego, Bolivia siguió esos pasos y adhirió a la alianza el 22 de marzo, con lo que la armada ibérica quedó aislada del continente y sin abastecimiento en las costas del Pacífico sudamericano.

Otro hecho a destacar es que la agresión española produjo la consolidación de

un espíritu de “nacionalismo continental” que unificó los sentimientos patrióticos y la conciencia política de los pueblos latinoamericanos por encima de las fronteras y, en ocasiones, a contrapelo de la acción de sus propios gobiernos. Ese movimiento tuvo en el Perú a uno de sus principales líderes, pues en aquel período fue la diplomacia peruana –junto con la chilena– el eje organizador de la conciencia nacional anticolonialista en toda América Latina.

Hallo que merece una particular mención la acción de las masas populares de los países andinos frente a la agresión española. En todos ellos, al margen de la actitud asumida por sus gobiernos, las gentes del pueblo llano salieron a las calles para proclamar su solidaridad con el país agredido y su rechazo al neocolonialismo español. Mientras algunas elites calculaban su actitud, los pueblos no dudaron jamás en su vocación de independencia ni en la defensa de la soberanía nacional. Con una pasión patriótica indeclinable, que a los ojos de la elite aparecía excesiva, ellos enfrentaron a los agresores y se constituyeron en la vanguardia política del sentimiento nacional. Y al llegar la hora cumbre del enfrentamiento, cuando la escuadra española atacó el Callao el 2 de mayo de 1866, en las líneas de defensa peruanas combatieron soldados ecuatorianos, chilenos, bolivianos y mexicanos, en nombre de la nación latinoamericana.

En el plano oficial, el mayor logro alcanzado por ese espíritu de “nacionalismo continental” fue la reunión del 2° Congreso Americano, por convocatoria del gobierno peruano efectuada a inicios de aquel año. El Congreso se instaló en Lima, el 15 de octubre de 1864, y sus sesiones se prolongaron hasta el 13 de marzo de 1865, bajo la presidencia del delegado peruano José Gregorio Paz-Soldán. Si bien el Congreso fracasó en su intento de negociar con el jefe de la escuadra española, almirante Hernández de Pinzón, la desocupación de las islas de Chincha, logró, en cambio, unificar el espíritu nacional latinoamericano frente a la agresión colonialista y avanzar en una serie de acuerdos de integración, cooperación y solidaridad entre los países de la región, que en su mayor parte se quedaron convertidos en una declaración lírica, puesto que finalmente no fueron aplicados ni ejecutados en toda su extensión por parte de los países suscriptores.

Finalmente, no quisiera dejar de mencionar, aunque sea brevemente, a ese otro elemento motivador de la agresión colonialista que fue la deuda externa.

Mírese por donde se mire, salta a la vista que, desde los primeros tiempos de nuestra vida independiente, esa deuda se constituyó en un elemento de agitación política y de grave distorsión de nuestras nacientes economías nacionales. Urgidos a resolver necesidades internas apremiantes, a la vez que conminados al pago de una deuda exterior abultada y unos intereses usurarios, nuestros gobiernos no pudieron, y en otros casos no supieron, manejar siempre bien el servicio de esta obligación. Esto los llevó a diferimientos y cesaciones de pago que provocaron el fastidio de los acreedores y nuevas presiones internacionales, que buscaban la enajenación de nuestras aduanas y otros sectores de ingresos públicos. Pero cuando estos mecanismos fallaban o la conflictividad interna amenazaba los intereses de los acreedores,

empezó a hacerse presente la intervención militar como mecanismo de cobro compulsivo e inmediato.

En el caso de agresión neocolonialista al Perú, el pretexto principal fue precisamente el cobro de la deuda reconocida por el Perú a España a la hora de la independencia, como compensación por las consecuencias de la guerra de la Independencia y las confiscaciones de bienes de súbditos españoles que se habían realizado en aquel tiempo. Cabe precisar que, en la capitulación de Ayacucho, el Perú había reconocido como suya la deuda adquirida por el fisco español en el territorio peruano, y que ese compromiso había sido ratificado en agosto de 1831.

Más tarde, en setiembre de 1853, el ministro plenipotenciario peruano en España, don Joaquín José de Osma, firmó en Madrid un "Tratado de Paz y Amistad con España", por el que la República peruana aceptó nuevamente las deudas contraídas por el Estado colonial. Según lo acordado entonces, el gobierno del Perú debía promulgar, en un plazo de dos años, una ley para la consolidación de dicha deuda, y, de no emitirse esa ley, debería suscribirse un acuerdo especial acerca de las acreencias de los súbditos españoles. Finalmente, el Estado peruano asumió el compromiso de pagar todos los bienes confiscados a los ciudadanos españoles, o a sus herederos, en la guerra de Independencia. Mas ocurrió que el Tratado con España no fue presentado al Congreso peruano para su aprobación, en razón de que el cuerpo legislativo se hallaba en receso, quedando su tratamiento diferido para la siguiente legislatura. Lamentablemente, los hechos futuros se precipitaron: el acuerdo de la deuda no fue tratado ni aprobado por la legislatura y España envió al Pacífico Sur su famosa "misión naval-científica" que en realidad era una "fuerza de tareas" encargada de cobrar la deuda bajo la amenaza de las armas.

En general, la agresión española al Perú fue un temprano experimento de aquel mecanismo compulsivo de cobro "manu militari" que más tarde aplicarían varias potencias europeas contra otros países latinoamericanos, mecanismo que finalmente fue rechazado por la comunidad internacional, la cual consideró que la guerra de agresión no podía ser un medio civilizado de resolución de disputas por deudas entre países.

Ya en el siglo XX, el más escandaloso ejemplo de uso de la fuerza militar para el cobro de deudas fue la agresión naval conjunta británico-germana contra Venezuela (1902-1903), que se solucionó finalmente mediante la mediación norteamericana y los pagos de la deuda acordados en los "Protocolos de Washington". Y fue precisamente esa agresión la que motivó al canciller argentino Luis María Drago para formular su famosa argumentación jurídica contra el cobro compulsivo de deudas públicas externas, convertida finalmente en norma de derecho internacional bajo el nombre de "Doctrina Drago".

Ahora, cuando un generoso horizonte de paz y cooperación se abre prometedor para Ecuador y Perú, el recuerdo de las acciones conjuntas de nuestros pueblos

en defensa de su independencia y soberanía nacional viene a fortalecer esos antiguos lazos de identidad que los unen.

¡Que nuestra paz sea fructífera y nuestra solidaridad sea eterna!

Señoras y señores

## **Bibliografía**

- 1 Raúl Porras Barrenechea, "Los ideólogos de la Emancipación", Ed. Milla Batres, Lima, 1974.
- 2 Armando Rojas, "Los creadores de la diplomacia venezolana", Edición de la Presidencia de la República, Caracas, 1974, p.144.
- 3 Ana Gimeno, "Una tentativa monárquica en América. El caso ecuatoriano", Ediciones del Banco Central del Ecuador, Quito, 1988, p. 51.
- 4 Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, Sección Política, legajo 2384. Cit. por Gimeno, op. cit., p. 56.
- 5 Jorge Basadre, "Historia de la República del Perú, 1822-193Y", Ed. Universitaria, Lima, 1969, tomo 111, p. 116.
- 6 Jorge Basadre, op. cit., tomo II, pp. 176-177.
- 7 Ver Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú a los cuerpos diplomáticos y consulares residentes en la República, del 10 de agosto de 1859.
- 8 Hay pruebas de que un acuerdo para el control mutuo de los emigrados políticos fue establecido entre los gobiernos de Gabriel García Moreno y Miguel San Román, hacia 1863. Una de ellas es una carta dirigida por José Celedonio Urrea, agente diplomático del Perú ante el gobierno de Quito, al general Juan José Flores, Jefe del Ejército Ecuatoriano, el 13 de abril de 1863, en la que le informaba, entre otras cosas: "Los emigrados ecuatorianos están bien vigilados..." (La carta en: Jorge Villacrés Moscoso, "Historia Diplomática de la República del Ecuador", tercer tomo, Guayaquil, 1972, p. 61)
- 9 Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional. Quito, a 15 de septiembre de 1854.

# **Palabras del embajador Luis Solari Tudela, Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores en la presentación del libro “Comentarios a la definición de la agresión”, del embajador Antonio Belaunde Moreyra**

Señor Nuncio Apostólico  
Señor Embajador del Ecuador  
Señor Secretario de Política Exterior  
Señor Director Adjunto de la Academia  
Señores profesores  
Señoras y señores  
Alumnos de la academia:

Cuando supe de la presentación de este libro de los *Comentarios a la definición de la agresión* del embajador Antonio Belaunde, me hice el propósito naturalmente de estar aquí, pero no como Viceministro ni como Secretario General, sino como amigo de Antonio, porque es probable que la parte más interesante de mi carrera haya transcurrido en los trabajos que la cancillería en su momento nos encargó tanto a Antonio como a mí. Allí aprendí a valorar la gran capacidad que como jurista tiene Antonio Belaunde, y estoy aquí por eso, fundamentalmente como amigo de Antonio.

El tema de la definición de la agresión que se discutió mucho, en el año 74 cuando se aprobó la resolución de Naciones Unidas, fue comentado en un artículo que apareció en 1975 en la revista de la *Sociedad Peruana de Derecho Internacional*, muy poco tiempo después del fallecimiento del director de esta revista que fue don Alberto Ulloa Sotomayor.

El tema de la definición de la agresión es uno de aquellos que ha concitado el interés de la comunidad internacional durante cerca de 50 años, hasta que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1974, la resolución que contiene la definición de la agresión. Desde entonces el Consejo de Seguridad ha aprobado la

intervención de manera justa solo en muy pocas ocasiones, quizás la que más recordamos nosotros es cuando Kuwait es invadido por Irak, el Consejo de Seguridad condenó a Irak, precisamente por haber cometido este crimen de agresión, pero como les decía, son 50 años desde 1974 que se discutía, eso nos lleva a situar estos trabajos de la definición de la agresión en la Liga de las Naciones, en la Sociedad de las Naciones, donde algunos individuos que se destacaron tanto como juristas como por políticos, fueron los que más sobresalieron en este debate histórico de la definición de la agresión.

El primer objetivo de las Naciones Unidas es el mantenimiento de la paz, es sobre esta base que se pueden desarrollar los principios, que se puede construir una comunidad internacional propiamente dicha. De lo que se trata es de erradicar todo aquello que pueda quebrar esa paz. En reciente desarrollo del Derecho Internacional expresado hace pocos años en el estatuto de la Corte Penal Internacional, se ha señalado también a la agresión, a ese crimen internacional como uno de los crímenes sobre los cuales el estatuto de la Corte tiene competencia: los crímenes de guerra, los de lesa humanidad, genocidio y la agresión, son los cuatro crímenes sobre los cuales la Corte tiene competencia.

Creo que la presentación de la obra del embajador Antonio Belaunde Moreyra es un buen momento para reflexionar sobre todo aquello que coadyuve al mantenimiento de la paz, es decir a alcanzar el primer y más importante objetivo de las Naciones Unidas. Y así como en el ámbito interno es la ley la que impide la justicia por la propia mano, en el ámbito externo solo el avance lento pero progresivo del Derecho Internacional establecerá cada vez mayores límites a la acción unilateral de los estados, aunque ciertamente ello suceda de una manera que nos parezca muy lenta, porque la vida de los estados y su evolución tiene una medida del tiempo distinta a la de las personas que lo conforman.

De hecho la mejor forma de evitar la agresión sería el establecer la obligatoriedad del empleo de medios de solución pacífica de controversias por parte de los estados: la negociación, la conciliación, la mediación, la investigación, el arbitraje y el procedimiento judicial en cierta forma garantizan, si se recurre a ellos la preservación de la paz.

Los países de América, de este continente, así lo han entendido y por ello suscribieron en 1948 el Pacto de Bogotá, uno de los tratados más avanzados en materia de solución pacífica de controversias, de lo que el Perú es parte, por cierto; por el que todas las partes contratantes se obligan a reconocer, respecto a otros estados americanos la competencia de la Corte Internacional de Justicia. Esta es una disposición del Pacto de Bogotá, que es bien conocida por muchos estados americanos sobre todo los centroamericanos que recurren a ella con mucha más frecuencia que los que recurren de esta parte del continente. De hecho, por ejemplo, ahora se está ventilando en la Corte Internacional de Justicia una controversia internacional por los Cayos de San Andrés entre Colombia y Nicaragua. Que han hecho Nicaragua y Colombia, con este problema que creo que tiene más de 50 años, no han despachado su flota

para bombardear Cartagena ni para bombardear Managua, sino que aplicando el Pacto han ido a la Corte Internacional de Justicia.

El Perú, país de tradición pacifista ha reafirmado esa vocación en julio del año pasado, al reconocer la competencia obligatoria de la Corte respecto de todos los países que hallan hecho la misma declaración. Un nuevo paso hacia el camino de la obligatoriedad de la solución pacífica y con ello a garantizar la paz lo sería, por ejemplo, –yo no debería decirlo porque soy autoridad en la cancillería– que el Perú retire las reservas que en su momento se formularon al Pacto de Bogotá, –esto lo digo más que nada como profesor–. Ese reconocimiento, esa opción por la paz la hace el Perú en un contexto en que la lucha contra el terrorismo global a traído nuevamente a primer plano la importancia del Estado en todas las dimensiones de la seguridad.

La función primordial, ineludible, irremplazable, es la seguridad para la supervivencia. Cuando proyectamos esta última variable al ámbito colectivo hay que entenderla como una manifestación de orden que brota de las fluctuaciones sistémicas. Un estado puede inhibir sus propias tendencias hacia la agresividad, pero no puede controlar el medio interestatal que lo rodea, que tiende a alejarse del equilibrio lleno de irregularidades, comportamientos erráticos o irracionales, funciones reflexivas, formaciones intersubjetivas, entre otras. He ahí precisamente en este contexto de reubicación del estado como actor central de los esquemas de seguridad colectiva, el valor intrínseco de la obra del embajador Belaunde ¿cuál es el valor de una definición? ¿por qué una definición? El racionalismo cartesiano nos ha enseñado que una definición cualquiera debe tener género próximo y diferencia específica, la definición de la agresión comentada por nuestro colega posee ambas, el artículo I sintético y por tanto abstracto establece el género próximo de la agresión, y el artículo III, descriptivo y por tanto analítico-enumerativo establece la diferencia específica de una tipología de la agresión.

Finalmente las definiciones son un faro conceptual que nos ayuda a determinar el camino, son una piedra sobre la que se construye. La definición de la agresión fue y es una magnífica muestra de la claridad conceptual necesaria para ayudar a superar el estado de naturaleza. Lamentablemente es necesario otro factor, voluntad política, la cual no está regulada por el imperativo categórico kantiano necesariamente.

Muchas gracias.

# **Palabras del embajador Oscar Maúrtua de Romaña, Secretario de Política Exterior, con ocasión de la presentación del libro “Comentarios a la definición de la agresión”, del embajador Antonio Belaunde Moreyra**

Señor Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores,  
Señor Nuncio Apostólico,  
Señor ex – Presidente del Congreso Nacional de la República,  
Señor Encargado de la Dirección de la Academia Diplomática del Perú,  
Señores miembros del Cuerpo Diplomático,  
Señores Subsecretarios de la Cancillería,  
Señores alumnos y alumnas de la Academia Diplomática del Perú,  
Señores periodistas,  
Señoras y señores,

Permítanme en estas breves palabras, expresar en primer lugar, el honor que para mi constituye compartir, el día de hoy, la presentación del libro “Comentarios a la definición de la agresión”, reedición trilingüe del ensayo que mi entrañable amigo y colega, el embajador Antonio Belaunde Moreyra, publicara allá por el año de 1975 –hace cerca de tres décadas– en la revista de la *Sociedad Peruana de Derecho Internacional*. Lo escribió, como siempre, con ese espíritu de análisis agudo y lúcido que ha caracterizado toda su obra, reflejando aquello que son capaces de realizar los grandes académicos: valorar la importancia de los acontecimientos en sus circunstancias e interpretarlos con prognosis visionaria.

Los desafíos a la paz internacional, presentes a lo largo de la historia, han conducido a la comunidad internacional a empeñar todos sus esfuerzos en diseñar reglas de juego por medio de las cuales evitar el uso de la fuerza y someter a mecanismos pacíficos, la solución de controversias y los conflictos internacionales. Es bajo ese espíritu que el Derecho Internacional se ha ido erigiendo, con muchas caídas y no menos traspiés, en un ámbito idóneo donde limitar el predominio histórico de la fuerza y sus efectos lamentables.

Fue en el siglo XVI, en una época caracterizada por la legitimidad del recurso a la fuerza en las relaciones internacionales, cuando el Derecho Internacional comenzó a distinguir entre guerras justas e injustas. Ya a principios del siglo XIX, el surgimiento a la vida independiente de los países de América Latina, significó un paso importante. Como dice Alberto Ulloa, “admitidos al consorcio de los Estados, los de América fueron afirmando una creciente igualdad y en este terreno empezaron a enriquecer el Derecho Internacional”. Entre los aportes principales que rescata Ulloa están algunos directamente vinculados a la prevención de la agresión, entre ellos “la aplicación a la delimitación del principio del *uti possidetis* (y) la solución por el arbitraje de las divergencias de límites y otras”.

Recién a fines del siglo XIX e inicios del XX, se obtuvieron resultados satisfactorios por restringir el recurso de la guerra: las Conferencias de Paz de la Haya de 1899 y 1907; las Convenciones de la Haya de 1907, fundamentalmente la última de ellas, denominada Convención Drago-Porter, relativa a la limitación del empleo de la fuerza para el cobro de las deudas contractuales.

Muy respetables autores, como Charles Rousseau, sostienen que sólo hasta 1919, la guerra “era un procedimiento lícito en Derecho Internacional” y que, a partir de la Sociedad de las Naciones “el derecho positivo se orientó hacia la prohibición del uso de la fuerza”.

En efecto, el avance más significativo fue el Pacto de la Sociedad de las Naciones al establecer una moratoria de la guerra, mediante la cual los Estados miembros se comprometían a someter al arbitraje y/o arreglo judicial, o bien al examen del Consejo, los desacuerdos susceptibles de ocasionar una ruptura. El 27 de agosto de 1928 se suscribió en París el Pacto General de Renuncia a la Guerra –Pacto Briand-Kellog–, en cuyo artículo Nº 1 los Estados contratantes declararon “condenar el recurso a la guerra para el arreglo de las diferencias internacionales y renunciar a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones recíprocas”. La VIII Conferencia Panamericana –que venía concertando Víctor Maúrtua hasta antes de su muerte– celebrada en Lima en 1938, refirmó este principio al señalar que “el empleo de la fuerza no es lícito como instrumento de política internacional o nacional”.

En este contexto, conviene relieves que ya los Tribunales Militares Internacionales de Nuremberg y Tokio encontraron a algunos dirigentes del Eje, culpables del crimen de haber llevado a cabo una “guerra de agresión”.

Posteriormente, tras la catastrófica experiencia de la Segunda Guerra Mundial, los redactores de la Carta de las Naciones Unidas idearon un sistema de seguridad colectiva, a través de los mecanismos previstos en su capítulo VII. El Consejo de Seguridad tiene pues, la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y actúa en nombre de todos los Estados Miembros al ejercer las funciones necesarias para cumplir ese mandato. En 1950, –recordemos– el Consejo de Seguridad declaró “agresor” a Corea del Norte.

La consagración de la prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza constituye, sin lugar a dudas, uno de los emblemas normativos del Derecho Internacional contemporáneo. Este precepto posee en la actualidad una validez universal, y como reconoció la Corte Internacional de Justicia en el asunto de las Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua (1986), no sólo tiene un origen convencional, sino que también forma parte integrante del Derecho Internacional consuetudinario.

Etimológicamente, el término agresión proviene del latín “aggresio”, que significa “acción o efecto de agredir”, es decir, un acto contrario al derecho de otro. Los tratadistas en Derecho Internacional –como lo hace Solari– la abordan en la temática de los “Derechos y los Deberes de los Estados”, mientras que Moreno Quintana la ubica –como no agresión– en el capítulo de “La Prevención de la Guerra”. Pintorescamente, la palabra agresión fue empleada oficialmente, por primera vez, en el Tratado de Versalles de 1918 y en el Pacto de la Sociedad de las Naciones.

Ya en 1961, Supervielle, basado en la naturaleza de los actos con que puede consumarse la agresión, la subdivide en directa e indirecta y la clasifica en a) armada, b) económica, c) cultural y d) ideológica.

Así, en el marco de este amplio derrotero histórico, conscientes de la importancia que para contribuir a garantizar la paz internacional significaba, los Estados se empeñaron sus esfuerzos por más de 50 años –muchos de ellos en la guerra fría– en lograr un acuerdo general sobre una amplia definición de agresión. Estas negociaciones concluyeron con la aprobación, por parte de la Asamblea General, de la Resolución 3314 –adoptada hace treinta años– cuyo aporte fundamental es el de orientar al Consejo de Seguridad, en la determinación de la existencia de un acto de agresión. Curiosamente, su adopción coincidió con el término de la guerra de Vietnam.

Así, la referida Resolución en su artículo I, define a la agresión como “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia de otro Estado o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”. A partir de este concepto podemos extraer las siguientes notas características de la agresión:

- a) La noción conceptual de la agresión viene limitada por el uso de la fuerza armada, lo cual no significa, como lo señala Belaunde Moreyra, en la página 24 de su libro, que esta fuerza armada “tiene que pertenecer necesariamente a los institutos armados del país agresor”.
- b) La noción de agresión se aplica a la relación entre Estados.
- c) El texto guarda silencio sobre la amenaza de la fuerza armada. Ello se entiende, tal como lo señala Belaunde Moreyra en las páginas 35 y 36 de su libro, “en la medida que la amenaza a la paz posee un carácter más genérico que alude no sólo a las amenazas provenientes de la acción unilateral de un Estado, sino a cualquier situación objetivamente dada que de una u otra manera afecte el mantenimiento de la paz”.

Esta definición se complementa con las tipificaciones del artículo III, las cuales se caracterizan como agresión, independientemente si ha habido o no declaración de guerra, a saber: la invasión; el bombardeo; el bloqueo de puertos o de las costas de un Estado; el ataque de las fuerzas armadas de un Estado contra las de otro, o contra una flota mercante o aérea, entre otros.

Señoras y señores:

Es necesario reconocer que si bien es cierto hemos recorrido un largo e importante camino a fin de garantizar la construcción de una sociedad global en armonía y paz, una de cuyas piedras fundamentales es la Resolución analizada por Belaunde Moreyra; debemos también ubicarla en su verdadero contexto. En la medida que el criterio establecido por la referida Resolución se constituye en una recomendación al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, este puede atenderlo o no, considerarlo en sentido amplio o restringido teniendo en cuenta "otras circunstancias pertinentes", descalificar un acto que a primera vista parecía un acto de agresión, o a la inversa, tipificar otros como tales, de conformidad con las disposiciones de la Carta. Su aplicación, en síntesis, está sujeta a la interpretación del Consejo de Seguridad.

El tema de la agresión posee una vigencia indudable. Así, después de tres décadas de escrito el valioso análisis de Belaunde Moreyra, lo pronosticado pone el dedo en la llaga de la actualidad mundial, pues la Corte Penal Internacional de 1998, de la cual el Perú es Estado parte desde el año 2001, consigna a la agresión –aunque no la define– junto con otros crímenes de lesa humanidad como el genocidio, la esclavitud, el apartheid, el exterminio, los crímenes de guerra, los asesinatos, las desapariciones forzadas, las torturas, los secuestros, entre otros.

En consecuencia, todos los Estados de la Comunidad Internacional poseemos, en la actualidad, dos grandes desafíos: fortalecer y reformar el Sistema de las Naciones Unidas, en especial el Consejo de Seguridad; y respetar los principios del Derecho Internacional que se enriquecen día a día por las resoluciones aprobadas en la Asamblea General por los representantes de todos los pueblos del mundo. Las crisis recientes por las que ha atravesado la Organización en los últimos años –paradójicamente, los años posteriores al Fin de la Guerra Fría, en los que habían cifradas tantas esperanzas de recomponer un sistema de seguridad colectivo basado en el derecho internacional– exigen unas Naciones Unidas, y en especial un Consejo de Seguridad, más legítimo, representativo y democrático, si queremos erradicar definitivamente a la agresión de la vida internacional.

Finalmente, deseo asociarme al merecido homenaje que hoy la Cancillería y la Academia Diplomática le brinda a uno de los más inteligentes y serios humanistas, diplomáticos, pero sobre todo, juristas del Perú –procedente de la ilustre estirpe de Víctor Andrés Belaunde– quien como todos los de alma noble tiene la impronta de la modestia, que al decir del sabio aforismo "no es la soberbia ni la vanidad embozada, sino la transparencia del espíritu superior".

Muchas gracias.

# **Palabras del doctor Alejandro Deustua en la presentación del libro “Comentarios a la definición de la agresión” del embajador Antonio Balaúnde Moreyra**

Academia Diplomática del Perú Mayo de 2004

Agradezco la invitación del embajador Antonio Belaúnde y de la Academia Diplomática para comentar el texto Comentarios a la Definición de la Agresión que se presenta hoy.

Empecemos por recordar que el ámbito de acción del Derecho Internacional Público no es el del orden interno. Es decir, el Derecho Internacional no rige bajo condiciones de soberanía absoluta, ni de jurisdicción coactiva, ni de jerarquía aceptada. Bajo estas limitaciones e interactuando con el poder de los Estados, el Derecho Internacional pretende ordenar el contexto.

El olvido de estas consideraciones básicas conduce a la imprudencia en la que, lamentablemente, han incurrido ciertas aproximaciones idealistas radicales una de cuyas vertientes podríamos denominar como “pacifismo jurídico”. Un ejemplo de ello fue el Tratado Briand-Kellogg de 1928 que pretendió abolir la guerra justo cuando las fuerzas de la guerra agresiva empezaban a confabularse en Europa estimuladas por el fascismo emergente. Ese tratado incurrió en imprudencia flagrante al inhibir, con un manto doctrinario y jurídico, el adecuado desarrollo de fuerzas y actitudes defensivas y preventivas de lo que sería la mayor conflagración bélica que la historia ha registrado. En 1928 los firmantes del Tratado Briand-Kellogg olvidaron que el Derecho Internacional desempeña también un vital rol preventivo de los conflictos especialmente cuando el juego de poder predomina en el contexto internacional.

Al respecto, debemos destacar que, aunque el texto que se presenta es eminentemente jurídico, éste recuerda constantemente el rol de las circunstancias de poder que condiciona la formación del Derecho Internacional y que, en este caso, influyeron determinadamente en la definición de agresión.

En esa medida, el texto no acoge las tendencias idealistas que, sin embargo, registra como antecedentes de la definición de agresión.

De otro lado, si el origen institucional de la Resolución 3314 que define la agresión fue la Asamblea General de la ONU, es pertinente recordar cuáles son las funciones

de ese organismo como distintas de las del Consejo de Seguridad para evaluar la naturaleza y efectos de sus resoluciones. Según el artículo 10 de la Carta de San Francisco el rol de la Asamblea se limita a la deliberancia y a realizar recomendaciones. Es decir, debate y genera consensos –y, en consecuencia, también doctrina– como base de una norma. Pero sus resoluciones no tienen fuerza vinculante. La resolución 3314 tiene estas características.

En cambio, el Consejo de Seguridad, de acuerdo al artículo 24 de la Carta, en tanto encargado efectivo de mantener la paz y seguridad internacionales, decide y determina qué constituye una amenaza para la paz y seguridad y actúa en consecuencia. Sus decisiones, también expresadas en resoluciones, tienen carácter vinculante a este respecto. Si nos atenemos al mandato jurídico original, ningún Estado debiera dejar de cumplir con las resoluciones emanadas de ese cuerpo colegiado. Lamentablemente para la paz y estabilidad internacionales ello no ocurre con la consistencia requerida. Este es un caso típico en que las circunstancias, el interés y el poder limitan la implementación del Derecho Internacional.

En consecuencia, por razones de mandato original y de contexto, la Asamblea General puede proponer que la definición de agresión consista en el uso de la fuerza de un Estado contra otro. Pero esa definición tendrá esencialmente carácter referencial para el comportamiento de los Estados (además del doctrinario en la formación del derecho).

Por lo demás, el artículo 4 de la resolución 3314 reconoce sus propias limitaciones al establecer que el Consejo de Seguridad determinará “otros” actos de agresión considerando que la enumeración que plantea no es exhaustiva. Esa salvedad ratifica la amplia facultad discrecional del Consejo en la materia al tiempo que se lo reconoce como jerárquicamente superior en la consideración de las decisiones de la Asamblea General en la materia.

Pero más relevante al respecto es el artículo 39 de la Carta que encarga al Consejo de Seguridad la determinación de **toda** amenaza a la paz, quebrantamiento a la misma **o agresión**. Es decir, desde 1945, mucho antes de la definición de agresión por la Asamblea en 1974, quedó firmemente establecido que sólo el Consejo define qué es agresión para los efectos específicos de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Es más, según el artículo 39 referido, la agresión constituye sólo una de las formas de alterar la paz. Las otras dos variables son la amenaza y el quebrantamiento propiamente dicho. Ello implica que los contenidos de la agresión –en este caso, de la agresión directa– no son los únicos sobre los que el Consejo debe actuar para mantener la paz y seguridad internacionales. Por mandato debe actuar también contra las amenazas y, en consecuencia, no sólo contra las directas sino también sobre los acciones que pueden definirse como agresión indirecta. Ello es así porque el artículo 39 no distingue entre agresión directa o indirecta –como tampoco define el concepto de amenaza ni de quebrantamiento de la paz–. La intención del mandato

de la comunidad internacional al Consejo ha sido el de otorgarle flexibilidad suficiente en la determinación de las acciones que pongan en peligro la paz y estabilidad internacionales en todos los casos al tiempo que le presenta un escenario amplio y no restrictivo. Es decir, el Consejo deberá actuar también en aquellas circunstancias en donde el uso de la fuerza no se haya producido o en donde un Estado no sea el agente necesario de la amenaza. Para mantener la paz y la estabilidad internacionales, el Consejo deberá actuar en un escenario que supera ampliamente el de la agresión tal cual la define la Asamblea.

El problema que presenta la Resolución 3314 en esta materia es triple. Primero limita la flexibilidad del Consejo de Seguridad al proponer una definición de agresión fuertemente restrictiva que no sólo no considera la amenaza ni el quebrantamiento de la paz, sino que tampoco involucra a la agresión indirecta. La omisión es aquí clamorosa porque desde 1947 el tema ya había sido abordado por regímenes de seguridad colectiva regionales como el TIAR. Al distinguir donde la norma principal no distingue, la Resolución 3314 abre un espacio de incertidumbre al excluir la realidad de la agresión indirecta de la definición de agresión. Segundo, la Resolución restringe la definición de agresión sólo al uso de la fuerza olvidando que la amenaza de su uso puede requerir respuesta o que aquella puede plantearse a través de otros medios de poder que no impliquen necesariamente el uso de la fuerza. Tercero, la norma en cuestión no reconoce a otros actores de la agresión que no sean los estatales cuando, en el momento en que se aprueba la Resolución –1974–, la acción agresiva de actores no estatales o para-estatales ya era ostensible y manifiesta en diferentes escenarios regionales.

Concluir al respecto que no toda norma jurídica que emana de los organismos multilaterales (que son foros donde se negocia políticamente a la vez que se discute jurídicamente) mejora el contexto de la seguridad internacional puede ser apresurado. Pero ciertamente la Resolución 3314 induce aquella afirmación. Más aún cuando ha procurado el consenso necesario para su aprobación en medio de grandes conflictos lo que, como veremos más adelante, revela la naturaleza política de la norma en tanto ésta ha sido objeto de numerosas transacciones de intereses no convergentes. Difícilmente entonces pueda decirse que la Resolución 3314 es un logro universal del Derecho Internacional en puridad y menos que constituya la pieza que faltaba en el sistema mundial de seguridad colectiva.

En efecto, la seguridad colectiva contemporánea no se organiza sólo contra una agresión definida como el uso de la fuerza de un Estado contra otro. La seguridad colectiva se organiza contra la amenaza común contra la paz y la estabilidad internacionales. Ella se articula a través de regímenes internacionales que se rigen por el principio de solidaridad (la amenaza a uno es la amenaza a todos, como en el caso de la OTAN o del TIAR) o por el que rige la seguridad cooperativa (que enfatiza la capacidad discrecional de los Estados de confrontar en conjunto amenazas al conjunto, especialmente las no convencionales). La organización de este tipo de regímenes, en el ámbito de las organizaciones regionales, está expresamente autorizada por el artículo 52 del Capítulo VIII de la Carta de la ONU.

Tanto la OTAN como el TIAR son regímenes regionales de seguridad colectiva que entraron en vigor mucho antes de la adopción de la Resolución 3314. El TIAR se anticipa a dicha Resolución en 37 años y su reforma el año 1975, siendo apenas un año posterior a la norma en cuestión, es superior a ella en tanto conforma un tratado con fuerza vinculante entre las partes. En ese marco, el artículo 3 del TIAR se refiere a la agresión directa como el ataque armado de un Estado contra otro (entendiendo que esa agresión es considerada como ataque contra los demás miembros del sistema). Al hacerlo se anticipa largamente a la Resolución 3314. Pero además, el artículo 6 del TIAR perfecciona los objetivos de seguridad que persigue considerando como agresión también a aquella “que no sea ataque armado”. La referencia es aquí amplísima al referirse a “**cualquier otro hecho** que pueda poner en peligro la paz de América”.

Por lo demás, el artículo 28 de la Carta de la OEA refiere, en el Capítulo VI sobre seguridad colectiva, el ámbito de la agresión tanto al ataque armado como a la “agresión que no sea ataque armado”. Y lo hace al invocar la aplicación del principio de solidaridad (la agresión a uno es agresión a todos) para **toda** agresión sin limitar ese concepto al uso de la fuerza por un Estado contra otro.

Está claro entonces que en el marco de la ONU y del sistema interamericano se define como agresión tanto a la directa como a la indirecta. Con ello no sólo se cubre un universo de seguridad bastante más realista y sensato contra la agresión sino que se procede a ello en el ámbito de tratados con validez universal y regional con fuerza vinculante. La Resolución 3314 ciertamente no tiene esa dimensión.

Más aún, apenas unos meses después de aprobada la Resolución 3314, el sistema interamericano consolidó en 1975 la reforma del TIAR. El Protocolo resultante definió, en el artículo 9, la agresión directa en los términos de la Resolución 3314, aunque de manera más precisa y desagregada, al tiempo que mantuvo la vigencia del artículo 6 original sobre la agresión que no sea ataque armado y del artículo 8 que establece las medias de respuesta a la agresión (éstas son compatibles con las señaladas en el capítulo VI y VII de la Carta de la ONU).

¿Era acaso el TIAR —o el de seguridad colectiva de la OEA— un régimen demasiado amplio que arriesgaba definiciones contra las que la Asamblea General de la ONU debiera reaccionar restringiendo la definición de agresión? No parece ser este el caso. ¿Por qué la Asamblea General no tuvo en cuenta estos antecedentes? Definitivamente no fue por razones jurídicas. ¿Puede haberlo sido por razones políticas? Efectivamente. En todo caso ésta es una respuesta más adecuada que la simple inobservancia de los antecedentes.

No parece haber otra explicación para la insistencia de la Asamblea General en el criterio restrictivo ya no sólo frente a las definiciones de agresión de los regímenes de seguridad global y regional sino frente a la tradición de los mismos en esta materia. En efecto, la vocación por la definición no restrictiva está tan arraigada en el sistema interamericano que la Comisión de Seguridad Hemisférica que se ocupa hoy

del proceso de redefinición del sistema de seguridad colectiva interamericano amplía aún más su rango. No sólo la definición restringida de agresión parece ser para la Comisión poco relevante, sino que la realidad de su extenso universo cubre amenazas convencionales, no convencionales, preocupaciones y riesgos de seguridad.

Es más, para la Comisión está claro que el uso del término amenaza, implica una eventual respuesta que puede incluir o no el uso de la fuerza. Si ese uso estuviera condicionado por los términos de la definición de agresión de la Resolución 3314, la respuesta sólo estaría limitada a circunstancias en que un Estado ha empleado la fuerza con anterioridad a la respuesta en todos los casos. Ciertamente éste no es el espíritu de la Comisión que considera tanto las amenazas convencionales como las no convencionales. Por tanto, si tuviera que volver a definir la agresión, lo haría bajo términos que reconoce tanto la agresión directa como la indirecta. Es decir, ingresaría al terreno conceptual guiada por criterios amplios, no restringidos. Especialmente cuando la seguridad ha adquirido hoy una dimensión compleja.

A manera de conclusión previa se puede decir, por lo tanto, que si bien la Resolución 3314 tiene la virtud de haber generado algún consenso inicial sobre esta materia en el ámbito global, éste es confrontado por la masiva realidad de los regímenes vigentes que emplean una versión no excluyente de la agresión considerada en su dimensión directa e indirecta.

Por lo demás, el consenso del que emana la Resolución habiendo sido producto de la conflictiva interacción de circunstancias políticas e intereses estratégicos, como veremos más adelante, plantea serias limitaciones a la aplicación de sus contenidos. Estos son de tal manera restrictivos que resultan disfuncionales al sistema de seguridad colectiva global y regional que consideran la agresión directa e indirecta como dos caras de la misma moneda. Tal realidad contrasta con la simpleza primaria de la Resolución. Ésta no sólo ha quedado rezagada frente a la evolución del Derecho Internacional Público en materia de seguridad colectiva, sino que parece no haber tenido en cuenta el punto en que se encontraba el Derecho Internacional al momento de iniciar el debate sobre esta cuestión.

El atraso de esta definición restrictiva y excluyente es tal que no ha contemplado siquiera la teoría de las relaciones internacionales que hacia 1974 ya había considerado que la fuerza no es la única expresión de poder con que un Estado puede vulnerar la soberanía de otro y que los actores no estatales capaces de comprometer el interés público y hasta la seguridad nacional son la moneda corriente de las relaciones exteriores. Y tampoco ha tomado en cuenta la realidad jurídica propia del momento en que emerge la norma. Por ejemplo, la reforma del TIAR de 1975 incluye en el Protocolo correspondiente la seguridad económica colectiva como materia de su incumbencia (Artículo 11 del Protocolo). Y si lo hizo fue porque los Estados que coadyuvaron a su planteamiento consideraron que la amenaza económica puede manifestarse, eventualmente, como agresión económica. La definición de agresión de la resolución 3314 no bordea siquiera el tema con el agravante de que, en 1974, la propia Asamblea era el foro en que, en ese momento, se desarrollaba el

debate Norte-Sur (que tuvo a la economía como tema central) y el intenso activismo del Movimiento No Alineado (que consideró la existencia de problemas de seguridad emergentes como tan o más importantes que los derivados de la contienda Este-Oeste).

Por ello es que el texto que se comenta destaca que la Resolución 3314, si bien se contextualiza en la contienda ideológica propia de la Guerra Fría, es el producto de circunstancias sistémicas e intereses nacionales muy particulares. El texto así lo reconoce desde antes de la Guerra Fría señalando que ya “en 1933 la situación se hizo demasiado crítica para dejar a un esfuerzo doctrinario la definición de agresión”.

Pero no es éste el único momento en que el texto registra los apremios del contexto sobre la doctrina. Al respecto recuerda, por ejemplo, que la resolución 3314 fue de inspiración soviética y que siéndolo, su consideración durante la década de 1950 (específicamente, entre 1950 y 1957), la intensidad de la Guerra Fría de esos años impidió su adecuado procesamiento.

Es más, el texto añade al peso de las circunstancias el de los intereses nacionales recordando que los Estados latinoamericanos deseaban incorporar, en ese momento, la discusión de la agresión indirecta. Ello era razonable a la luz del corolario anticomunista que rigió el sistema hemisférico de seguridad colectiva a partir de 1954. Como razonable para estos Estados debe haber sido la intención de incluir la agresión económica y, especialmente, la ideológica. Ciertamente estos intereses no convergían con los de la URSS (y, en ese momento, quizás ni con los de los miembros originales del incipiente Movimiento No Alineado de la época).

A mayor abundamiento, el texto registra que ni Estados Unidos ni el Reino Unido estaban interesados, en esos años, en alguna definición de agresión. La razón es sencilla: tanto la gran potencia articuladora del sistema bipolar como la que era privilegiada con la “relación especial” que hasta ahora vincula a esos Estados marítimos y angloparlantes deseaban, probablemente, verse libres de obstáculos para confrontar las múltiples facetas de la contienda bipolar.

Por lo demás, debemos recordar que a inicios de la década de los 50, la URSS trataba de alcanzar la paridad nuclear con Estados Unidos. Mientras ello ocurría, era lógico que deseara reducir las posibilidades de conflicto en esta área (en la que Estados Unidos tenía aún superioridad) tanto o más que en el ámbito convencional (en la que la URSS tenía superioridad en el frente europeo). De allí que insistiera en una definición restringida al uso de la fuerza con el propósito de sancionarla e inhibirla. Y que, al hacerlo, preservara su capacidad de actuar de manera “indirecta” (acápito negado por la definición soviética) en la emergencia de las contiendas de liberación nacional escenificadas en el denominado Tercer Mundo. La URSS no tenía mayor interés en considerar la agresión indirecta como parte de la definición de agresión.

Si éstos fueron los intereses en juego en la década de 1950, las circunstancias de poder –la “correlación de fuerzas” o el “balance de poder” dependiendo de

quién realizara el diagnóstico del caso— fueron más propicias en el período que va de 1967 a 1974 cuando se discutió nuevamente la iniciativa soviética. El texto recuerda que ésta fue la era de la “distensión” o de “convivencia pacífica” en la Guerra Fría. Si éste fue el contexto propicio para que la Resolución 3314 se aprobara y su contenido dependió a tal punto de las circunstancias, puede decirse que la definición de agresión tiene el sello exclusivo de esa época y que, a la luz de sus limitaciones, tiene mucho menos dimensión conceptual o jurídica de futuro.

Sobre este punto cabe también una conclusión previa. Si la discusión doctrinaria no fructifica normativamente en épocas de crisis, en tiempos de paz puede servir para normar el presente, pero los parámetros consecuentes pueden no ser garantía para prevenir las crisis del futuro si aquellos son demasiado estrictos o restringidos. La primera parte de la conclusión se refiere obviamente al proceso de discusión y aprobación de la resolución 3314. Pero la segunda desea ilustrar más bien lo que ocurre hoy en el seno de la Comisión de Seguridad Hemisférica que tiene a su cargo la redefinición del sistema interamericano de seguridad colectiva. Aun en tiempos de paz sistémica como el que vivimos (situación que no se ve afectada, en términos inmediatos, por los conflictos regionales), la discusión doctrinaria sobre la definición de seguridad ha debido cancelarse ante la proliferación de definiciones que expresaron intereses o percepciones nacionales distintos sobre seguridad colectiva. Éstas definiciones tienen muy poco de conceptual y mucho de político al punto que se han planteado tantas que casi parecen equivalentes al número de participantes. Aunque extenso, ése no ha sido un ejercicio serio. Como alternativa se ha optado por un proceso de enumeración de las amenazas no convencionales luego de afirmarse la persistencia de las convencionales (que son menos intensas) y de marginarse la discusión sobre preocupaciones y riesgos.

La enumeración de amenazas no convencionales —que es una desagregación de las amenazas indirectas— es útil siempre que tenga sentido operativo. De no tenerlo, el ejercicio puede añadir a su infertilidad la eventualidad de terminar en una lista cerrada que no identifique futuras amenazas y que, por tanto, inhiba la reacción colectiva frente a ellas. En ese sentido afirmamos más arriba que las definiciones exhaustivas no brindan necesariamente las garantías de seguridad suficiente frente a un futuro de amenazas no convencionales cada vez más complejo e impredecible.

Esta constación nos obliga a llamar la atención sobre la importancia de los compromisos concretos derivados de definiciones genéricas y no cerradas de amenazas complejas tal como las que refiere el TIAR para el caso de la agresión indirecta. Tales definiciones reclaman además el complemento de una institucionalidad suficientemente representativa encargada de determinar o identificar la amenaza con el propósito práctico de producir la respuesta colectiva. Este es el caso del Consejo de Seguridad de la ONU y también del Consejo Permanente de la OEA o la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de ese organismo.

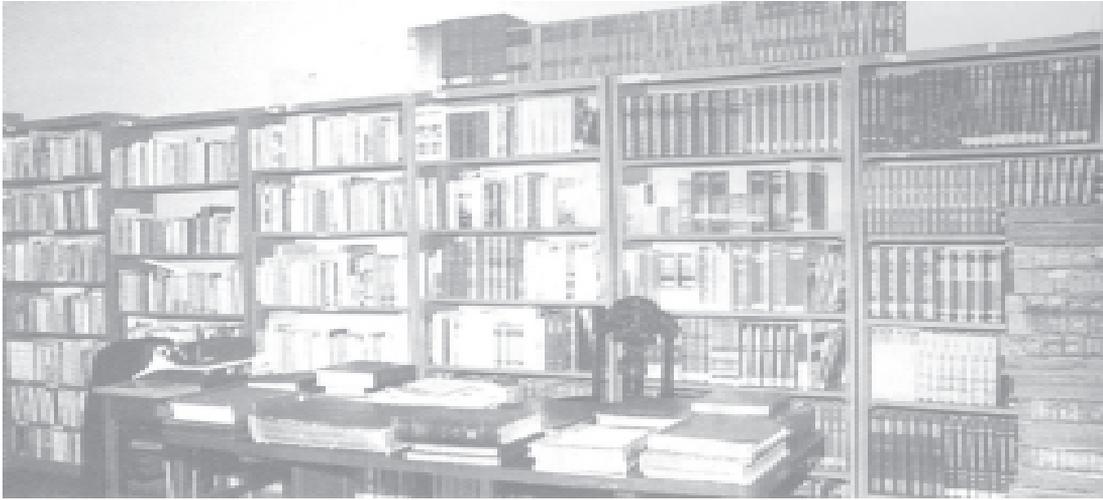
En conclusión, reiteramos, la Resolución 3314 representa quizás un avance en la práctica conflictiva de la formación del consenso en la Asamblea General de la

ONU. Pero éste es insuficiente en términos del Derecho Internacional Público y también en términos políticos en tanto desconoce la vigencia de normas superiores, en el primer caso, y el amplio bagaje los elementos políticos que componen la agresión, en el segundo. Por lo demás, la Resolución 3314 se frustra en esta materia a sí misma ya que hasta cuando intenta abrir su definición a los actores no estatales eventualmente implicados en la agresión (bandas armadas, grupos irregulares) como en el artículo 3 g), vuelve inmediatamente a cerrarse al referir esos agentes al comportamiento de un Estado del que éstos dependerían. Aún en este punto, la Resolución 3314 desconoce, por ejemplo, la agresión del agente terrorista “común” restringiendo su ámbito de competencia sólo al campo del terrorismo de Estado.

Siendo éste un caso de insuficiencia política y jurídica, sin embargo, también puede llegar a plantear el absurdo en materia de seguridad. Así, si la agresión sólo se refiere al uso de la fuerza de un Estado en contra de otro, el resultado absurdo deviene de que, en sentido estricto, el Estado que reacciona frente a la amenaza puede ser considerado como el agresor especialmente si el artículo 2 de la Resolución 3314 establece, sin matiz alguno, que el primer uso de la fuerza es el criterio para definir al agresor (el matiz sí es considerado en este punto por el artículo 9 del TIAR que atribuye al Órgano de Consulta la potestad eventual de determinar que el uso de la fuerza prima facie puede no ser suficiente para determinar la agresión dependiendo de las circunstancias). La única respuesta posible sin importar la magnitud, ni la inminencia, ni las circunstancias de la amenaza es, según la resolución 3314, la legítima defensa contemplada en el artículo 5 que por definición se produce después de cometida la agresión. En otras palabras, la definición de agresión de la Resolución 3314 no encuentra atenuantes para la reacción de un Estado que usa la fuerza es circunstancias de muy grave amenaza que no es provocada por él o que, por ejemplo, pueda estar referida a lo que en inglés se denomina “hot pursuit”, sino que olvida la capacidad preventiva que el artículo 50 de la Carta de la ONU reconoce explícitamente al Consejo de Seguridad.

La prevención de la agresión forma parte de la práctica y de la normatividad de la seguridad colectiva. Ésta es, además, una responsabilidad principalísima del Secretario General que, según el artículo 99 de la Carta, debe llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre “cualquier asunto” (la agresión definida por la Resolución 3314 es sólo uno de ellos) que en su opinión pueda poner en peligro la paz o la estabilidad internacionales. Es claro que un Estado bajo amenaza puede inducir en el Secretario General –y hasta en el Consejo de Seguridad– esta reacción sin deponer su derecho a la legítima defensa. Este fundamento preventivo escapa también a la definición de agresión de la Resolución 3314 que, presentada sin matiz y sin ninguna norma complementaria, plantea la defensa sólo ex-post sin atender la magnitud del peligro inminente. Este argumento no se refiere sólo al ataque preventivo –que es tan antiguo como la historia de los Estados–, ni a la doctrina de seguridad preventiva de los Estados Unidos, sino a una actividad central de la seguridad colectiva que debe ser ejercida por las más altas instancias de Naciones Unidas (y también por las regionales). La definición de agresión de la Resolución 3314 –que se supone es una pieza clave de la seguridad colectiva– sencillamente no considera el caso.





# **reseñas**

## ***bibliográficas***

---

### **The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century**

de Robert Cooper,  
Erika Bello Montoya

### **Globalization and Human Welfare**

de Vic George and Paul Wilding,  
Ronnie Habich Morales

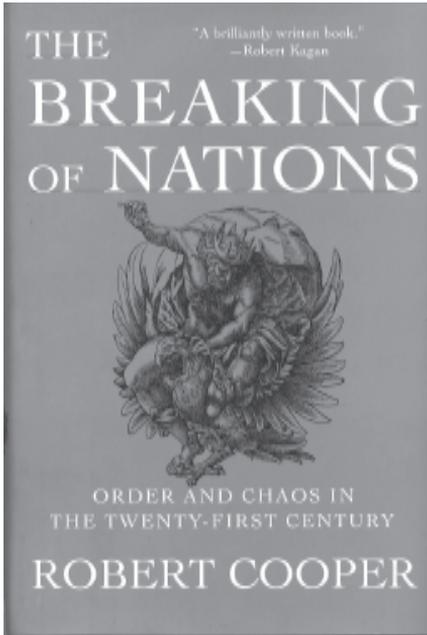
### **The Modern Prince. What Leaders Need to Know Now**

de Carnes Lord,  
César Talavera Silva Santisteban

### **Globalization and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development**

de Ankie Hoogvelt,  
Gianina Torres Díaz





# The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century

**Robert Cooper, Atlantic Monthly Press, Nueva York, 2003, 180 pp.**

*por Erika Bello Montoya*

## **La ruptura de las naciones, orden y caos en el siglo XXI**

**E**l libro titulado "La Ruptura de las Naciones, Orden y Caos en el Siglo XXI" ("The Breaking of Nations, Order and Chaos in the Twenty-First Century"), escrito por el diplomático británico Robert Cooper presenta una visión que nos ayuda a comprender el mundo del siglo XXI, en términos de poder político y militar.

En líneas generales, el libro expresa ante todo, la visión británica de cómo es el mundo —no como deseáramos que fuera— que se encuentra en un punto intermedio entre la visión norteamericana y la europea continental, representada por Francia y Alemania.

Según refiere el autor, el mundo le reclama a los norteamericanos que lo entiendan, pero al mismo tiempo se hace poco por tratar de comprender los cambios que están teniendo lugar en los EE.UU. y este fenómeno es advertido por Cooper quien se-

ñala que los norteamericanos se están haciendo más nacionalistas cuando los europeos han dejado de serlo. Sin duda, es el ataque del 11 de septiembre el que los ha llevado a tomar conciencia de que el poder militar es la clave de su rol como superpotencia, y que la política exterior centrada en los valores y las normas que caracterizó la diplomacia de Washington ahora torna hacia el pragmatismo que la diplomacia europea utilizó y ahora abandona.

En la primera parte del libro, el autor define con claridad que el problema central a resolver para la seguridad mundial es hoy el riesgo que representan las armas de destrucción masiva en manos del terrorismo fundamentalista, lo que puede provocar decenas de millones de víctimas a una escala como las que produjeron las dos guerras mundiales.

Ante esta coyuntura, los estados pueden continuar manejando problemas como el terrorismo y la proliferación de armas de

destrucción masiva, pero políticas reactivas no serán suficientes para acabar con estas amenazas. Si la comunidad internacional quiere luchar contra el fanatismo y garantizar su preservación ante estos enemigos difusos, resulta imperativo alcanzar un clima de paz intergubernamental que coadyuve a la formación de un sistema de seguridad post-moderno en Europa.

Sostiene que al comenzar el siglo XXI, los países coexisten entre mundos diferentes: el premoderno, el moderno y el post-moderno.

En el primero, están los países que se conocen “estados fallidos” –los que junto con el terrorismo y la proliferación son considerados tanto por Europa como por los EE.UU. como una amenaza para la seguridad internacional– como tiene lugar en gran parte de África y como podría suceder en algunas regiones de América Latina –menciona a Colombia– o en las ex repúblicas soviéticas del Asia. Son países donde el estado nacional no ha llegado a constituirse o se ha desarticulado.

El segundo, es el que toma como eje a los estados nacionales. Es el modelo europeo de la segunda mitad del milenio pasado y que ahora ha abandonado el viejo continente. Países como China, India, Brasil y Pakistán se mueven en este ámbito. Aspiran a un mundo en el cual el estado nacional sigue siendo central y los acuerdos y estructuras internacionales tienen un rol secundario.

El post-moderno, es el que ha decidido ceder la soberanía tradicional en manos de acuerdos transnacionales –Cooper descrea de las estructuras supranacionales y el reciente fracaso de la Constitución europea parecería darle la razón– siendo la Unión Europea el caso más acabado. Japón y Canadá, también se inscriben en este mundo.

El problema aparece con los dos países que tienen más poder militar: EE.UU. y Rusia. El primero pertenece al mundo post-moderno en muchos aspectos, pero al actuar unilateralmente se ubica también en el mundo moderno. En cambio, Rusia tiene características de los tres.

Siguiendo la lógica de los hechos actuales, el autor dedica la segunda parte del libro a la paz, preguntándose como llegar a ella. Empieza con una reflexión sobre la diplomacia, afirmando que para que ésta pueda moverse con eficacia en este complejo mundo en el cual coexisten tres, es imperioso seguir cinco reglas: conocer mejor a los extranjeros; aunque vivimos en un mundo globalizado es importante comprender que la política se define localmente; no resulta fácil influir en los gobiernos extranjeros pero ello resulta necesario para tener éxito en política exterior; hay que comprender que los fundamentos de la política de un país, suelen ser más profundos que sus declamados intereses nacionales y sólo “redefiniendo identidades” habrá posibilidad de construir una verdadera comunidad internacional.

Concluye esta parte del libro, con una revisión de las condiciones y presupuestos necesarios para la creación de la paz en un mundo post-moderno. El mismo Cooper señala que esta parte de libro fue escrita en homenaje a los hombres y mujeres que la construyeron la paz europea y sentaron las bases de la relación trasatlántica después de la Segunda Guerra Mundial, según él, el único ejemplo de paz duradera entre las naciones.

El capítulo final de libro aborda la relación entre EE.UU. y Europa. El autor refiere con realismo que mientras este continente no esté dispuesto a asumir un rol más activo en materia de defensa –es decir gastar más y aumentar las capacidades– no habrá forma de poder discutir en paridad con Washington, que sigue siendo el garante de la seguridad europea a través de la OTAN. En ese orden de ideas, corresponde a Europa desplegar el enorme potencial que representa ya que las condiciones de paz en el siglo XXI son tan difíciles y las condiciones de guerra tan terribles que resulta imperativo que todos los países actúen de manera consensuada.

Pero señala que si bien hoy EE.UU. puede ganar cualquier guerra, no está en condiciones de ganar la paz sin el concurso de otros países y cita como ejemplo lo que está sucediendo en Irak, más allá del

impacto que en estos días genera la detención de Saddam.

Respecto a América del Sur, tiene pocas menciones en el libro, pero como se comentó líneas arriba cita a Colombia como un caso de riesgo respecto al mundo premoderno, a Brasil como un ejemplo de los países que están en el moderno y al Mercosur, como un intento de acceder desde el Cono Sur de América a alguna de las formas del mundo post-moderno.

Por su parte, la Argentina como país tiene sólo tres menciones. Una al dar como ejemplo de cómo un conflicto local que no afecte los intereses de las grandes potencias no generaría reacción internacional alguna, y menciona un supuesto ataque de Argentina a Paraguay. Las otras dos, son referencias a la guerra de Las Malvinas. La

primera, sostiene que la decisión argentina de recuperar las islas por las armas, fue la de un estado moderno que no advirtió que entraba en conflicto con un post-moderno, integrante de la UE y la OTAN. La segunda, al mencionar casos de guerras que se precipitaron por errores de supuestos, la apreciación argentina de que Gran Bretaña no pelearía por islas de escasa importancia estratégica y económica.

En conclusión, la visión de Cooper sobre el mundo del siglo XXI en términos de política internacional, expresa el punto de vista británico que constituye un buen punto de equilibrio entre la visión norteamericana y la europea continental, razón por la cual considero resulta fundamental para comprender la complejidad de los conflictos y amenazas que se ciernen en el nuevo orden mundial.



**\*Erika Bello  
Montoya**

Abogada por la Universidad Católica Santa María de Arequipa. Actualmente cursa el primer año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.

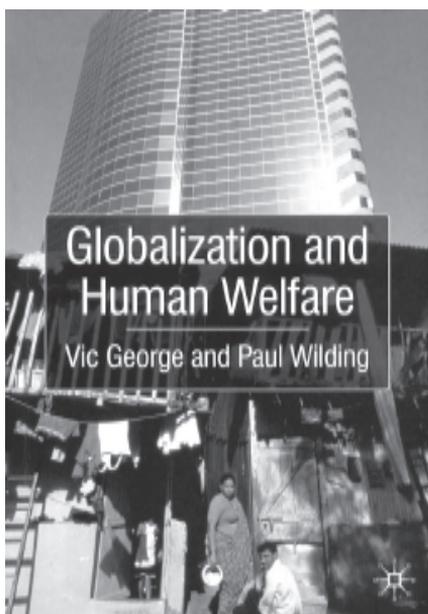
# Globalization and Human Welfare

**Vic George and Paul Wilding,  
Palgrave, 2002, New York,  
232 pp.**

*por Ronnie Habich Morales*

Si bien es cierto que la globalización ha incentivado el crecimiento económico, no es menos cierto que también ha expandido las desigualdades. En este sentido, podemos señalar que la globalización ha provocado efectos tanto positivos como negativos en el bienestar humano de las sociedades industriales contemporáneas. Así, el presente texto, cuya autoría es compartida por Vic George y Paul Wilding, hace referencia a los efectos de la globalización sobre los temas de crecimiento económico, distribución del ingreso, pobreza, educación, salud, bienestar social y medio ambiente, poniendo especial énfasis en los efectos que tiene la globalización sobre los temas étnicos y de género. Hacia la parte final del libro, los autores terminan haciendo una evaluación acerca de las posibilidades de una política social global.

En el aspecto cultural, la globalización ha expandido las ideas y conductas de Occidente hacia el mundo entero, lo cual también ha ocasionado efectos positivos y negativos. Asimismo, este fenómeno ha constreñido la capacidad del Estado-nación en los terrenos sociales y económicos, al mismo tiempo que ha incentivado el crecimiento de compañías multinacionales y de agencias globales.



Entrando en mayores detalle acerca de la estructura temática de este libro, en primer lugar, éste aborda los efectos de la globalización en el bienestar humano, es decir, en el empleo, la distribución del ingreso, pobreza, educación, salud y medio ambiente; en segundo lugar, hace referencia a la influencia de la globalización sobre las desigualdades de género en varios aspectos de la vida; en tercer lugar, expone los efectos que produce la globalización en las migraciones y la etnicidad; y finalmente, desarrolla el rol de las instituciones globales al lidiar con los indeseables efectos de la globalización.

Ahora bien, el libro trata el tema de los efectos de la globalización, tanto en los países industrializados como en los países en vías de industrialización, a fin de alcanzar un juicio más objetivo.

Los capítulos 1 y 2 se encuentran abocados a esclarecer el debate sobre el significado de la globalización, de modo que los autores puedan plantear un acercamiento propio. Es así que el capítulo 1 propone una tipología acerca de las variadas definiciones que existen en torno al término globalización, buscando definir una postura propia. Por otro lado, el capítulo 2 echa una mirada más detallada en el de-

bate sobre si la globalización socava la habilidad del estado-nación para hacer frente con los temas económicos y sociales. En primer lugar, los autores señalan que los desarrollos económicos globales –la movilidad creciente del capital financiero, el crecimiento del comercio internacional, la expansión en el número y tamaño de las empresas multinacionales– han constreñido la labor de los gobiernos nacionales. Sin embargo, la globalización no ha destruido todos los campos de acción de éstos.

Al mismo tiempo, la globalización, en sus variados aspectos, obliga a los estados a tener una visión más amplia del mundo en dos niveles. En un primer nivel, el fenómeno de la globalización ha ayudado a crear una visión más universal del bienestar y los derechos humanos, los cuales trascienden las fronteras nacionales. En un segundo nivel, la globalización ha estimulado la percepción de muchos problemas sociales clave que no pueden ser resueltos a un nivel estatal, por lo que sería necesaria una acción internacional o supranacional.

En el tercer capítulo, los autores abordan los efectos de la globalización sobre el bienestar humano dentro de los países industrializados (AICs). La globalización ha exacerbado algunos problemas como el abuso de drogas, el desempleo, la desigualdad, los problemas ambientales, entre otros. Sin embargo, este fenómeno ha acrecentado los recursos globales y nacionales, además de facilitar el desarrollo de redes de política globales, guiadas al desarrollo del derecho internacional, cuerpos supranacionales y movimientos sociales transnacionales. La globalización contemporánea viene propagando una ideología particular, a saber, el neoliberalismo, el cual cree en la superioridad de las soluciones de mercado y la responsabilidad individual. Una idea final desarrollada en este tercer capítulo es que la globalización ha expuesto las limitaciones de los estados-nación para resolver los problemas sociales, los cuales sólo pueden ser asumidos eficientemente dentro de un nivel supranacional.

Siguiendo con la estructura del texto,

el capítulo 4 presenta los mismos temas que el capítulo precedente, pero haciendo referencia a los países en vías de industrialización (IDCs). George y Wilding, asumen la postura de que el empleo y el ingreso por trabajo son fundamentales para el bienestar de los seres humanos, lo cual es complementado con adecuados servicios sociales. Por esta razón, los autores examinan las cuestiones sociales y económicas en estos primeros cuatro capítulos.

Así, llegamos al capítulo 5, en el cual los autores desarrollan algunas de las ideas más trascendentales de su obra. Este capítulo examina los efectos de la globalización sobre la igualdad de género. Ellos comienzan por señalar que las evidencias nos sugieren que las igualdades entre géneros se han fortalecido en lugar de haberse debilitado. Al respecto, el progreso del empleo en las mujeres ha sido realmente espectacular durante la segunda mitad del siglo XX. No sólo se trata de que la proporción de mujeres en el mundo laboral haya aumentado, sino también de que las desigualdades en materia de ingresos y acceso a los puestos han disminuido considerablemente. En segundo lugar, no queda duda acerca de los grandes avances de las mujeres en los terrenos de la educación. Hoy, en muchos países industrializados, los logros educativos de las mujeres son iguales e incluso superiores a los que poseen los hombres. Sin embargo, la realidad en los países en vías de industrialización es distinta, ya que la mayor parte de analfabetos y de personas que no tienen acceso a la educación son mujeres.

Asimismo, los estándares de salud han mejorado para todos, lo cual ha ocasionado que las tasas de esperanza de vida y mortalidad infantil hayan decrecido en ambos sexos. No obstante, el problema de la mortalidad materna subsiste, a la vez que sigue siendo increíblemente alto en los países en vías de industrialización. Además, el progreso en el área política no ha sido tan grande como en los campos de la educación, el trabajo y la salud. Aunque las mujeres poseen hoy el derecho al voto en muchos países, la proporción de cargos políticos ocupados por ellas aún sigue siendo bajo.

Ciertamente, la globalización ha alentado el esparcimiento de la cultura occidental en todas partes del mundo. Esto ha beneficiado la posición de la mujer en la sociedad, pero también ha socavado las culturas locales. En tal sentido, el proceso de "hibridización" de las culturas locales en los países en vías de desarrollo, va paralelo a una aceptación cada vez mayor de la cultura de occidente.

El sexto capítulo echa una mirada a las formas cómo la globalización ha influenciado en los procesos migratorios durante los últimos años y como ésta ha afectado los procesos de adaptación entre las comunidades de inmigrantes y las sociedades receptoras. De esta forma, la globalización ha ayudado a extender los derechos legales de los inmigrantes y les ha ido otorgando mayores y mejores mecanismos de adaptación cultural para que puedan insertarse dentro de la sociedad que los acoge. Finalmente, la globalización ha fortalecido el concepto de multiculturalismo a la vez que ha hecho posible el crecimiento de las diásporas étnicas. Con relación a este tema, los autores plantean que existe un reto muy grande que deben asumir los países industrializados y éste se refiere a la abolición del racismo hacia los inmigrantes.

Llegando casi al final del libro, nos encontramos con el capítulo 7 que desarrolla el tema del crecimiento de una política social global, circunscrita en los distintos organismos de Naciones Unidas como son la Organización Mundial de la Salud, la Organización Internacional del Trabajo, UNICEF, la UNESCO, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, entre otros. Estas instituciones han estado preocupadas, directa o indirectamente, por mejorar la situación social a un nivel global, aunque sus actividades hayan tenido algunas veces un efecto contrario a la intención que tenían.

Finalmente, en el capítulo 8, George y Wilding resaltan la importancia de centrar nuestra mirada en cómo la globalización necesita ser controlada y conducida hacia los niveles nacionales y globales, a fin de mejorar sus efectos positivos y al mismo tiempo reducir su destructividad. No hay

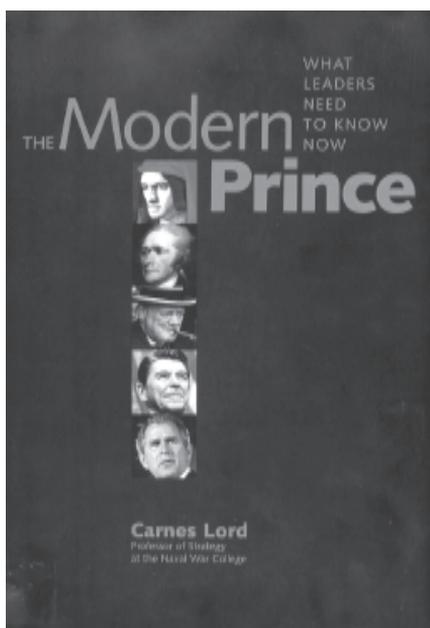
razón para aceptar el argumento que señala que la globalización puede únicamente beneficiar a los más poderosos. Las fuerzas políticas pueden moldear la naturaleza de la globalización de manera que ésta se convierta en un proceso benéfico para toda la humanidad.

En suma, el libro nos incita a entender la globalización no sólo como un hecho, sino también como una oportunidad. La oportunidad existe hoy y ayuda a promover el bienestar humano en una escala global. Si bien es cierto que la globalización ha producido efectos negativos y positivos en la humanidad, sólo depende de nosotros que este fenómeno revierta los aspectos negativos y los canalice a favor del bienestar humano. El reto que tenemos por delante es lograr que toda la humanidad se beneficie del potencial económico y social que la globalización trae consigo.



## \*Ronnie Habich Morales

Bachiller en Ciencias de la Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente cursa el primer año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.



# The Modern Prince

## What Leaders Need to Know Now

**Carnes Lord, Yale University Press, Estados Unidos, 2003, 276 pp.**

*por César Talavera Silva Santisteban*

**E**l autor, utilizando las enseñanzas dadas por Machiavello en su obra El Príncipe, aconseja a los líderes modernos de las democracias actuales, a aquellos personajes cuyas facultades y poderes se encuentran limitadas por reglas constitucionales, sobre cómo afrontar con acciones efectivas los distintos retos políticos que se van presentando.

El rol de un líder es necesario no sólo por una razón simbólica, ya que llegan a personificar la unión y fortaleza de una nación, sino también porque son una guía esencial y autorizada de toma de decisiones. Asimismo, no sólo es importante en tiempo de guerra, de crisis o de conflictos prolongados, sino en tiempo de paz; es por ello que la parte más crítica del arte de gobernar es tener la capacidad de entender las limitaciones y posibilidades de determinadas situaciones, un líder debe presidir buenos y malos tiempos.

En ese sentido, los requerimientos que un líder debe poseer no se limitan a resolver asuntos militares, los ciudadanos ven en

ellos personas capaces de guiar la economía, asegurar una apropiada funcionalidad del sistema legal y del orden constitucional que lo soporta, y de salvaguardar los valores nacionales. Tener la habilidad de inspirar confianza y de comunicarse tanto con sus hechos como con sus palabras.

Mantener un liderazgo nunca fue una cuestión sencilla, sin embargo, esto es más complejo en la actualidad donde el principio fundamental es la libertad, la globalización, el poder de los medios de comunicación, la coacción de la burocracia, el manejo de las elites que han perdido contacto con las intereses populares, son desafíos que los líderes modernos deben enfrentar.

El arte de gobernar es una relación entre medios y fines, por ello, el reto fundamental consiste en identificar cuales son esos fines, tener una visión que inspire a una organización o nación y, a su vez, determinar los medios de que dispone que alcanzar esos objetivos.

Con ese fin, el autor establece las principales herramientas disponibles hoy en día para gobernar básicamente en los regímenes democráticos desarrollados, señalando en cada caso la manera en que los líderes políticos las entienden y las dificultades y errores que cometen al hacerlas efectivas; asimismo, señala que es importante tener claro que el éxito en alcanzar un verdadero liderazgo está en ser consciente de los problemas que estas herramientas encierran y que existen variaciones culturales y nacionales que exigen una aplicación distinta.

En esa línea, la primera herramienta es la administración, es decir, contar con un sistema que administra el Estado de manera eficiente, evitando una burocracia que persiga sus propios objetivos en detrimento de los intereses de la nación. Para ello, lo esencial es evitar el nepotismo, la corrupción y las motivaciones ideológicas ya que pueden resultar severamente disfuncionales.

De darse dichas prácticas, el líder en aras de corregir esta situación y de no perder el respeto ni la obediencia de sus subordinados, debe tomar medidas directas no sólo para reformar la organización sino también para cambiar la cultura que ésta posea.

Otra herramienta importante son las normas. La norma fundamental en los sistemas democráticos modernos es la Constitución que ha sido diseñada para preservar dicho sistema y para proteger el derecho de las minorías. Sin embargo, tan importante como contar con un sistema legal así estructurado es fomentar una cultura política o hábito de respeto y confianza en las normas.

Para ello, es necesario que los ciudadanos puedan sentirse identificados con lo que dichas normas regulan, que las mismas puedan ser entendidas y aplicadas con imparcialidad.

Una tercera herramienta es la economía. Los líderes democráticos no pueden escapar a la responsabilidad por el comportamiento de la economía en sus Esta-

dos, la prosperidad es un elemento fundamental al gobernar. Esta herramienta está ligada con la educación y cultura, los líderes deben preocuparse constantemente por incrementar el nivel educacional y cultural de su pueblo.

La diplomacia es otra herramienta importante. Al respecto, el autor señala que aunque actualmente existe en los Estados un cuerpo diplomático formado por un grupo de profesionales cuya experiencia deriva de sus negociaciones con gobiernos extranjeros, el desarrollo de la comunicación global instantánea, ha creado la necesidad de que los propios líderes políticos tengan un rol diplomático.

Esto trae como consecuencia el surgimiento de otro tipo de práctica diplomática distinta a la personal, es decir, la que se practica a través de los medios de comunicación como el teléfono, que presenta ventajas pero que también puede ser peligroso. En todo caso, un líder con rol diplomático debe poseer ciertas cualidades como firmeza, paciencia, autocontrol, buenas maneras, y sobre todo la habilidad para negociar, debe cuidar los efectos de sus actos y palabras tanto dentro del Estado cuanto fuera de él.

Por otro lado, si bien el uso de la fuerza está considerado como un acto violatorio de las normas internacionales, un conflicto puede ocurrir en el momento y lugar menos esperado, por ello los líderes no deben olvidar que la fuerza es una herramienta de vital importancia y que los Estados viven en un contexto de mediano peligro por lo que velar por la seguridad es un desafío latente. Aun para los Estados que no son objeto de amenaza externa, el fracaso en mantener fuerzas militares crea una dependencia psicológica difícil de revertir.

El uso de un servicio de inteligencia secreta es otro instrumento a considerar. Al respecto, el autor señala que inteligencia debe ser entendida en dos sentidos. Un sentido estricto, involucra la recolección, análisis y aplicación de información específica relacionada con los diferentes componentes del arte de gobernar; en sentido amplio, es una manera de gobernar. Así,

en la segunda acepción, se combina la inteligencia entendida en un sentido estricto con una conjunto de disciplinas que podrían agruparse bajo la rúbrica de "Guerra psicológica y política".

Otro importante instrumento que un líder debe saber utilizar es la comunicación, que es una responsabilidad ineludible, imposible de delegar como la fuerza militar o la diplomacia. Así, los líderes deben tener la habilidad de comunicarse tanto con sus palabras cuanto con sus actos ya que son éstos lo que pueden determinar una imagen o un prestigio.

Haciendo uso de la retórica, los líderes políticos deben poder captar la atención del pueblo y apelar a su pasión con argumentos sólidos. Asimismo, implica mantener una comunicación abierta y personal con las instituciones, con las élites y con los líderes extranjeros.

En este caso, el reto es que cada actividad que el líder realice debe ser expresión de un plan o estrategia de corto, mediano o largo plazo y que se lleve a cabo luego de un análisis de costo-beneficio más que una respuesta a las presiones que surjan en el día a día.

De este modo, los líderes deben planear el futuro de sus naciones estratégicamente en tiempo de paz y de guerra. Así, la idea de estrategia implica:

- Tener un plan de acción y una visión clara de los objetivos.
- Hacer una valoración real del adversario, de las amenazas y virtudes que posea en determinadas circunstancias.
- Valorar el alcance de nuestras fortalezas y debilidades y la forma como son percibidas por nuestros adversarios.
- La necesidad de asegurar que los objetivos trazados puedan ser cumplidos con los medios disponibles.

En tiempos de paz, los líderes deben establecer una relación estratégica entre las metas como nación y los medios o recursos de que dispone, asegurarse de que las instituciones encargadas de desarrollar y mantener los diferentes instrumentos de

poder, lo hagan de una manera coordinada y correcta.

Finalmente, un líder no sabe ni necesita saber todo, por ello tiene que aprender a escuchar los consejos que personas capaces y sensatas le puedan dar, sin embargo, debe tener una apropiada formación intelectual para deliberar racional y razonablemente si los mismos resultan apropiados.

Citando a Machiavello, los Estados necesitan buenas armas y buenas leyes. Siempre y en todo lugar los gobernantes deben preocuparse por la seguridad y por la justicia y paz social. En ese sentido, los instrumentos antes explicados que tradicionalmente han servido para resguardar la seguridad de las naciones son indispensables para el príncipe moderno.

El problema real que enfrenta el príncipe moderno no es la barbarie existente a las afueras de sus fronteras, sino las existentes dentro de su propio territorio. Políticas generosas de inmigración han contribuido con el problema creando el medio propicio para que se desarrolle el terrorismo y crimen organizado internacionalmente.

De esta manera, Carnes Lord, enumera los principales retos o desafíos que los líderes modernos tienen que confrontar y ofrece consejos prácticos de cómo los líderes pueden tratarlos efectivamente.



**\*César Talavera  
Silva Santisteban**

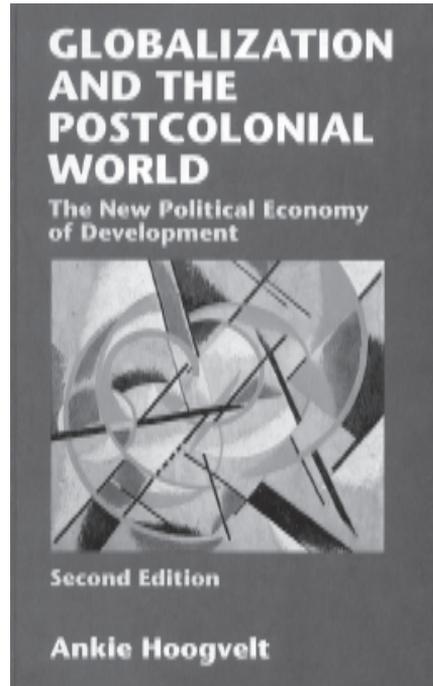
Bachiller en Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente

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

# Globalization and the Postcolonial World

## The New Political Economy of Development

**Ankie Hoogvelt, The Johns  
Hopkins University Press, 2da.  
edi. Baltimore, 2001, 326 pp.**



*por Gianina Torres Díaz*

**E**l propósito de Hoogvelt es analizar la forma en la que la globalización está afectando a los países del mundo en desarrollo, en especial al África Subsahariana, el Medio Este, Asia del Este y América Latina.

La autora señala en su introducción que el término de Economía Política tiene una larga data, habiendo sido acuñado por Montchrétien de Watteville en 1615, para describir la ciencia de la adquisición común de riqueza al estado como a la familia. Este concepto presagió el surgimiento de la economía con una disciplina científica en el siglo XIX y reflejaba una preocupación por la acumulación territorial nacional, también entendida como un proceso de continua expansión propia del capital dentro de los límites territoriales del estado nación o también como el crecimiento económico de una nación.

En esta etapa el mercantilismo era el sistema de economía política por excelencia,

basándose en la conquista del poder político a través de medios económicos. Adam Smith modificará esta perspectiva, señalando que los gobernantes debían crear las condiciones para asegurar una óptima producción. Así nace la economía liberal, que prefiere el mercado a la política y que pone énfasis en la mano invisible del mercado como el mejor regulador de la economía.

Posteriormente, Karl Marx cuestionará los alegados efectos positivos del capitalismo, para él la persecución del interés individual no dirige al bien común sino a una crisis y eventual caída del capitalismo.

Una vez fijado el concepto de economía, la autora relaciona este concepto con la política y con el sistema internacional. Para ella la relación entre economía y política está moldeada y formalizada por el estado nación. De otro lado, los estados nación conforman la sociedad internacional. Para explicar la paradoja de una economía internacional y de un sistema político mun-

dial de estados independientes, han surgido tres teorías: realismo, institucionalismo y estructuralismo, las cuales se enmarcan en la disciplina denominada Economía Política Internacional.

Asimismo, Hoogvelt resalta el aporte de Robert Cox y sus estudios sobre la Estructura Histórica. Dicho autor realiza una crítica tanto al neoliberalismo como al neomarxismo en dos sentidos: por ser igual de obsesionados con las relaciones entre estados, por errar en el desarrollo de aparatos conceptuales que puedan contar para los variados enlazamientos transociales que están creciendo y por no ser conscientes críticamente de sus raíces históricas. Cox se pregunta como los órdenes mundiales cambian, concluyendo que para comprender el cambio es necesario comprender que es lo que produce estabilidad. La labor del crítico social en ese sentido, sería destapar las plausibles alternativas futuras en vez de permanecer atrapado en un esencialismo transhistórico en el cual tenemos tanto un presente para siempre (Fukuyama) o el futuro como una conclusión previsible (materialismo histórico ortodoxo)

La autora usa las reflexiones de Cox para desarrollar una de las ideas principales de su obra, la relación jerárquica entre el centro y la periferia. Ella señala que la periferia en una sucesión histórica ha sido fuente de acumulación primitiva en un primer momento, ha financiado la revolución industrial en el núcleo, en el período colonial ha servido de proveedor de materias primas y comestibles y en el período neocolonial ha llevado a los estados desarrollados en modernización proveyendo de mercados de exportación para bienes finales.

En la actualidad nos encontraríamos en el período de neocolonialismo. Este neocolonialismo al igual que la independencia son resultados de presiones históricas y de luchas. Son fruto de presiones económicas globales, tensiones domésticas y razones geopolíticas.

Neocolonialismo implica, esclavitud de los recursos, dependencia tecnológica, y sujeción a un imperialismo informal. Estas tres características que son compartidas por

Asia, América Latina y África, puede impulsar y definir la solidaridad del Tercer Mundo en su posición política e ideológica contra el orden mundial dominante del Primer Mundo.

El neocolonialismo produjo la Teoría de la Modernización, la cual aceptaba sin crítica la estructura de las relaciones entre países ricos y pobres que habían evolucionado durante las etapas previas de expansión capitalista. En contraposición surge la Teoría de la Dependencia que propugna que a causa del resultado de la penetración colonial se han formado estructuras distorsionadas de economía y sociedad en las ex colonias, las cuales reproducirán el anquilosamiento económico y la extrema pauperización de las masas continuamente. Durante la época colonial se implantó la división internacional del trabajo.

Dicha dependencia implica dos cosas: subordinación de la estructura a la economía de los países desarrollados y una orientación externa, es decir una extrema dependencia de mercados ultramarinos.

Dentro de este contexto, Hoogvelt introduce el tema de la globalización, la cual ha rehecho la arquitectura del orden mundial. Las estructuras económicas, sociales y las relaciones de poder han sido reacomodadas para parecer no una pirámide sino una estructura de tres niveles de círculos concéntricos. Estos círculos traspasan los límites nacionales y regionales. En el círculo nuclear encontramos a las élites. Rodeándolas se encuentra la capa más larga, fluida y social formada por los trabajadores y sus familias. Finalmente el tercer círculo está conformado por aquellos que realmente están excluidos del sistema global

Con relación a América Latina, la autora refiere que el desmantelamiento del modelo desarrollista y su reemplazo por el modelo neoliberal ha tirado a la región en una espiral de periferalización y pauperización que lleva a unos observadores a compararla con África.

Para las clases dominantes lo importante es atraer inversión extranjera y ello implica crear condiciones como trabajo

barato, marco laboral flexible y laxo, eliminación de controles ambientales, bajos impuestos y abandono de obligaciones públicas y provisiones para mayorías pobres. Ello produce que sólo el 20% de la población se enriquezca con esta profunda integración en el círculo global.

La década del desarrollo perdido de 1980 ha persistido en la de 1990 a pesar del enorme cambio político. Mientras la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cataloga el continuo declive social, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) aplauden la renovación del crecimiento económico y el flujo de exportaciones y capital extranjero.

Sin embargo, aun existe gran diferencia con África, porque mientras esta última no es de interés en el sistema global, la riqueza de América Latina, sus mercados y su trabajo continúan siendo objetos de explotación. Ello unido al legado cultural y al protagonismo político intelectual significa que los movimientos sociales si bien se caracterizan por desintegración, fragmentación, diversidad y descentralización, pueden llegar a formar una alianza social que se oponga al orden neoliberal y desafíe la lógica del sistema prevaleciente.

Finalmente, Hoogvelt plantea que es necesario buscar alternativas al desarrollo y no alternativas de desarrollo. Es un paso radical del desarrollo al posdesarrollo.



**\*Gianina Torres  
Díaz**

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





## **Procedimiento para enviar colaboraciones a la revista *Política Internacional***

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

### **1. Naturaleza de los trabajos propuestos**

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

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

### **2. Características de los trabajos**

Los trabajos deberán sujetarse a las siguientes normas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3. Identificación de los trabajos**

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

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

### **4. Envío de colaboraciones**

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

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

