

POLÍTICA INTERNACIONAL

Julio / Setiembre 2005



L aniversario
de la Academia
Diplomática
del Perú



REVISTA DE LA
ACADEMIA
DIPLOMÁTICA
DEL PERÚ

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

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

PLANTA ORGÁNICA

Rector	Embajador José de la Puente Radbill
Directora Adjunta	Embajadora Cristina Ronquillo
Sub-Director de Estudios	P.S. Marco A. Hinojosa Arenas
Sub-Director de Planes y Programas	P.S. Julio Alvarez Sabogal
Asesor Académico	Ph.D. Javier Alcalde Cardoza

EDICIÓN

Editora	Patricia Wieland Conroy
Correctora	Liliana Falcón Maldonado
Diagramadora	Elka Saldarriaga García
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° 81
Julio /setiembre de 2005

Av. Faustino Sánchez Carrión 335, (ex-Pershing) San Isidro
Telefaxes: (51-1) 4620601 - 4621050 - 4620530
E-mail: postmaster@adp.edu.pe

Contenido

presentación

Presentación Embajador José de la Puente Radbill	7
--	---

editorial

Editorial Patricia Wieland Conroy	9
---	---

artículos

TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Kant, Rawls y Charvet: Tres visiones de la teoría del Contrato Social aplicadas a la sociedad internacional Jorge Lázaro Geldres	13
--	----

De razas menores a estados fallidos Javier Alcalde Cardoza	31
--	----

ANÁLISIS INTERNACIONAL

2003: una mirada al sistema internacional Alejandro Deustua Caravedo	75
--	----

Estados Unidos y el mundo después de setiembre 11 Carlos Manuel Reus	88
--	----

Documento de análisis del “Plan Patriota” y sus consecuencias regionales Ricardo Soberón Garrido	96
--	----

Acuerdos comerciales: oportunidades y amenazas. La Ronda de Doha de la OMC y las lecciones de NAFTA y del TLC Unión-Europea Chile Luz Caballero	104
--	-----

POLÍTICA EXTERIOR Y DIPLOMACIA

La diplomacia profesional: una permanente alternativa de paz y desarrollo Jorge Lázaro Geldres	131
Las fronteras marítimas Luis Solari Tudela	152
Reflexiones para un mejor entendimiento de la política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica Rodolfo Coronado Molina	159
Prensa japonesa y caso Fujimori César Jordán Palomino	173

actividades institucionales

Actividades institucionales en la Academia Diplomática del Perú	195
---	------------

reseñas bibliográficas

Derecho Internacional Ambiental de <i>Pierre Foy</i> Carlos García Castillo	199
La Guerra del Pacífico 120 años después de <i>Carolina Leciñana Falconí</i> Jean-François Merlet	205
La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de <i>Germán Vera Esquivel</i> Farit Docarmo Delgado	210
Workers without Frontiers: The Impact of Globalization de <i>Peter Stalker</i> Fernando Mayta Galarza	214

índice de autores

Índice de autores	221
-------------------	------------

Presentación

La conmemoración de los cincuenta años de fundación de nuestra Academia nos mueve a reflexionar sobre el rol cambiante de la diplomacia peruana y su natural proyección sobre la currícula de esta casa de estudios, así como la propia tendencia de nuestra diplomacia para adecuarse a los nuevos desafíos del mundo, entre ellos el rol adicional que entraña la globalización, aceptada por países del nivel de desarrollo del Perú como una ruta de doble vía que permita preservar una rica cultura ancestral.

La Academia forja generaciones de diplomáticos que hoy ocupan altos cargos en la cancillería bajo la conducción de un exalumno y exdirector de la Academia Diplomática, nuestro entrañable colega el canciller Maúrtua. Su propio apellido nos lleva a rendir homenaje hoy a las figuras señeras del quehacer internacional del Perú, tales como: Víctor M. Maúrtua, Víctor Andrés Belaúnde, Alberto Ulloa y Raúl Porras. Y mencionar también a un personaje querido y respetado por las nuevas generaciones, cuya temprana desaparición frustró lo que pudo ser una de nuestras grandes figuras: el embajador Carlos García Bedoya.

Al asumir la dirección de la Academia, estaba conciente de que el Perú era muy distinto de aquél en el cual yo tuve mi primer contacto con la realidad nacional. Comprendí que ese mundo cambiante guardaría relación con el entorno internacional que rodea a un país como el Perú, con una difícil vecindad en el ámbito sudamericano, lo que determinó que su política internacional se circunscribiera prioritariamente al complejo tema de los límites territoriales.

Percibí también que esa etapa ya estaba prácticamente superada y que la diplomacia no podía ser una isla dentro del Perú. Que debería abrirse a nuevos escenarios que constituyan un desafío para la diplomacia: me refiero a los temas económicos, financieros, culturales y tecnológicos que, unidos a nuestra temática tradicional, deberían llevarnos a calificar la acción internacional de la diplomacia, modificándola para acercarnos a lo que podemos llamar la gestión externa.

Era indispensable desprendernos del falso concepto de que el tema político es nuestro terreno básico de trabajo profesional. Debíamos extender las manos amigas hacia los otros sectores del Estado peruano y de la actividad privada y avanzar unidos en lo que denomino la gestión externa, donde el rol estelar se comparte con hombres de empresa, con otros estamentos del sistema gubernamental, con trabajadores intelectuales y manuales, con agricultores, con mineros, en fin todo lo que representa el capital humano-laboral del Perú.

A las pocas semanas de asumir el cargo, llegué a la conclusión de que la Academia debería ser objeto de diversas modificaciones: la primera consistía en reducir la currícula de once cursos por semestre a siete, lo que permitió, que en la Academia no primara el criterio memorista, cambiándolo por más horas dedicadas a la investigación.

La cancillería abrió siete Oficinas Descentralizadas en el territorio nacional a cargo de funcionarios diplomáticos. Ello permitió que se tuviera una visión mucho más

cercana de la realidad peruana que vive un dinámico proceso de regionalización del cual no puede estar alejada la Academia Diplomática. Tan sabia decisión ha determinado que los candidatos a la Academia puedan ser entrevistados no solamente en la capital sino en dichas Oficinas Descentralizadas, procurando así acrecentar el número de diplomáticos de origen provinciano en nuestras filas. Se amplió también la edad de ingreso hasta los 30 años y hoy se reclutan candidatos procedentes de muy variadas profesiones. Sin embargo, la estructura gráfica actual del Servicio Diplomático de la República muestra una absurda e indebida relación estadística entre el número de Embajadores y Ministros (210) frente al del grupo de Segundos y Terceros Secretarios (173). Ello demanda la necesidad de aumentar el número de vacantes para los postulantes al ingreso a la Academia para el año 2007.

Es muy satisfactorio señalarles que cada día se acrecienta la presencia de la mujer, no sólo entre nuestros candidatos a la Academia sino en las actuales filas del Servicio Diplomático del Perú; un buen número de ellas ha llegado a alcanzar ya el más alto rango en la carrera. Tengo el honor y la satisfacción de contar como directora adjunta de la Academia a una distinguida y entrañable colega, la embajadora Cristina Ronquillo de Blodorn.

Nos acompañan en la diaria tarea: el primer secretario Marco Hinojosa Arenas, subdirector de estudios, así como el asesor académico, el PhD. Javier Alcalde Cardoza de quienes recibo un invaluable apoyo. Igualmente agradezco a nuestro personal administrativo y de servicios que han sido, como siempre son en la cancillería, factores indispensables para el éxito de nuestras funciones.

Coincidentemente con la fecha en que asumí la dirección de la Academia, tuvimos una experiencia humana inolvidable: la donación de 800 mil dólares americanos que nos hiciera nuestro eminente colega el embajador Igor Velázquez Rodríguez, cuyo deceso aún lamentamos, con el fin de que pudiéramos completar los fondos para adquirir una sede definitiva para la Academia. Nos hemos instalado, desde el mes de enero de este año, en esta magnífica residencia, adquisición que fue posible además por un aporte complementario proveniente de la Fundación "Academia Diplomática del Perú, Embajador Gonzalo N. de Arámburu", ascendente a más de 270 mil dólares, generoso benefactor de la Academia, que mediante su testamento permitió que tuviéramos una importante contribución mensual, que a la fecha ha sumado más de 5 millones de dólares.

Con fondos de la Fundación Arámburu y del Ministerio, hemos construido amplias y adecuadas aulas equipadas con servicios modernos. A estas obras se ha agregado la construcción de una biblioteca con las facilidades exigidas por un alumnado especializado y la remodelación de un gran espacio para la sala de cómputo que consta de treinta computadoras al servicio de los alumnos, así como el auditorio, con capacidad para cerca de doscientas personas denominado Aula Magna "Alberto Ulloa Sotomayor", en recuerdo del eminente canciller del Perú y primer director de esta Academia.

Hemos intentado presentar, en estos breves comentarios, un cuadro aproximado de las tareas que se vienen realizando.

Editorial

El 18 de agosto de 1955, se creó la Academia Diplomática del Perú por Decreto Supremo nro. 326. Con motivo de celebrar los 50 años de su creación, el Consejo Editorial de la revista *Política Internacional*, ha seleccionado los mejores artículos publicados en los últimos cinco años, en diferentes ediciones de la misma, y los reproduce en esta edición especial.

Los tres grandes temas de este número especial son: la *Teoría de las Relaciones Internacionales*, *Análisis Internacional* y *Política Exterior y Diplomacia*.

En la parte dedicada a la *Teoría de las Relaciones Internacionales*, en un ensayo donde incursiona con amplio conocimiento en el territorio de la teoría normativa de las relaciones internacionales, el embajador Jorge Lázaro, somete al riguroso test de los parámetros éticos establecidos por Kant, Rawls y Charvet a la Comunidad Sudamericana de Naciones.

El doctor Javier Alcalde, en *De razas menores a estados fallidos*, nos dedica un interesante artículo sobre las perspectivas occidentales del tercer mundo a comienzos del siglo XX; la intervención por la humanidad; el sistema de mandatos; el Derecho Internacional y estándar de civilización; degeneración de los pueblos coloniales; anticolonialismo y desarrollo; persistentes supuestos del colonialismo; la era del desarrollo y su ocaso; la buena gobernanza y los estados fallidos.

A continuación, en la sección *Análisis Internacional*, el profesor Alejandro Deustua Caravedo, nos ilustra tanto sobre la evolución del sistema internacional, como sobre la evolución de los regímenes internacionales predominantes derivados del cambio de sistema, con un artículo titulado *2003: una mirada al sistema internacional*.

El artículo *Estados Unidos y el mundo después de setiembre 11*, del segundo secretario, Carlos Manuel Reus, analiza el impacto causado, tanto en la sociedad estadounidense como en el resto del mundo, por los atentados terroristas contra el centro financiero y político de Estados Unidos.

Por su parte, el estudioso Ricardo Soberón, nos advierte sobre los peligros del Plan Patriota y sus diferentes implicancias en su sugestivo artículo *Documento de análisis del Plan Patriota y sus consecuencias regionales*.

La consejera en el Servicio Diplomático, Luz Caballero, desarrolla un fino análisis en su artículo *Acuerdos comerciales: oportunidades y amenazas. La Ronda de Doha de la OMC y las lecciones de NAFTA y del TLC Unión Europea-Chile*; donde lleva “el replanteamiento de EE.UU. sobre sus conceptos de seguridad y con ello, una reevaluación de sus intereses globales en función de sus políticas de seguridad geostratégica y militar, pasando a un segundo plano el diálogo norte-sur”.

En la tercera y última parte dedicada a *Política Exterior y Diplomacia*, Lázaro Geldres postula que la diplomacia profesional, es decir, aquella que sale de las canteras de Torre Tagle, es el instrumento más idóneo para defender los intereses del Estado peruano en su conjunto, sea cual fuere la materia. Cualquier otra forma de negociar no tendrá en cuenta de manera rigurosa el contexto político y los resultados serían desiguales.

En *Las fronteras marítimas del Perú*, Luis Solari Tudela trata sobre la discrepancia entre Perú y Chile respecto a la existencia de una frontera marítima definitiva, desde la Declaración de Santiago de 1952, hasta la ampliación de la Zona Económica Exclusiva.

Reflexiones para un mejor entendimiento de la política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica, del primer secretario Rodolfo Coronado, es un artículo donde el autor diserta sobre los diversos acercamientos de Estados Unidos hacia Latinoamérica.

Jordán Palomino, en *Prensa japonesa y caso Fujimori*, el autor estudia la actitud de la prensa japonesa ante los legítimos esfuerzos del Estado peruano por sensibilizar a la opinión pública internacional sobre su esfuerzo por evitar la impunidad de las violaciones de los derechos humanos y actos de corrupción durante la década 1990-2000 en ambos gobiernos del expresidente Fujimori.

Finalmente, en este número especial hemos incluido un índice de autores que abarca desde 1992 hasta la fecha.

artículos

TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Kant, Rawls y Charvet: Tres visiones de la teoría del Contrato Social aplicadas a la **sociedad internacional**

De **razas menores a estados fallidos**

ANÁLISIS INTERNACIONAL

2003: una mirada al **sistema internacional**

Estados Unidos y el mundo después de **setiembre 11**

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**

POLÍTICA EXTERIOR Y DIPLOMACIA

La diplomacia profesional: una permanente alternativa de **paz y desarrollo**

Las **fronteras marítimas**

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

Prensa **japonesa** y caso **Fujimori**

KANT, RAWLS Y CHARVET:

Tres visiones de la teoría del Contrato Social aplicadas a la sociedad internacional

(El caso de la Comunidad Sudamericana de Naciones)

por Jorge Lázaro Geldres*

Resumen Ejecutivo

La invasión a Irak, los efectos de la ocupación en la población civil y la forma como se han desarrollado las negociaciones en el Consejo de Seguridad para “legitimar” un acto unilateral ha mostrado la fragilidad de las Naciones Unidas para garantizar los principios de su propia Carta y por ende la convivencia pacífica entre los estados, en especial de los países en desarrollo.

Dentro de la teoría normativa de las relaciones internacionales, el enfoque contractual –es decir basado en la herramienta analítica del contrato social– tiene un bien ganado prestigio. De un lado, hay que señalar la visión pionera de Kant al proponer ya en el siglo XIX una sociedad mundial conformada por estados democráticos, así como los valiosos aportes realizados en años recientes por John Rawls y John Charvet, especialmente orientados a encontrar dentro de la propia dinámica social un incentivo para fortalecer el respeto de la norma internacional en las relaciones entre los estados.

Con estos antecedentes en mente, el propósito de este ensayo es dual. En primer lugar, se hará un análisis comparativo de las propuestas de los tres autores antes mencionados: la obra del filósofo alemán Immanuel Kant, Paz Perpetua; la del recientemente fallecido Profesor Emérito de la Universidad de Harvard, John Rawls, La Ley de las Naciones y la del Profesor John Charvet, titular de la cátedra de Ciencias Políticas de la London School of Economics and Political Science, La Idea de una Comunidad Ética.

Con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones se ha dado por supuesto que coloca en una nueva dimensión el horizonte de la cooperación política entre los países de la región. Sin embargo, un paso de esta magnitud debe ser sometido al más riguroso análisis teórico, ya que se supone debe constituirse en una etapa cualitativamente superior de la vida ética que debe primar entre los estados y las naciones de América Latina. Bajo ese criterio, en esta oportunidad hago un modesto aporte al evaluarla de manera crítica en el marco de las contribuciones de los antes mencionados autores. Esta aproximación responde al segundo propósito.

Publicado originalmente en la edición No. 77, julio-setiembre de 2004.

Las ideas expuestas por Immanuel Kant en su obra *Perpetual Peace*¹; por John Rawls en su libro *The Law of Peoples*²; y por John Charvet tanto en su libro *The Idea of an Ethical Community*³ como en su ensayo *A Contractarian Theory for International Society*, son tres aproximaciones desde la perspectiva del contrato social para construir una sociedad internacional basada en principios éticos.

A fin de realizar un análisis comparativo de las mismas, trataré de exponer como cada una de ellas responde a las siguientes tres preguntas: 1) ¿Cómo la teoría del contrato social llega a ser una teoría en el campo internacional?; 2) ¿Quiénes son los principales actores en esta teoría?; y 3) ¿Cuál es su propósito?

¿Cómo construir una sociedad internacional ética a partir de una teoría contractual?

La teoría contractual de Kant debe entenderse en el marco de su pensamiento político que, a su vez, se deriva de su filosofía moral, ampliamente expuesta en su obra *Groundwork for the Metaphysics of Morals*. Kant pensaba que el imperativo categórico —que prescribe actuar conforme al deber y no al deseo— tiene aplicación universal. En consecuencia las tres concepciones del imperativo categórico conllevan, respectivamente, el mensaje de universalidad, la humanidad como un fin (reino de los fines) y la idea de una autorregulación moral.

En este sentido, la política se deriva de la moral, pero no son lo mismo. Conducirse moralmente es un acto de la voluntad, y si todo ser humano actuase de esa manera el nuestro sería un mundo

ideal. Pero la humanidad no ha alcanzado tal nivel de perfección, situación que nos remite, inevitablemente, a la segunda opción: un ordenamiento legal público (derecho positivo) para la observancia de la moral.

En consecuencia, la necesidad moral de universalidad, requiere un ordenamiento político basado en principios normativos o en el derecho (*Recht*). Con esta condición básica, los estados se forman mediante “contratos” entre sus ciudadanos; pero es importante señalar que su fundamento está dado por principios formulados a priori.⁴ Ello explica por qué para Kant, el contrato social es una idea⁵, una construcción teórica de la razón con contenido moral.

Pero el Estado creado por este “contrato” puede ser amenazado por otros estados, potenciales agresores que podrían en peligro su ordenamiento interno. En ese contexto, el éxito de las políticas domésticas, depende, en última instancia, de un ambiente internacional en el que la posibilidad de conflicto se restrinja al máximo. Puesto que las normas que guían la acción moral de los individuos son un imperativo categórico de alcance universal, es posible crear una ley aplicable a todos los estados. En otras palabras, todos los estados deben acatar la norma de derecho para evitar la guerra, que Kant consideraba la peor amenaza que enfrenta la humanidad.

Rawls y el Derecho de los Pueblos: la continuidad de la herencia kantiana

A su vez, John Rawls, profesor emérito de Harvard, intenta preservar y darle contenido al objetivo kantiano: una sociedad internacional unida por princi-

píos éticos aceptables por todas las naciones. A tal efecto propone en términos concretos el instrumento para lograrlo: una ley universal o el Derecho de los Pueblos⁶. Pero su concepción, no obstante inspirada en el *pacific foederis* es diferente ya que ha intentado responder, en la época contemporánea, la interrogante que Kant dejó respecto del potencial ético de un estado republicano –hoy en día democrático– y por tanto contribuir que la *Paz Perpetua* se convierta progresivamente en realidad, no desde una perspectiva utópica sino partiendo de los progresos experimentados en los países que tienen gobiernos constitucionales, siendo, obviamente, su paradigma, aún sin decirlo expresamente, los Estados Unidos.

Kant abrió la puerta para que otros estados formen parte de la tarea de la *Paz Perpetua* al afirmar que la federación de estados libres –gobiernos republicanos– serían sólo el punto focal, o el núcleo básico. Sin embargo no desarrolló de manera elaborada el procedimiento práctico bajo el cual se incorporarían otros estados. Esa tarea la asumió Rawls, al diseñar una teoría que visualiza una sociedad de naciones, cuya vida ética nacida de una concepción política de la justicia podría ser similar a aquella que existe en una sociedad liberal.

Dicha concepción política de justicia, la desarrolló íntegramente en su libro, *Political Liberalism*⁷. Su característica principal es que no está comprometida con ninguna doctrina amplia. El concepto de doctrina amplia es importante. Considera que hay dos esferas morales en cada ciudadano: la privada (doctrinas amplias, como por ejemplo las religiones) y la pública (lo que sería una concepción política de la justicia). Ambas se conectan a

través del concepto de “razón pública” que no es sino un proceso en el que convergen ciudadanos razonables en torno a una concepción política del derecho y la justicia a pesar de que en su esfera privada, en respeto a su autonomía, practiquen religiones o doctrinas morales razonables, en el sentido de que no amenazan al estado liberal. En el texto del *Derecho de los Pueblos*, Rawls intenta aplicar un procedimiento similar a la sociedad internacional o, en otras palabras, demostrar como una determinada noción política de justicia que evidentemente nace de las sociedades liberales puede no sólo extenderse al ámbito internacional. Por ende, aclara que por ese derecho, entiende “una concepción política de derecho y justicia que pone en práctica principios y normas de derecho internacional”.

Supone que, como una concepción política de justicia (CPJ) puede ser aceptada por las diferentes doctrinas morales dentro de una sociedad, lo mismo puede ocurrir en la comunidad internacional.

La hipotética Sociedad de las Naciones tiene en el *Derecho de los Pueblos* su fundamento porque es “una particular concepción del derecho y de la justicia” que debe ser acatada, porque incorpora a un nuevo actor con capacidad para enriquecer las relaciones internacionales: los pueblos o en sentido restringido a lo que sería la sociedad civil en las democracias liberales. De acuerdo a Rawls, los estados han demostrado tener serias limitaciones para lograr una paz verdadera.

Por la tanto, su objetivo es demostrar que la sociedad de los pueblos puede ser una realidad ya que el instrumento que ofrece es una concepción política

de justicia aplicable a las relaciones entre los mismos pueblos. A fin de demostrar que es una propuesta que no cae dentro del idealismo puro, Rawls considera que la filosofía política, a fin de demostrar su utilidad práctica, debe redefinir su método. En ese contexto, ofrece una alternativa que es clave para entender todo su enfoque: trabajar desde la perspectiva de la *utopía realista*, considerada ésta como el entendimiento de que la posibilidad política práctica, tiene su límite en lo que ordinariamente se piensa, es decir se debe trabajar sobre la base de lo que ya existe –siempre y cuando sea positivo– y ampliar estos alcances hacia otros ámbitos sin intentar diseñar mundos ideales alejados de la realidad, la que debe ser punto de partida. Esto a su vez implica, entre otras cosas, tener en cuenta las condiciones históricas o en otras palabras las características principales que a lo largo de su experiencia política habrían demostrado tener las sociedades liberales a saber: *un pluralismo razonable; unidad democrática en la diversidad, razón pública y una paz democrática liberal*.

Éste es el punto de partida ya que considera que las sociedades liberales, siendo el núcleo de actual sociedad internacional estarían en capacidad de irradiar estas cualidades o, en todo caso, tolerar a otras que tuviesen estructuras políticas o jurídicas lo más cercanas posible a las que poseen las sociedades antes mencionadas. Por lo tanto, si un musulmán y un protestante, ambos viviendo en los Estados Unidos, pueden resolver sus diferencias como ciudadanos aceptando una concepción de la política y la justicia sin tener que recurrir a los argumentos éticos de sus doctrinas religiosas, lo mismo puede hacer un musulmán que vive en un país árabe con un protestante o un

católico residentes sea en Estados Unidos o España. En otras palabras si estas personas están decididas a aceptar un vínculo ético de alcance universal, el mundo podría ser un sitio mejor.

John Charvet: la crítica del realismo kantiano

De acuerdo a John Charvet, la filosofía moral de la concepción kantiana, propone que la persona es un fin en sí misma y puede demandar respeto basándose en su valor inherente. Para Charvet ésta es la expresión más clara del realismo moral, similar al mundo de las ideas de Platón.

En desacuerdo, defiende una perspectiva antirrealista, esto es, que los seres humanos premunidos de sus intereses y prerrogativas, pero actuando como personas autónomas, se abstraen de sus circunstancias concretas reales para participar en un acuerdo y decidir sobre la autoridad y el contenido de su vida ética la que se expresa en la norma de las normas morales las que no tienen más justificación que sus libres voluntades y la decisión de actuar y respetarse a sí mismos como iguales.

En la práctica, la cooperación en el plano moral es posible sólo con la presencia de una autoridad colectiva (el estado) para resolver, de un lado, el problema de la seguridad, es decir, si yo me comprometo a formar parte de una vida ética en común, debo tener la certeza de que hay una cantidad suficiente de otros ciudadanos que deseen hacer lo mismo, de lo contrario, sería desventajoso para mí. Del otro tenemos el problema de la determinación, es decir, que para una vida ética en sociedad no basta la mera interacción social sino que es ne-

cesario una autoridad que defina los derechos, la forma de respetarlos y las sanciones respectivas. En ambos casos el nudo gordiano se desata con la presencia del Estado. Sólo de esa manera la cooperación sustentada en normas morales podría ser mutuamente ventajosa.

Desde esta perspectiva, critica a Rawls de haberse vuelto un realista moral porque en vez de alejarse de la metafísica kantiana, se afianza en ella en su libro *Political Liberalism* al dividir la vida de una persona en dos niveles diferentes: el político, en el que discurre su vida pública como ciudadano y el privado, en el que él o ella puede practicar libremente una religión o una doctrina moral.

Bajo esa línea de pensamiento, para Charvet, el individuo como persona autorreflexiva, una vez que las condiciones de seguridad y determinación son satisfechas, participa a través del Estado que es el mediador de la vida ética. Esto sucede porque los participantes “cooperan en términos morales basándose en una adhesión colectiva a un principio fuerte de igualdad”.

En su concepción, la sociedad internacional ideal sería aquella conformada sólo por sociedades liberales porque son las únicas que reúnen las condiciones necesarias para una vida ética de pleno goce de todos los derechos.

En el plano de la teoría no-ideal, Charvet encuentra que el cumplimiento a nivel internacional de los principios de seguridad y determinación encuentran no pocas dificultades para su observancia. En lo que se refiere al primero, piensa que el derecho internacional y organismos como la ONU cumplen un rol aceptable. Respecto del segundo ve una serie

de aspectos problemáticos para su realización. Por lo tanto, como *second best*, es necesario la teoría del contrato social a fin de encontrar un “principio” que pueda hacer que los estados “se reconozcan unos a otros como iguales y con iguales derechos”. Sugiere en consecuencia el *Principio de Pareto* modificado por el principio del trabajo de adquisición secundaria. Y en lo que respecta a la condición de determinación propone el fortalecimiento de la autoridad colectiva de instituciones como la ONU y la Corte Internacional de Justicia.

Un requisito fundamental en la teoría del profesor Charvet es la igualdad entre los estados y la condición para que las inevitables desigualdades puedan ser razonablemente aceptadas.⁸ Para demostrar cómo puede lograrse esto, Charvet analiza dos posibilidades. La primera es, como hemos visto, la mera atribución de derechos a los estados, que es importante y necesaria pero incompleta, ya que hay estados con diferente poder, recursos y capacidad tecnológica.

Por ende, para concebir un punto de partida igualitario lo mejor es considerar la igualdad de derechos para los estados en cuanto a seguridad, recursos y satisfacción de sus necesidades básicas. Para ello considera más apropiado el *Principio de Pareto* que el principio de la diferencia propuesto por Rawls⁹.

El principio o punto de partida igualitario mínimo es la aceptación de que todo Estado tiene derecho a la seguridad y a la prosperidad. Ésa es la condición mínima aceptable. Desde luego, las desigualdades aumentarán y el problema, entonces, será cómo enfrentarlos sin poner en riesgo la cooperación. Antes que nada, estas desigualdades pueden ser

superadas cumpliendo ciertas condiciones. El profesor Charvet cree que el *Principio de Pareto*, modificado por el principio laboral, puede cumplir esta función.

Sostiene que lo que se aplica a las personas puede también aplicarse a los estados puesto que, finalmente, están formados por personas que colaboran en términos racionales. En consecuencia, el *Principio de Pareto*, modificado por el principio laboral, abrirá el camino para una sociedad internacional justa, en la que todos los estados partirán de una suerte de estado de naturaleza –la tecnología está excluida pues una invención humana– y tendrán la misma capacidad de acceso a los recursos. La diferencia estará en lo que los estados hagan con tales recursos, lo cual dependerá de la personalidad del Estado y de las intenciones de su gente. Desde luego, esta interrelación se sujetará al *Principio de Pareto* presente en la base.

Por esa razón y a manera de antecedente hay que recordar que Charvet no comienza con una concepción política de justicia, con la que no concuerda por considerar que el Rawls de *Political Liberalism* se ha alejado del Rawls de *Theory of Justice* a fin de reconciliarse con la crítica de los comunitarios. Su principal objeción se refiere a que, en una sociedad nacional, no es posible que un individuo pueda tener dos grupos de normas morales; uno para su vida privada y el otro para su vida política, tal como sugiere Rawls en su obra *Political Liberalism*.¹⁰

Por consiguiente, el profesor Charvet quiere presentar un enfoque en el que los ámbitos público y privado son considerados, de manera coherente, en términos morales. En este sentido, sus teo-

rías, como él mismo lo admite, sigue a Rawls, pues considera que los principios de justicia emanan de un contrato, y a Hobbes, al reconocer la importancia del Estado para la existencia de la vida moral de la comunidad.

Así, el elemento más importante es la norma imperativa. Cumple tres objetivos: refleja mi propio interés, el interés de otros y configura el bien común.

Para explicar la naturaleza de dicha norma moral, el profesor Charvet aclara que considera a las normas morales y su autoridad como creaciones humanas y, por ende, apoya una posición antirrealista con respeto a la vida ética¹¹. Pero ¿cómo es que son creaciones humanas? Admite que los miembros de una comunidad primaria o una sociedad primitiva pueden haber estado vinculados por una serie de convicciones morales, las que consideran les fueron dadas por Dios o por otra autoridad superior a ellos. Sin embargo, cree que, como seres pensantes, dotados de razón, podemos diseñar las reglas morales o normas, buscando cambiarlas o perfeccionarlas a través del tiempo. En otras palabras, existe un segundo nivel en el que nos alejamos de la superstición o el irracionalismo: la tarea de crear las reglas morales más adecuadas como resultado de la interacción entre individuos racionales, cooperando como iguales.

Si somos seres racionales, entonces es posible realizar una acción conjunta para lograr el desarrollo mutuo. Pero ¿cómo puede ser viable esta cooperación social? A través de un “contrato ideal”. Charvet concuerda con Rawls en cuanto considera que los ciudadanos deben tener igual capacidad de negociación y se garantice firmemente el princi-

pio de igualdad, es decir desecha la lógica utilitarista. No obstante, toma distancia en cuanto a su forma de concebir el posicionamiento del contrato y, por ende, aclara que “el principio de igualdad no es un hecho sobreentendido por la teoría, sino derivado de ella”.

Este punto es crucial en la concepción teórica de Charvet ya que, según él, si aceptamos una igualdad en la capacidad negociadora, anterior al contrato, entonces podemos asignar derechos sin necesidad de recurrir a ningún contrato, con lo que la observancia de los mismos sería un absurdo.

Por ende, el fundamento para la autoridad de las normas es la voluntad de los ciudadanos, y el objetivo es “buscar el bienestar común bajo las normas acordadas”. Debemos diferenciar entre los roles de la voluntad y su voluntad de cooperación. Cada ciudadano llega al contrato con su propia voluntad pero, al decidir cooperar en términos morales y sujetarse a normas, se basan en una voluntad de cooperación. La presencia de la voluntad explica el fundamento pero no el procedimiento.

El esquema central entonces es: una vez que los contratantes se hacen conscientes y asumen por sí mismos responsabilidades para su existencia moral (consecuencia), la única fuente de autoridad que reconocen son sus propias voluntades y dado que son iguales, llegan a ser el fundamento de su asociación moral.

Los participantes

Si sólo consideramos los seis artículos preliminares de *Paz Perpetua*¹² los actores principales serían sólo los estados.

Éstos, contienen principios modernos para la coexistencia pacífica entre los estados, tales como la no-agresión, autodeterminación, no-intervención, etc. Los estados, como los individuos, tienen obligaciones morales entre sí y deben trabajar juntos para evitar la guerra y asegurar la paz, siempre sujetándose al derecho o a la regla de derecho.

Ahora bien, si leemos con atención los Artículos Definitivos, el principal actor es un tipo especial de Estado: el Estado republicano y su pueblo.

Kant piensa que los estados, al igual que los individuos viven en un estado de naturaleza en la que la guerra y la agresión pueden darse en cualquier momento. Por lo tanto, si los individuos pueden ser parte de un contrato social, lo mismo se aplica a los estados. Pero no siempre deben ser consideradas como entidades separadas. La contribución fundamental de Kant es pensar que una constitución republicana, es decir la columna vertebral de un Estado donde los ciudadanos son libres puede y debe ser el punto focal para una Federación de Estados. En ese orden de ideas, los ciudadanos están en posición de influenciar los asuntos del Estado y evitar la guerra. Él, la denominó una “Federación de Pueblos” a fin de resaltar el rol de los principales actores en una “federación pacífica” que siguen un objetivo: “preservar y asegurar la libertad de cada estado en sí mismo”¹³.

En otras palabras los actores principales son estados que cumplen con un requisito fundamental: ser republicano¹⁴, lo cuál, a su vez conlleva que en este tipo de estado, probablemente en un estado superior, son los ciudadanos los que tiene la última palabra respecto a la decisión sobre la guerra.

En el cosmopolitismo kantiano los participantes son los estados republicanos. Pero este tipo de Estado tiene un papel que, como diría Isaiah Berlin, está orientado a garantizar la libertad negativa; es decir que no debe interferir en el accionar de las personas, para vivir en libertad e igualdad. Como sostiene Chris Brown: “el Estado no existe para hacer moral a la gente”.

Para Rawls está claro que los estados siguen siendo los principales actores en la escena internacional. Sin embargo a fin de establecer la diferencia el establece una clasificación de cinco tipos de sociedades domésticas: los pueblos liberales razonables (regímenes constitucionales); los pueblos decentes que tienen un sistema jerárquico decente de consulta; estados fuera de la ley; sociedades agobiadas por condiciones desfavorables y sociedades con absolutismos benevolentes.

No hay duda que la tarea de orientación y guía de ese conglomerado estará a cargo de aquellos que son regímenes constitucionales. Es importante tener en cuenta que no obstante Rawls habla de pueblos, todavía los estados jugarán un rol crucial en la transición, algún día, hacia la sociedad de los pueblos. Las otras sociedades, participan pero juegan un rol pasivo o secundario. El desea que los ciudadanos influyeran los asuntos del estado a través de la ley de los pueblos a fin de remplazar la razón de Estado por lo razonable, que determina el interés de dicha sociedad. Esto tiene un gran parecido a la idea de Kant contenida en *Paz Perpetua* acerca de los dos estados de naturaleza: uno relativo a la sociedad y otro al de los estados; pero ambos destinados a trabajar en conjunto bajo un sistema cosmopolita de leyes¹⁵.

Si queremos ver la tesis de Rawls desde un punto de vista restrictivo se podría afirmar que los actores son en realidad las sociedades liberales. Ellas tienen a su cargo la promoción de la ley de las naciones basada en principios liberales. Las otras sociedades, sean jerárquicas o regímenes fuera de la ley asumen un rol pasivo –aunque en diferentes grados– porque Rawls también sugiere una suerte de alianza entre las dos primeras a fin de inducir a los regímenes ilegales a cumplir con la ley de los pueblos.

Por otra parte, debemos tener presente que Rawls se refiere a personas. En su teoría debemos distinguir dos entidades diferentes actuando y colaborando en el campo internacional: los estados sujetos al derecho internacional positivo y las personas que observan el derecho de los pueblos o los principios liberales de justicia para fundamentar el derecho internacional. Esto guarda cierta similitud con la idea de una Constitución Civil esbozada por Kant en *Paz Perpetua*, en la que como vimos, concilia dos estados de naturaleza: uno compuesto por personas y el otro por estados, ambos orientados a desarrollar un sistema de derecho cosmopolita¹⁶.

Pero estas sociedades están destinadas a interactuar recíprocamente y podemos ver entre ellas una suerte de conexión que, a su vez, es parte de un proceso que empieza con la extensión de los principios liberales a las sociedades liberales bien organizadas. Rawls desea que estas sociedades formen un grupo integrado y bien coordinado, capaz de sentar un ejemplo de coexistencia pacífica y con legítimo interés en el avance de los principios liberales de justicia. Por ende, estas sociedades han acordado siete principios; uno referido a la libertad

individual, cinco relativos a la paz, y el último en torno a los derechos humanos.

Pero el mundo no está compuesto solamente por sociedades liberales bien organizadas. Existen otras clases. Rawls, como hemos visto, incorpora cuatro tipos más a saber: lo que llama “estados ilegales” imagino para denotar, por oposición, un régimen no-democrático. A las sociedades jerárquicas decentes –a las que llama sociedades racionales de personas bien organizadas– les exige un mínimo de requisitos antes de adoptar el derecho de los pueblos: conducta pacífica, capacidad para observar la norma de derecho (o, en opinión de Charvet, competencia para solucionar los problemas de certeza y determinación) y el respeto por los derechos fundamentales: vida, libertad y propiedad. Una vez que cumplan tales requisitos pueden convertirse en aliadas de las sociedades liberales, para promover esos principios en los regímenes ilegítimos.

Rawls no emplea el concepto tradicional de Estado pues no pretende cuestionar, *a priori*, su atributo fundamental, vale decir la soberanía. Antes bien, se refiere a los gobiernos para sugerir dos propósitos: “eliminar el derecho a la guerra y promover el derecho a la autonomía interna”. El primero tiene que ver, presumiblemente, con una suerte de limitación moral-práctica a la capacidad destructiva del Estado; y el segundo, con un elemental respeto por los derechos humanos.

Razona así porque es la única manera en que sus principios de justicia pueden concretarse. Si mantiene el concepto tradicional de Estado no habrá razón para que la Ley de los Pueblos modifique lo que más aprecian los estados: su

autonomía interna y la capacidad para decidir si van o no a la guerra. Pero, al mismo tiempo, desea que los mismos principios sean aceptados por las personas y por sus gobiernos.

Por su parte, Charvet considera que los estados son los principales actores en un orden moral internacional y que los individuos pueden participar en el sólo a través del Estado. La teoría contractual de las relaciones internacionales corresponde a los estados¹⁷ y no a los individuos. El Estado actúa como mediador de “la participación individual en la vida moral de la sociedad internacional”.

Bajo este criterio, una sociedad internacional de estados está conformada por aquéllos que ya tienen un contrato social doméstico bajo el cual los ciudadanos han alcanzado un amplio acuerdo en un orden ético basado en ciertos principios liberales, como por ejemplo la observancia de los derechos humanos. En ese sentido los derechos de los individuos pueden ser protegidos porque el Estado actúa como garante.

Esta idea es consistente con su argumento basado en Hegel, en que un esquema ético depende en gran parte de un orden social y no solamente en una propuesta liberal de corte individualista. Por lo tanto, insiste en la necesidad de solucionar los problemas de seguridad y determinación, o lo que es lo mismo, que los individuos se respeten mutuamente porque participan y creen en sus leyes y que el Estado asegure que éstas se apliquen a todos por igual.

Estos conceptos cuya solución se tiene que dar o se da al interior de un régimen liberal encuentran problemas para

su cumplimiento en el plano internacional.¹⁸ Respecto al primero, no sólo se ha incrementado el número de estados sino que hemos sido testigos de un desarrollo interesante en el derecho internacional, especialmente en el derecho penal internacional, en el derecho de los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario. Respecto del segundo, no existe una autoridad central que pueda obligar al cumplimiento de la normativa internacional. La Organización de las Naciones Unidas trata de llenar ese vacío, pero la mayoría de las veces, los estados deciden de acuerdo a su propio interés.

Rawls y Charvet en torno a los derechos humanos

Para Kant, el respeto a los derechos de las personas, a nivel doméstico se deriva naturalmente de la propia naturaleza de la constitución republicana: libertad, dependencia de un solo cuerpo legislativo e igualdad jurídica. A nivel internacional se puede hacer extensivo mediante la alianza de los estados republicanos (liberales) los que respetarían las normas del derecho internacional.

Rawls, por su lado, es consciente de la existencia, no sólo de la cultura occidental expresada en los estados liberales, sino también de otras diferentes, entre las que se incluyen las sociedades jerárquicas decentes. Su interés es encontrar un vínculo ético que las una de manera satisfactoria y mutuamente beneficiosa en sus relaciones respetando de alguna manera su autonomía. Cree haberlo encontrado en una aplicación discrecional de los derechos humanos. Para las sociedades liberales reconoce una amplia observancia de todos los derechos humanos. Para las otras sociedades, exi-

ge sólo el cumplimiento de los llamados derechos básicos tales como: a la vida (tener los medios de subsistencia y seguridad); a la libertad (entendida ésta como libre de esclavitud, de ocupación forzada y un adecuado margen de autonomía para ejercer su libertad de conciencia, religión o pensamiento); a la propiedad (personal); igualdad, entre otros. Señala –y esto es fundamental– que estos derechos no pueden ser considerados esencialmente liberales.

Por ende, no quiere que ningún Estado cuestione los derechos humanos o evada su cumplimiento apoyándose en un punto de vista relativista que podría ser el siguiente: los derechos humanos son parte de la cultura occidental, en consecuencia, como no formo parte de ese mundo, no estoy obligado a respetarlos puesto que mi cultura es diferente.

Como hemos visto, con esta ingeniosa idea, distingue una poderosa concepción de los derechos humanos en una sociedad liberal –derechos constitucionales o derechos del ciudadano– que los hacen parte integral de su sociedad, y los derechos elementales que pueden ser acatados por las sociedades autoritarias.

Charvet no establece distinción en cuanto a derechos y por tanto no acepta esa dicotomía. Para él, si todos participamos como seres humanos plenamente conscientes de nuestras capacidades y en ejercicio de la más amplia libertad, si están vigentes las condiciones de seguridad y determinación, si existe un Estado, entonces no podemos restringir el rango de derechos, entre los que se cuentan por cierto el derecho a la vida, a la libertad y el acceso a los recursos. Pero tal igualdad de derechos no es una dádiva o prerrogativa del Estado ya que no debe

haber ninguna entidad especial que asigne y/o decida cual es el derecho del individuo o la comunidad. En este campo, la “libertad negativa” ejercida por el ciudadano de manera autoreflexiva desempeña un papel muy importante, pues aquí el individuo decide cuales son las condiciones bajo las que su interrelación con los demás debe ser conducida. La única forma en que esta libertad puede plasmarse en la realidad es mediante el ejercicio de los que el denomina los “clásicos derechos civiles liberales”: a la propiedad, a la libre asociación, al movimiento, a la libre conciencia y opinión.

En consecuencia, la “autonomía” desempeña un papel fundamental en la observancia de los derechos, en la conciencia de una persona sobre la vida colectiva y en el reconocimiento de que la vida moral deriva de la cooperación e igualdad como seres humanos.

Kant, Rawls y Charvet en torno al derecho internacional

Rawls y Charvet, al igual que Immanuel Kant han analizado las normas del derecho internacional público, aunque claro está en diferente estado de desarrollo. Kant, en su época, las consideraba importantes en tanto y cuanto permitían y fomentaban la regulación de las relaciones entre entidades autónomas, evitando así el peligro de un Gobierno mundial que sería necesariamente autoritario. A pesar de este reconocimiento, Kant lo consideraba insuficiente para garantizar una paz sostenida ya que visto como derecho positivo algunas veces era casi una prescripción para el conflicto. Es fundamental colocar la atención en la palabra insuficiente es decir no que era inútil, sino que necesitaba de un re-

fuerzo de naturaleza ética que debería provenir de la sociedad y no del Estado como entidad. Por ese motivo avizoró de manera genial una sociedad internacional guiada por estados republicanos, es decir liberales.

Rawls como habíamos dicho líneas atrás retoma el sendero kantiano y teniendo a su favor la presencia de sociedades liberales política y económicamente desarrolladas y un derecho internacional en constante perfeccionamiento, decide proponer una vía práctica para que en un futuro no muy lejano se haga realidad una sociedad de naciones basada en el derecho de los pueblos. Me refiero al rol de la sociedad en sí misma, es decir como fuente de legitimidad que permita facilitar el cumplimiento de la norma internacional.

Su método, no obstante, tiene sus propias peculiaridades. Veamos. Ya en las primeras líneas de la introducción de la primera edición en inglés de su libro *The Law of Peoples* –el derecho de los pueblos– Rawls la define de manera precisa: es una concepción político-jurídica.

No obstante la precisión utilizada en el lenguaje podemos entresacar varios significados que son:

- a) Admite la existencia de principios y normas del derecho internacional;
- b) Considera que son los términos generales válidos y beneficiosos para los pueblos;
- c) Sin embargo, no tienen el suficiente apoyo para que puedan ser cumplidos y por tanto;
- d) Los estados por su propia naturaleza no pueden ser los garantes del cumplimiento estricto de las normas del derecho internacional; y

e) En consecuencia, se requiere la participación de las sociedades civiles a través de la observancia de una concepción política de la ley y la justicia, es decir la ley de las naciones. Piensa que los ciudadanos de los pueblos tienen una diferencia –en realidad una ventaja– fundamental respecto de los estados: están totalmente preparados para garantizar el respeto y reconocimiento como iguales a otros ciudadanos.

Como hacerlo realidad. Nótese que estamos trabajando en el plano teórico. Propone que el “*velo de la ignorancia*” –artificio intelectual utilizado para la sociedad libertad en su Teoría de la Justicia– puede aplicarse a los pueblos –de naturaleza liberal– si es que se suprime la presencia de doctrinas o religiones. De esa manera los ciudadanos sólo se quedan con una concepción de la justicia y la política.

Se advierte una preocupación que viene desde Kant y que, en la época actual, no sólo subsiste sino que se ha hecho mucho más evidente: la ausencia de una fuerza ética que apoye el cumplimiento del derecho positivo.

Rawls, por su parte, en su *The Law of Peoples*, piensa que el derecho internacional –con el Estado y su soberanía como protagonistas centrales– puede perfeccionarse si observa los principios de justicia.

El profesor Charvet, después de afirmar que los estados no acatan suficientemente el derecho internacional así como la incapacidad de las Naciones Unidas para cumplir con sus obligaciones, concluye en que *a pesar del gran crecimiento de las transacciones sujetas*

a la ley, la vida ética de la sociedad internacional se sustenta en bases frágiles.

Ello no impide –dejando de lado a Kant– que ambos, tanto Rawls como el profesor Charvet, compartan una preocupación común: apuntalar al derecho internacional desde la sociedad. Ambos saben que, en última instancia, es el individuo que vive en una sociedad colectiva quien decide qué hacer con el derecho internacional.

Lo que más preocupa a Rawls no es la igualdad entre estados¹⁹ sino lo que los estados liberales puedan hacer para guiar el derecho internacional.

El profesor Charvet asume lo que Rawls desecha: la igualdad y cuando las desigualdades son razonablemente permitidas. Éste es un paso adelante en el largo camino que espera a la teoría normativa para cuestionar las tesis tradicionales de las relaciones internacionales. Pero, volviendo al derecho internacional, debemos nuevamente una analogía entre Rawls y el profesor Charvet: ¿qué hacer con el derecho internacional? ¿Por qué dos poderosas y convincentes teorías contractuales tienen que enfrentar una suerte de camisa de fuerza en el derecho internacional?. La primera respuesta es la siguiente: la relación es ineludible. La segunda es que la teoría puede rebasar el Estado y el derecho internacional, convirtiendo a las personas en instrumentos de paz. La idea de que el Estado comienza con el ciudadano y que existe una correlación con la vida de la sociedad internacional es muy solicitada y, en verdad, es el punto más fuerte –el cual comparto de la teoría contractual.

Pero, aún existe un desafío: ¿Cómo, a partir de un punto de vista contractual,

podemos promover el acatamiento del derecho internacional? O, como sugiere Rawls, ¿cómo podemos desarrollarlo?

¿Cuál es su propósito?

La propuesta de Kant puede entenderse en dos sentidos: deseaba construir una confederación de estados republicanos que viviera en una atmósfera consolidada de paz. Por ende, impulsó el derecho internacional como idea básica para la vida de una sociedad internacional, o viceversa. En busca de este objetivo, considera que son necesarias dos acciones necesarias interrelacionadas: una realizada por las personas, cuya obligación fue crear una Constitución civil, y la otra por los estados, cuyo propósito fue desarrollar un orden internacional basado en el derecho. Juntos construirán un “Sistema de Derecho Cosmopolita”. En este sentido, tomados conjuntamente los tres artículos definitivos²⁰ de *Paz Perpetua*, sugieren una relación bien coordinada entre la política interna —una Constitución civil y todo Estado será republicano— y la esfera internacional, donde los estados interactúan sobre bases legales para evitar la guerra.

Rawls quiere lograr un amplio consenso para la universalización del Derecho de los Pueblos. Para ello está dispuesto a debilitar, más de lo que ya está, el concepto tradicional de soberanía. Éste es uno de los efectos previstos si el derecho de los pueblos logra superponerse exitosamente al derecho internacional, una tarea con resultados ambiguos en términos de legitimidad, puesto que la aplicación del mismo descansa, principalmente, en las sociedades liberales bien organizadas, cuyos intereses nacionales tienen otros ingredientes.

Por su parte, el profesor Charvet, buscando un “mundo casi ideal” quiere lograr dos objetivos importantes y mutuamente coordinados: un incremento en influencia del derecho internacional institucionalizado en la ONU y el avance del consenso moral entre los Estados miembros.

La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿es realmente una contribución a la vida ética y a la democracia en la región?

A fin de atender el segundo objetivo de este ensayo, quisiera empezar respondiendo a la interrogante natural que sigue después de leer la primera parte: ¿por qué analizar a la Comunidad Sudamericana de Naciones (COSNA) a la luz de las contribuciones de tres estudiosos de la filosofía política de la teoría del contrato social en su dimensión internacional?

La consideración de esta pregunta tiene una importancia medular ya que el análisis bajo los esquemas que éstos proponen del documento que dio origen a la COSNA nos puede dar una primera idea acerca de si estamos *ad portas* de un estadio ético superior que augure de manera indubitable la posibilidad de una convivencia pacífica entre estados democráticos y respetuosos de los derechos humanos. El tema, de otro lado, tiene una importancia de carácter práctico. Recordemos que la tesis del contrato social busca establecer la forma en que se pueda establecer una empatía entre la ética doméstica y la internacional. Ese es uno de los dilemas actuales de la vida nacional: la ausencia de una ética pública que se expresa en niveles bajísimos de aprobación de la gestión del Congreso y el

Poder Judicial. Si carecemos de esa calidad ética es muy difícil que podamos dar ejemplo a nivel internacional. Como no sólo es el caso del Perú sino de todos los países latinoamericanos el asunto deviene en complicadísimo.

Lo que viene a continuación, por razones de espacio, es un conjunto de reflexiones filosófico-prácticas en torno a ese problema visto bajo la perspectiva de los alcances de la COSNA.

La creación de la COSNA, en principio, representaría una dimensión superior de la cooperación política y económica en Sudamérica. En su concepción y diseño se decidió dejar de lado lo que podría denominarse un proyecto fundamentalmente político-ideológico o, normativo *strictu sensu*, para arribar al consenso en torno a una visión pragmática: en lo formal se considerarían los principios en la parte preambular y, en lo sustantivo, los temas concretos –infraestructura y economía– en la parte operativa. En síntesis, podríamos decir que esta forma de ver la macrocoordinación de la región indicaba un alejamiento total de cualquier intento de aproximación política que se alejara de las necesidades concretas de la ampliación del espacio sudamericano como mercado.

Para colocarlo sobre “bases sólidas” a esta visión se dejó establecido de manera clara que su eje de apoyo sería la profundización de la convergencia entre la CAN y el Mercosur y Chile, y asociación de Guyana y Surinam.

Prácticamente sus creadores pensaron que siguiendo esa metodología habían solucionado la contradicción más importante que dificultaba la coordinación política en la región. La solución, por tan-

to, consistía en comprometer a todos los países involucrados en proyectos conjuntos casi irrenunciables –por los montos financieros involucrados– de manera tal que éstos serían el motor, el oxígeno, de una cooperación política de proyecciones insospechadas en la región. Significaba, por tanto, que no habría forma de escapar a la obligación de la coordinación, ya que una falta de participación afectaría el proyecto en su conjunto.

Si Kant hubiera leído la Declaración del Cusco (8 de diciembre del 2004) que crea la COSNA, en una primera lectura, la habría criticado de inmediato ya que no posee una dimensión jurídica que le de cohesión, puesto que ésta depende de otros factores. Por su parte, Rawls la habría saludado ya que expresa una forma de reflejar en la práctica lo que el llama la “utopía realista”, es decir reflejar lo que la realidad sugiere, abdicando de los horizontes ideales. Charvet, ciertamente, la habría criticado puesto que la COSNA se ha formado en torno a estados cuyas sociedades están muy lejos ser países cuyas normas contengan una dimensión ética.

En una segunda lectura, los reparos de Kant hubieran continuado puesto que hubiera verificado un acuerdo entre países cuyas estructuras sociales y políticas están alejadas del imperativo categórico y, por tanto, carecen de una dimensión ética de alcance universal lo cual hace imposible una convivencia pacífica. Rawls, hubiera empezado a cambiar de opinión luego de constatar de que la “utopía realista” de los miembros de la COSNA tiene como fundamento a la CAN y el Mercosur, asociaciones de países que muy poco han avanzado en su convivencia ética ya que carecen precisamente de los cuatro requisitos que Rawls acepta

para hablar de la utopía realista: pluralismo razonable, unidad democrática en la diversidad; razón pública y una paz liberal democrática. Charvet, a su turno, luego de verificar que en estas sociedades el estado no está en condiciones de asegurar que los ciudadanos actúen guiadas por un mínimo denominador común ético (apego a las normas), habría concluido que es imposible esperar que la vida internacional de estos países pueda guiarse *a priori* en base al respeto del derecho internacional.

Más aún, Rawls se hubiera sorprendido al verificar que los países de la COSNA no cumplen con los requisitos de las otras cuatro categorías de países restantes. Este intento habría atravesado más de una dificultad ya que América Latina ha desafiado la clasificación que hizo al formular, como hemos visto, cinco tipos de países. Él pensó que al renunciar a un fundamentalismo de corte liberal y resguardar sólo el núcleo duro de los derechos básicos podría favorecer una vida plural tolerable y manejable sin que hubiera países que afectaran el sistema el que, claro está, tendría que estar bajo la égida de los Estados Unidos. Este dominio benigno –por así decirlo– permitiría a la sociedad internacional manejarse bajo estándares mínimos de estabilidad y progreso material. La consecuencia inmediata era que los países que no eran democracias constitucionales deberían retribuir esa tolerancia con una cuota de apoyo mínimo al objetivo universal de la paz.

Sin embargo, nuestros países, no encajan en la tipología rawlsiana: no son exactamente democracias pero tampoco son gobiernos estrictamente autoritarios; no tienen a la religión como eje ordenador de su vida pública y privada; no

están proscritos por la comunidad internacional; no han sido objeto de sanciones por las Naciones Unidas y, finalmente, ninguno de los miembros de la COSNA se encuentra al borde del colapso económico o político. Esta desfavorable singularidad no sólo impide una correlación ética entre política interna y externa²¹ sino que da pábulo a comportamientos que terminan resquebrajando cualquier intento de unidad, subregional o regional²².

No se trata por cierto de establecer forzosamente simetrías o identidades absolutas entre la perspectiva teórica y realidades completas. Por el contrario, pienso que la forma como se ha venido perfilando, gestando y desarrollando la democracia en América Latina o, para ser más claro, la peculiar forma de representación popular en esta región, tiene más que ver con su adaptación a una estrategia de hegemonía política basada en la seguridad como ideología y a un modelo económico global predeterminado apuntalado en la región vía compromisos de liberalización del comercio cuyos objetivos no son del todo claros para la mayoría y sus beneficios aún generan amplias dudas.

Sin embargo, pasar a la COSNA bajo la criba teórica del contrato social, es un ejercicio muy estimulante porque trasmite un mensaje: estamos muy lejos de ser sociedades y agrupaciones de estados que estén imbuidos de un genuino propósito de una ética liberal. También nos permite hacer algunas inferencias: la teoría del contrato social no puede dar una explicación omnicomprendensiva de esa carencia. La razón se debe a lo que considero un error clave presente en cualquiera de sus variantes al asumir que la irradiación del mercado –la globalización– se iba a confinar sólo al ámbito político.

Con esa lógica han dejado de considerar la hegemonía de los países desarrollados, la que para ser ejercida en estos últimos años ha estado reñida con el derecho internacional y la observancia de los derechos humanos.

Este panorama indica que el debate teórico de la situación de la democracia en la región y de su contribución a la paz internacional, no puede realizarse desde la perspectiva puramente política o desde la filosofía política para ser precisos. En la utilización de este método, devenido en tradicional, a pesar de sus notables diferencias, Kant, Rawls, Charvet y Fukuyama coinciden. Por el contrario, creo que el desafío académico de la hora

presente es trascender las tesis del fin de la historia o cualquier aproximación que se le parezca, y reconstruir la teoría política desde una lectura crítica de la forma como el modelo económico va influyendo en la estructura productiva, configurando el poder y afecta a la sociedad civil. Esto no implica desconocer los excelentes aportes de estos tres notables teóricos. Por el contrario, ya sabemos que los países miembros de la COSNA tienen una estructura formal y ética muy propia y singular lo cual no significa que hayan renunciado a una convivencia ética. Sencillamente que es muy probable que la puedan encontrar por otra vía alternativa cuya descripción es materia de un ensayo de próxima aparición.

Notas

- 1 *Kant Political Writings*. Editado por Hans Reiss, traducido por H.B. Nisbet. Cambridge University Press, 1989.
- 2 Rawls desarrolló esta idea cuando expuso en una conferencia lo que era un ensayo titulado *The Law of Peoples* el 12 de febrero de 1993. Éste fue posteriormente publicado en el libro *On Human Rights: The Oxford Amnesty Lectures 1993*. Editado por Stephen Shute y Susan Hurley. New York, Basic books, 1993. En 1999 publica el libro *The Law of Peoples*, Harvard University Press, obra en cuyo prólogo expresa que su idea principal debe evaluarse conjuntamente con su ensayo de la parte II del mismo *The Public Reason*. De ahora en adelante las citas se referirán al libro.
- 3 *The Idea of an Ethical Community*. John Charvet. Cornell University Press. 1995.
- 4 1) La libertad de todo miembro de la sociedad como ser humano; 2) la igualdad de todos y cada uno de ellos como sujetos y 3) la independencia de cada miembro de una comunidad como ciudadano. *On the Common Saying: This May not be True in Theory but it does not Apply in Practice. Perpetual Peace*. Op. Cit.
- 5 Es apropiado en este punto aclarar la idea del contrato social desde la perspectiva que le corresponde: la metodológica. Es una técnica, un instrumento, que ha sido utilizada por teóricos como Hobbes, Locke, Kant, Rousseau. Se asume que los seres humanos se encuentran en un estado de naturaleza carente de toda autoridad política a fin de, como afirma Ronald Dworkin, inquirir en las implicancias de ciertas premisas morales relativas a la igualdad entre los individuos. En ese contexto debe entenderse aquí la idea del contrato social y es aplicable, en términos generales a los tres autores en estudio. La diferencia radica entonces en la forma como cada uno de ellos define dichas premisas.

- 6 En la edición original en inglés el título es *The Law of Peoples*. En la traducción al español el título es *El Derecho de Gentes*. La traducción libre que yo hago es "El Derecho de los Pueblos" por dos razones. En sentido restringido, porque creo que Rawls quiere denotar con especial énfasis el mayor avance ético de los ciudadanos en las democracias liberales sobre sus estados. En sentido amplio, porque ha querido involucrar a ciudadanos de aquellas sociedades que no son estrictamente liberales.
- 7 *Political Liberalism*. John Rawls. Columbia University Press, 1996.
- 8 "Puesto que, desde la perspectiva contractual, los estados deben considerarse como entidades independientes en defensa de sus vidas e intereses, la igualdad como tales implica tener iguales derechos", página 14, Charvet Op. Cit.
- 9 El principio diferenciador permite partir de una posición inicial sólo si mejora la situación del menos solvente. El Principio de Pareto permite partir de una posición inicial que mejore la condición de, al menos, una persona y no empeore la de nadie. Éstas son definiciones de Charvet. Op. Cit.
- 10 "Por último, Rawls cree que se puede ser políticamente antirrealista y, al mismo tiempo, realista en sus convicciones éticas no-políticas: las convicciones realistas que uno pueda tener como persona privada son irrelevantes para la vida política esta teoría me parece completamente imposible y desafortunada". Pág 5. *The Idea of an Ethical Community*. John Charvet. Cornell University Press. 1995.
- 11 "Un realista cree que el bien existe independientemente de los deseos de los seres humanos" ... "Un realista debe, por ende recordar... que lo importante es que el deseo está determinado, en última instancia del bien, independientemente de si alguien lo desea". Páginas 1 y 3. Op. Cit.
- 12 Para Kant, los estados al igual que los individuos tienen obligaciones morales entre ellos y deben trabajar juntos para evitar la guerra. En esta parte uno puede encontrar la génesis de modernos principios para la coexistencia pacífica entre los estados como no-agresión; autodeterminación y no-intervención.
- 13 El segundo de los artículos definitivos lee como sigue: "el derecho de las naciones debe estar sustentado en una federación de estados libres".
- 14 El primer artículo definitivo de *Paz Perpetua* lee como sigue: "la constitución civil de cada estado debe ser republicana. Está fundada en tres principios: el principio de la libertad, el principio de la dependencia de una legislación común y el principio de la igualdad legal".
- 15 Ésta es una acotación hecha en por Chris Brown en su libro *International Relations Theory: New Normative Approaches*. Harvester Wheatsheaf 1992.
- 16 Esta cuestión ha sido señalada por Chris Brown en su libro *Internacional Relations Theory: New Normative Approaches*. Haverster Wheatsheaf, 1992.
- 17 Para la formulación de su teoría es fundamental la forma en que Charvet concibe al Estado: formado por seres pensantes que emplean su razón para acordar las normas morales más apropiadas.

Notemos la diferencia con la visión kantiana, donde las reglas morales están formuladas *a priori*.

- Lógicamente, se colige que “la vida moral requiere de una agrupación política o colectiva para solucionar el problema de seguridad (garantía) y determinación, estableciendo una cooperación transparente entre los ciudadanos”.
- 18 En su teoría del contrato para la sociedad nacional, Charvet considera que el problema de seguridad (garantía) y el de determinación están solucionados por la presencia del Estado.
- 19 Aquí tenemos un punto ambiguo y de extrema importancia. Alguien podría afirmar que estoy equivocado y que el deseo de Rawls es que todos los estados sean iguales bajo el derecho de gentes, siendo ésta la razón por la que no exige demasiado a las sociedades jerárquicas, ya que busca su participación. Yo respondo: Sí todas las sociedades participaran como iguales bajo el derecho de gentes, pero no por razones éticas sino por otros motivos tales como: poder, seguridad, etc. Por ejemplo China. Ello explica por qué prefiero –aunque suene muy idealista– la propuesta del profesor Charvet donde observamos un cordón umbilical que enlaza el momento en que la gente ingresa al contrato y continúa su existencia en la sociedad internacional.
- 20 Art. 1: “La Constitución Civil de todo Estado debe ser republicana”; 2) “El derecho de las naciones debe basarse en una Federación de Estados” y 3) “El derecho debe estar limitado a condiciones de Hospitalidad Universal”. Página 106. *Perpetual Peace*.
- 21 Hay más de un centenar de ejemplos que demuestran como eso se da en la práctica. Pero quisiera recomendar tres artículos publicados en la edición del domingo 11 de los corrientes en el diario *La República* cuyos autores son Gustavo Gorriti, Pedro Francke y Fernando de la Flor.
- 22 Aldo Mariátegui, en el editorial titulado “La Santa Alianza” describe, si bien a su manera, la dinámica de desunión en la CAN. *Diario Correo*, 10 de diciembre del 2005.



*Jorge Lázaro Geldres

Embajador en el Servicio Diplomático de la República. Es licenciado en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú, *magister* en Relaciones Internacionales y Gestión Pública Externa por la Pontificia Universidad Católica del Perú, *magister* en Teoría Política por la London School of Economics and Political Science y *magister* en Administración de Empresas (MBA) por la Universidad Ateneo de Filipinas. En el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú ha trabajado como Jefe del Departamento de Estudios de la Academia Diplomática, Jefe del Departamento de la OEA, del Departamento de Evaluación de Programas de la Dirección General de Planeamiento y Secretario de Comunidades Peruanas en el Exterior. En el exterior ha sido Encargado de Negocios en Filipinas con jurisdicción en los países de ASEAN (Malasia, Indonesia, Tailandia, Singapur y Brunei); Consejero en la Representación Permanente del Perú ante Naciones Unidas y Jefe de Cancillería en la Embajada del Perú en Alemania. Asimismo, ha servido en Costa Rica y ha sido Cónsul General del Perú en Arica. Actualmente es Asesor del Rectorado de la Academia Diplomática del Perú.

De “RAZAS MENORES” a “ESTADOS FALLIDOS”[§]

(con referencia a la visión norteamericana de
América Latina)

por Javier Alcalde Cardoza*

Sumario: Perspectivas occidentales del tercer mundo a comienzos del siglo XX; La “Intervención por la humanidad”; El sistema de mandatos; Derecho Internacional y estándar de civilización; Degeneración de los pueblos coloniales; Admiración por las élites del sur; Anticolonialismo y desarrollo; Persistentes supuestos del colonialismo; La era del desarrollo y su ocaso; La buena gobernanza; Los estados fallidos

Durante el siglo XX ocurrieron trascendentales cambios en la jerarquía y la composición formales del sistema internacional. Estos cambios tuvieron su punto más alto en la proclamación de la igualdad de razas y naciones y la transformación de numerosos pueblos coloniales en miembros plenos de la sociedad internacional.

Sin embargo, si damos una mirada más penetrante a la evolución de las visiones occidentales acerca de los países del llamado tercer mundo en el siglo XX, podemos detectar rasgos y tendencias que sugieren que no estaríamos frente a una dirección única de cambio internacional, hacia la conformación de una sociedad universal de pueblos, tal como lo presentan sugestivamente autores como Hedley Bull. Se trataría más bien de una suerte de cambio cíclico en las visiones formales que tienen las potencias occidentales de las naciones del tercer mun-

do (atribuyéndoles mayor o menor capacidad de autogobierno). El cambio estaría acompañado por una constante visión fundamental de su inferioridad¹.

Sucesivas visiones occidentales parecen consistentemente asumir la inferioridad de los países del tercer mundo y justificar la necesidad de asistencia e intervención de parte de las potencias occidentales. Manteniendo de manera implícita las premisas clave del colonialismo, los países del tercer mundo son vistos, aún hoy en día, con una incompleta habilidad para gobernarse a sí mismos y para elegir los sistemas políticos y económicos apropiados.

Estos supuestos, que fueron puestos de relieve con el nuevo énfasis internacional en la gobernanza², tuvieron a partir de la década de los 90 sus expresiones más dramáticas, cuando pasó a percibirse a un número de estados (tales

[§] Ampliación y revisión del artículo “De Razas Menores a Países Subdesarrollados” publicado en el número 78 (2004) de esta revista.

como Cambodia, Haití, Liberia, Ruanda y Somalia) como “fallidos”, y se invadió y ocupó, posteriormente, estados como Afganistán e Irak, con el manifiesto propósito de reconstruir sus instituciones políticas. Se llegó a sugerir, primero, la restauración de algún tipo internacional de fideicomiso y luego la creación de un Servicio Colonial en Washington³.

La evolución de las visiones occidentales del tercer mundo parecería adquirir, en estos momentos, una impecable consistencia. La visión que prevaleció hasta la Segunda Guerra Mundial era una de pueblos atrasados que mayormente requerían ser civilizados y desarrollados por las potencias occidentales hasta hacerlos llegar a la madurez. Esta visión fue reemplazada, después del conflicto, en medio de presiones norteamericanas, por la de naciones subdesarrolladas y pobres, que precisaban ayuda y asesoramiento externos para volverse prósperas, pero que eran capaces de autogobierno. La nueva noción pasó a dar forma a la escena internacional, no obstante que en el seno de las potencias occidentales se escuchaba potentes voces que señalaban que la mayor parte de las naciones del Sur no estaban en condiciones de asumir el autogobierno.

Medio siglo más tarde, parecería confirmarse la apreciación de los defensores del colonialismo, con el fracaso de los proyectos nacionales y la caída en el desgobierno que se percibe en un gran número de estados del tercer mundo. Frente a esta apreciación, nuestra tesis es que las visiones occidentales del tercer mundo se distinguen por mostrar un marcado carácter ideológico. Trasmiten una imagen selectiva o distorsionada de la realidad con miras a promover ciertas líneas de acción. Diversas críticas pro-

venientes de las teorías del imperialismo y la dependencia⁴ han demostrado que estas visiones reflejan, tanto o más que la realidad del tercer mundo, los cambiantes intereses y propósitos de las potencias occidentales respecto a estas naciones.

Además, en este artículo intentamos demostrar que algunos de los cambios en los elementos y acentos de las visiones occidentales del tercer mundo podrían atribuirse a un singular proceso ideológico de “expulsión” de ciertos temas, particularmente incómodos o desagradables, de las agendas económicas, políticas y sociales internas de las sociedades occidentales.

Señaladamente, en diferentes momentos de la primera mitad del siglo XX, los temas de la incapacidad intelectual y política y la privación material de las masas, así como el de los graves defectos de la sociedad industrial, hasta entonces preeminentemente discutidos dentro de las naciones occidentales, habrían pasado a ser considerados inaceptables en su dimensión interna. Habrían resultado incompatibles, en particular, con las concepciones de perfeccionamiento de la democracia e idoneidad del capitalismo que se buscaba promover.

Un fenómeno adicional de este tipo parece haber ocurrido en particular en la sociedad norteamericana, en este caso vinculado con el uso de la violencia como medio para lograr cambios en el Gobierno. El tema era profundamente desagradable para el público estadounidense, el cual, por consiguiente, habría optado sistemáticamente por ignorarlo en su entorno inmediato. Peter Nehemkis, consultor del Gobierno y empresas norteamericanos en los años 60, se refirió

perspicazmente a este proceso y a sus lamentables consecuencias:

Nos inclinamos a sublimar la presencia de la violencia en nuestro propio comportamiento social. La tontería y la tragedia de esta actitud se han hecho dramáticamente manifiestas a propósito de la gran agitación de los negros (hoy en día), la cual ha creado la más grave crisis interna en la nación desde los años de la Guerra Civil. Nuestras mentes y emociones se rebelan frente a la existencia de la violencia y su acompañante, la inestabilidad política, viéndolas reñidas y peligrosas con relación a nuestra seguridad psicológica⁵

A partir de los años 50, surgió en Estados Unidos una abundante literatura sobre la inestabilidad política en el tercer mundo, considerando a este fenómeno como el principal problema de gobierno de aquellas sociedades (pese a que también era un problema en otras naciones, como Italia y Japón). Con ello se conseguía situar en un contexto ajeno y distante la ominosa idea de la violencia política y sus secuelas, alejándola de la autoimagen de la sociedad norteamericana. Paradójicamente, por esos años Estados Unidos padecía el asesinato no esclarecido del presidente Kennedy y una turbulenta movilización en pos de los derechos civiles de toda la población.

Cabe mencionar que hechos similares, aunque de menor intensidad, de atribución a otras razas o pueblos de rasgos de conducta, existentes en la sociedad norteamericana pero considerados inaceptables en ella, parecen haber ocurrido, como veremos más adelante, primero, con relación al sexo y la raza ne-

gra, y luego en conexión con el alcohol y grupos de extranjeros, en la época de la prohibición del alcohol.

Postulamos entonces que, de manera análoga a como la mente individual se deshace y defiende de emociones y experiencias indeseados, las preocupaciones por la inferioridad de las masas y la pobreza y, en menor medida, la violencia e inestabilidad políticas, fueron vigorosamente redirigidas por las sociedades occidentales a las naciones del tercer mundo, al promediar el siglo XX. Los correspondientes problemas fueron proyectados y situados virtualmente de manera exclusiva en las imágenes que se manejaba de estas naciones. A éstas se les había visto hasta entonces sólo compartir, aunque en mayor proporción, estos tres problemas. En adelante, se les atribuyó una suerte de "monopolio" de la inferioridad social, la penuria económica y la inestabilidad política que pasó a definir las internacionalmente.

Este artículo presenta sucintamente ciertos elementos de cambio y continuidad en algunas visiones acerca de las naciones y pueblos de África, Asia y especialmente América Latina, generadas en las potencias occidentales (principalmente Gran Bretaña y Estados Unidos), durante el siglo XX. Las visiones examinadas son las de científicos sociales e intelectuales, líderes de opinión pública, políticos y estadistas.

Para comenzar, es importante establecer que la evolución de las visiones occidentales acerca del tercer mundo fue claramente influenciada por algunas nociones que modificaron fundamentalmente la perspectiva de los temas sociales y políticos en el siglo XX. Fueron las siguientes:

- El principio de la libre determinación de los pueblos, que se fortaleció considerablemente a partir de 1918 y sirvió de fundamento para los ataques al colonialismo entre los años 1920 y los años 1960;
- La noción de la prosperidad de las masas, que cobró fuerza en los años 1920. Subsiguientemente, en los años 1930 y 1940, coadyuvada primero por el impacto de la Gran Depresión y luego por el lema de guerra aliado de Paz y Prosperidad, esta idea llevó a cuestionar la persistencia de la pobreza en el mundo;
- La noción de una igualdad básica de las razas humanas, defendida por científicos sociales e intelectuales entre los años 1920 y los años 1940 y utilizada para la condena del racismo en los años 1940; y
- La noción de una plena igualdad formal entre las naciones, expresada por la Carta de la ONU en 1945.

A pesar de estas modificaciones fundamentales, que cristalizaron al promediar el siglo XX, somos de la opinión que el marcado viraje de la opinión pública internacional con relación al derecho de libre determinación de los pueblos coloniales así como a la plena igualdad de las naciones, fue más que nada la consecuencia de fuerzas y consideraciones políticas. Estas variables políticas se debilitarían considerablemente varias décadas después, en los años 1980 y 1990.

Coincidiendo con autores como Rupert Emerson⁶, estimamos que para las potencias occidentales el valor político de unas buenas relaciones con las nuevas naciones, con sus apreciables recursos naturales y un significativo poder de voto en la Asamblea de la ONU, fue la causa del cambio. No creemos que el viraje se debiera a un genuino cambio en las

perspectivas de las élites occidentales respecto a los supuestos centrales del colonialismo, es decir la relativa inferioridad de las culturas y sistemas económicos y políticos de las naciones del tercer mundo. La persistencia de estas perspectivas queda en evidencia en la floreciente literatura de nuestros días sobre la buena gobernanza y los estados fallidos.

Tal como veremos con mayor detalle en las siguientes páginas, las principales etapas en la evolución de las perspectivas occidentales acerca del tercer mundo en los últimos cien años parecen haber sido, muy sintéticamente, las siguientes:

- Alrededor de 1900: razas menores que requieren tutela;
- A partir de 1920: pueblos retardados, atrasados, infantiles y adolescentes, que requieren ser civilizados y desarrollados hasta hacerlos llegar a la madurez;
- A partir de 1945: naciones económicamente subdesarrolladas y pobres, que requieren ayuda para volverse prósperas y asesoramiento para desarrollar los sistemas políticos apropiados;
- A partir de los años 1980 y 1990: creciente número de naciones endeudadas y económicamente arruinadas, con estados fallidos o con profundos problemas; todas ellas con necesidad de ser rescatadas, por la "comunidad internacional" de la mala administración económica y política.

Las naciones de América Latina constituyen un caso especial dentro de la categoría del tercer mundo. En el siglo XX llevaban varias décadas como entidades nominalmente soberanas, su cultura era predominantemente occidental y sus élites tenían en algunos casos un accionar visible en el ámbito internacional. Sin em-

bargo, como veremos en las páginas siguientes, en las visiones de occidente las sociedades latinoamericanas eran frecuentemente asimiladas a la esfera no occidental.

Perspectivas occidentales del tercer mundo a comienzos del siglo XX

Aunque las potencias europeas continuaron expandiendo sus imperios coloniales por tres décadas más, en 1900 el dominio occidental del globo alcanzó su apogeo. Las potencias coloniales compartían una sólida confianza acerca de la permanencia del dominio europeo como de su propósito moral, la cual vista retrospectivamente puede parecer extraña en vísperas de la devastadora guerra que destruiría sus seguridades.

En sus actitudes hacia los demás pueblos, las potencias occidentales (incluyendo, por cierto, los Estados Unidos) mostraban un destacado grado de uniformidad. Concebían la sociedad internacional como fundamentalmente europea y cristiana y creían que las demás naciones del mundo debían aceptar los criterios occidentales acerca de lo que constituían la vida civilizada y las relaciones internacionales⁷. La civilización industrial, que se había desarrollado a lo largo del siglo XIX, aunque suscitaba dudas internas en cuanto a su valor moral y espiritual, había aumentado descomunalmente el poder de las potencias occidentales en el mundo.

Las Conferencias de La Haya (1899 y 1907), a la segunda de las cuales concurrió un considerable número de naciones asiáticas y latinoamericanas, sugirieron la consolidación de un sistema

internacional mundial. Sin embargo, tal como observó Hedley Bull, “era una sociedad de estados y no de pueblos y naciones”, pues los estados no-europeos eran tratados como inferiores y en la esfera jurídica ocupaban un vasto espectro entre la situación colonial y una gama de situaciones de semisoberanía. En realidad, más que una sociedad de estados soberanos e iguales, era una sociedad compuesta por estados protectores y estados vasallos⁸.

Centrales a la noción de inferioridad de los pueblos no-occidentales estaban las ideas de entorno físico, raza y civilización. Teorías de determinismo geográfico de siglos precedentes, como las de Bodin y Montesquieu, habían alcanzado una expresión elaborada en las obras de H.T. Buckle, Karl Ritter y F.G. Ratzel en el siglo XIX. Estas teorías subrayaban la influencia del medioambiente sobre la cultura y en particular veían el ambiente de las regiones tropicales deteniendo el desarrollo de las sociedades humanas.

Un texto escolar norteamericano de los años 1920 destacaba la influencia del clima sobre las sociedades de la siguiente manera:

...las repúblicas de América Central y la parte norte de Sudamérica tienen gobiernos débiles. Aún México encuentra problemas para gobernarse... Los países de regiones cálidas y húmedas parecen pasar dificultades para establecer buenos gobiernos. El calor y la humedad afectan la energía y peseverancia de la gente en general. Probablemente las regiones cálidas y húmedas nunca llegarán a tener

gobiernos tan eficientes como las regiones templadas?

Las teorías racialistas se popularizaron en Europa durante la segunda mitad del siglo XIX, coincidiendo con el ascenso del nacionalismo y de un chauvinismo de corte cultural. Estas teorías alineaban a los grupos étnicos del mundo en una sola gran jerarquía, con los grupos arios, teutónicos o anglosajones en la cúspide. El racismo impregnaba las percepciones mutuas de las naciones europeas, reforzando rivalidades como la de latinos y anglosajones. En otro nivel, las comparaciones de las razas europeas con las razas no-occidentales, que ocupaban los estratos más bajos de la jerarquía (y eran calificadas genéricamente como “bárbaras” u “orientales”), eran particularmente poco halagadoras para estas últimas¹⁰.

Gustave Le Bon, quien conjuntamente con Gabriel Tarde era uno de los más populares autores europeos en el tema racial alrededor de 1900, sostenía que las razas debían seguir una larga evolución para lograr establecer una mentalidad propia. Mientras no lograban esto, conformaban simplemente hordas de “bárbaros, sin cohesión ni fuerza”¹¹. El intelectual francés explicaba, por ejemplo, desde una perspectiva racialista las continuas revoluciones que ocurrían en las repúblicas sudamericanas:

*...compuestas de mestizos, es decir, individuos cuya diversa ascendencia ha disociado sus características ancestrales, estas poblaciones carecen de un alma nacional y por lo tanto les falta estabilidad*¹²

Los mestizos eran también menos-

preciados por los antropólogos, a comienzos del siglo XX. Se aducía que nunca habían sido capaces de producir una alta civilización. De esta manera, se pensaba que los europeos latinos de Sudamérica estaban pagando las consecuencias de su liberalidad racial, como todos los europeos que participaban en la infortunada mezcla de razas, que era la maldición de los estados tropicales¹³.

En 1916, el norteamericano Madison Grant, en su influyente libro *The Passing of the Great Race*, advertía que los frutos de la civilización desarrollada por las razas blancas podrían ser destruidos por las mezclas con otras razas. Según Grant, el resultado de la mezcla de dos razas al final producía una raza que revertía al tipo más bajo¹⁴.

Las nociones de barbarie y salvajismo, en contraste con la noción de civilización, habían sido introducidas por el autor escocés Adam Ferguson en el siglo XVIII (*Essay in the History of Civil Society*, 1768). En la segunda mitad del siglo XIX, el antropólogo E.B. Tylor, fundador de la Escuela Británica de Etnografía, postuló que los diferentes grupos de la humanidad eran de naturaleza homogénea pero se hallaban en diferentes niveles de civilización (*Primitive Culture*, 1871). Sin tomar en cuenta las diferencias derivadas de la herencia, el medioambiente o los accidentes históricos, Tylor ordenó jerárquicamente a sociedades distintas, según el grado de aproximación que tenían a los rasgos que su propia cultura consideraba como la forma más perfeccionada de sociedad. Entre estos rasgos figuraban preeminente-mente un sistema político de carácter democrático liberal y la religión anglicana¹⁵.

El antropólogo norteamericano Lewis Morgan dio una mayor elaboración a la estratificación de la humanidad, al formular criterios que permitían reconocer la ubicación de cualquier sociedad, dentro de un esquema que establecía subdivisiones en las categorías de barbarie y salvajismo (*Ancient Society*, 1877). El esquema de Morgan resultó particularmente influyente por muchas generaciones porque fue adoptado por Marx y Engels en su concepción materialista de la historia.

La visión de una humanidad dividida básicamente en tres sectores, de pueblos salvajes, bárbaros y civilizados, tenía todavía mucha fuerza a fines del siglo XIX. La edición de 1892 de la *Enciclopedia Británica* exponía que la civilización (en singular) se había desarrollado gradualmente a través de un proceso de perfeccionamiento individual y social, desde la cultura salvaje de la edad de piedra hasta los tiempos modernos. Se destacaba una línea continua entre las condiciones del ser humano en sus niveles más bajo y más alto. Entre las razas "menores", se consideraba a los aborígenes australianos y a los indios de la amazonía como los salvajes de menor nivel en la era moderna. La diferencia principal entre los estadios de salvajismo, barbarie y civilización estaba relacionada con la evolución de los medios sociales de comunicación¹⁶.

En la práctica, sin embargo, fuera de los círculos antropológicos, la diferencia que se hacía entre pueblos salvajes y bárbaros era poco clara y los términos se utilizaban de manera intercambiable. En cambio, se destacaba una ancha franja divisoria entre los pueblos salvajes y bárbaros, de un lado, pertenecientes a las razas "menores", y los pueblos civiliza-

dos, occidentales, de otro lado, que eran parte de las razas "superiores" (*higher*). Esta visión, debe subrayarse, incorporaba una injustificada conexión entre la situación social o el estadio de civilización de los pueblos y sus características raciales o biológicas.

La antropología, como vemos, estableció la unidad fundamental de la humanidad pero al mismo tiempo cargó el acento, de una parte, en una sucesión convencional de los procesos de civilización y, de otra parte, en la supuesta relación de esta sucesión con las diferencias que existían entre las sociedades contemporáneas.

La vinculación adicional de la situación social de los pueblos con teorías racialistas permitió en la práctica el surgimiento de una plataforma ideológica favorable al imperialismo. Las teorías racialistas destacaban la dicotomía entre las denominadas razas "superiores" (básicamente del tronco caucásico) y las llamadas razas "menores" sugiriendo una división de la humanidad en dos grandes sectores.

Las naciones no-occidentales eran vistas como inferiores a occidente en dos niveles: en lo cultural, sus civilizaciones eran consideradas estacionarias, detenidas o primitivas en comparación con la civilización europea, y, en lo biológico-racial, a sus pueblos se les tenía como menos racionales o intelectualmente refinados¹⁷.

A partir de estos criterios, podemos establecer que, alrededor de 1900, un razonamiento particularmente crudo justificaba el colonialismo. El juicio era reminiscente de la división aristotélica de la humanidad en seres de oro, plata y

bronce. Algunas personas habían nacido dotadas para las ocupaciones superiores y el tiempo libre, que forman la base de una civilización avanzada (las de razas superiores). Otras habían nacido con el físico y la mente apropiados para las tareas más humildes (las de razas menores).

Los segundos debían trabajar intensamente y con remuneraciones modestas para proporcionar los alimentos y las materias primas para el mundo. Las razas superiores proporcionaban, en retorno, a las razas menores, protección, orden, justicia y productos manufacturados¹⁸. Había también, como apreciamos, la creencia en una división natural de las actividades económicas en el mundo.

Las imágenes de los pueblos no-occidentales eran distorsionadas básicamente de dos maneras, según su *status* político. En primer lugar, los pueblos coloniales eran vistos de una forma virtualmente indiferenciada, tal como lo describe Raymond Betts refiriéndose a las dependencias de Francia:

Los territorios coloniales eran crudamente agrupados como si exhibieran una cierta uniformidad en su desarrollo histórico, comportamiento social y condiciones económicas que los separara del peculiar ascenso de occidente. Es cierto que los franceses percibían claramente que las unidades geográficas de su imperio estaban situadas en áreas culturalmente diferenciadas que en lo cualitativo iban ... desde la grandeza pasada de las civilizaciones del lejano oriente a la falta de civilización del África negra. Sin embargo, lo que demostró ser históricamente impor-

tante no fue la apreciación de estas distinciones sino más bien la tendencia a tratar a todos los pueblos y culturas coloniales como si fueran más similares que disímiles entre sí, subrayando aquellas cualidades que más adelante serían descritas en la literatura académica norteamericana como "no-occidentales"¹⁹

Las sociedades y pueblos de naciones semisoberanas, tales como China, Siam y Persia, por otro lado, eran descritos en occidente de una manera marcadamente prejuiciada, aún teniendo en cuenta que se trataba de una época particularmente proclive a utilizar estereotipos relacionados con el "carácter nacional" de los pueblos. Se singularizaba, frecuentemente de una manera paternalista, aquellos rasgos de estos pueblos que podían compararse desfavorablemente con rasgos de las sociedades occidentales.

Así, por ejemplo, en el artículo sobre China en la *Enciclopedia Británica* se sostenía que "la deshonestidad y la mendacidad prevalecían" en el país. Se hacía referencia al uso de la tortura en la corte china y se observaba que "la raza mongólica tiene un sistema nervioso poco sensible y sin duda los reos chinos no sufren tanto como sufrirían miembros de razas más sensibles ante tal tratamiento". Se reconocía que los chinos eran, en general, serios e industriosos, pero se señalaba que "parecían tener una mayor atracción hacia el opio que ningún otro pueblo sobre la faz de la tierra"²⁰. Los habitantes de Siam, por otro lado, eran descritos como "apacibles, pacientes y sumisos a la autoridad... hospitalarios con los extranjeros y los pobres... pero...perezosos y apáticos"²¹. Los per-

sas eran presentados como plácidos y honestos en el comercio pero con una tendencia común a aplazar el cumplimiento de las obligaciones²².

En cuanto a razas, la *Enciclopedia Británica* en 1911 afirmaba que los niños negros mostraban capacidad para el progreso intelectual hasta la etapa de la pubertad, cuando sufrían una parálisis o un deterioro en su desarrollo mental, debido a que el sexo pasaba a ocupar el primer lugar en su vida y pensamiento. Supuestamente enfrentados a un fenómeno de esta índole, muchos norteamericanos creían fervorosamente que debían defender a la civilización contra bárbaros enloquecidos por el sexo que estaban a sus puertas²³.

Tal como lo señalara el británico R.J. Vincent, el concepto de raza, no obstante su potente influjo en las relaciones internacionales, no fue nunca la justificación predominante del colonialismo occidental. Se asignó este papel a la civilización occidental, a la que se le denominaba simplemente "la civilización" y era considerada la expresión culminante de una combinación de factores históricos, geográficos y biológicos²⁴. La "civilización" era percibida por los europeos como susceptible de enseñarse a otros grupos sociales, aunque en algunos casos se pensara que estos grupos no eran capaces de asimilar sus frutos en la misma medida que los europeos.

El británico Havelock Ellis, que era un observador crítico del etnocentrismo occidental, retrató el sentimiento de los europeos hacia su propia civilización:

Nos gratifica imaginar que como raza hemos alcanzado un punto en la ruta del progreso más avanza-

*do que aquél de nuestros ignorantes predecesores y que, como individuos o como naciones, nos es permitido... disfrutar de un grado más alto de civilización que los individuos y naciones que nos rodean*²⁵

El geógrafo norteamericano Ellsworth Huntington publicó en 1915 *Civilization and Climate*²⁶, libro en el que incluyó una encuesta que pretendía mostrar la forma como se distribuía la civilización en el globo, por países y regiones. Huntington solicitó a un grupo de 54 intelectuales y académicos de distintos países que expresaran sus puntos de vista sobre el tema.

Los resultados de la encuesta mostraban que las regiones más civilizadas del mundo eran Inglaterra, Gales y los estados norteamericanos del Atlántico Norte (Nueva York, Pennsylvania y Nueva Jersey), seguidas por el Noroeste de Alemania, el Norte de Francia y los estados norteamericanos de Nueva Inglaterra.

En el 40% superior de la escala estaban, además de casi todas las naciones occidentales, algunas regiones de Japón, China y Turquía, unas cuantas colonias de asentamiento europeo en África y algunas regiones de América Latina. En el 50% superior estaban Albania y Montenegro (las naciones europeas de más bajo puntaje), Argelia, Egipto, Tunisia, la mayor parte de la India, las Indias Occidentales y Uruguay.

En el 50% inferior de la escala se encontraban, en primer lugar, partes de América del Centro y del Sur (incluyendo la sierra del Perú), naciones asiáticas como Siam y Mongolia, naciones y re-

giones del Medio Oriente como Siria y Mesopotamia, y solamente Abisinia y Madagascar del África subsahariana. En el sector más bajo estaban las regiones de los desiertos de Siria y Arabia y las colonias alemanas y británicas del África oriental, y, con los puntajes más bajos, Nueva Guinea, los desiertos del Sahara y Kalahari, la Amazonía y las regiones equatoriales del Polo Norte.

Aunque Huntington no utiliza la cruda terminología del caso, no resulta difícil hallar en la escala de civilización de su libro un claro reflejo de la división convencional entre los pueblos del mundo de décadas anteriores, entre pueblos civilizados, bárbaros y salvajes. En efecto, las regiones en el 40 ó 50% superior de la escala corresponderían a la "civilización", mientras que en el 50% inferior estarían las regiones "bárbaras" (incluyendo la sierra peruana) y "salvajes" (el sector más bajo, mencionado en el párrafo anterior, que incluía la Amazonía).

De acuerdo con esta interpretación, en la escala de Huntington la mayor parte de las naciones no-occidentales se encontraban en la periferia de la civilización. En el 40% superior de la escala, donde estaban casi todas las naciones occidentales (excepto Albania y Montenegro), solamente se encontraban Japón y partes de China, la parte europea de Turquía, las colonias sudafricanas del Cabo, Transvaal y Natal, y, en América Latina, las zonas centrales de México, Argentina y Chile, y el sur del Brasil.

Los resultados de la encuesta, sin embargo, tenían un claro prejuicio occidental y específicamente anglosajón, que se puede fácilmente explicar por la procedencia de los expertos encuestados. De 54 expertos, 25 eran norteamericanos y

ocho británicos (cinco eran alemanes). La débil representación de la Europa "latina" (sólo tenía seis encuestados), motivaba, presumiblemente, que el estado norteamericano de Tejas, el de más bajo puntaje de la Unión, estuviera por encima de España y Portugal. De otro lado, representando el mundo no-occidental había solamente tres expertos del Japón y tres de China (cuyas opiniones probablemente contribuyeron a que sus países estuvieran en el 40% superior). No participaron en la encuesta representantes de África, América Latina ni el mundo árabe.

La escala estaba también visiblemente influenciada por teorías racialistas y de determinismo geográfico. Esto se reflejaba en la división que manejaba del mundo en regiones caracterizadas por el predominio de ciertas razas (teutónicas, latinas, indo-europeas o negra) o limitadas por precisas coordenadas (por ejemplo, "Brasil al sur del paralelo 20").

La "intervención por la humanidad"

Durante el último cuarto del siglo XIX, un número de juristas europeos, entre los que se contaban Johann Kaspar Bluntschli y James Lorimer, habían analizado a la luz del derecho internacional la difundida práctica de intervención de los estados "civilizados" en los asuntos internos y externos de los estados llamados "menores" o "semicivilizados". Llegaron a la conclusión de que existía un legítimo derecho de intervención externa cuando un Estado actuando dentro de los límites de su soberanía violaba los derechos de la humanidad, bien fuera con medidas contrarias a los intereses de otros estados o con excesos de injusticia

y crueldad que lesionaban la moral y la civilización²⁷.

En 1910, con ocasión de la probable intervención de España y Francia en Marruecos, con el propósito de convertirlo en un protectorado, el publicista francés Antoine Rougier, discutía en mayor detalle el fundamento de la época para la intervención. Señalaba que la teoría de la intervención se basaba en la existencia de un Derecho de la Humanidad de jerarquía superior al derecho internacional.

La teoría postulaba tres formas de vida social: nacional, internacional y de la sociedad humana, esta última que correspondía a las interacciones entre individuos, sin distinciones relacionadas con clasificaciones políticas. Indicaba que el derecho de la humanidad era supremo por corresponder a la forma primordial de sociedad y a las más profundas y permanentes necesidades de la naturaleza humana. Su contenido eran los derechos fundamentales del individuo.

Cuando un Gobierno erraba en sus funciones, ignorando los intereses fundamentales de sus gobernados, cometía lo que podía llamarse una perversión de la soberanía. Desde ese momento su derecho de autodeterminación dejaba de tener fuerza para terceros estados. La intervención determinaba que el Gobierno culpable fuera sustituido por un soberano externo, quien se encargaría de anular los actos violatorios y evitaría futuras violaciones.

Sin embargo, en el caso de actos violatorios del derecho de humanidad por parte de un estado "civilizado", la intervención externa tendía a ser temporal pues la presunción era que el Gobierno

había errado por accidente pero que, después de corregidos los actos en cuestión, el Estado podría seguir cumpliendo a cabalidad sus funciones. Por el contrario, en el caso de un estado "bárbaro" o "semicivilizado" se presumía que los desórdenes tenían un carácter permanente por lo que resultaba necesario adoptar métodos más enérgicos de control, que intentaran no solamente reprimir los errores y forzar reparaciones sino también prevenir aquéllos de manera duradera. En este contexto, el derecho de intervención ordinaria dejaba paso a un derecho de intervención permanente²⁸.

El término preciso de "intervención por la humanidad" era de aceptación jurídica sobre todo en Francia, más en otras grandes potencias había conceptos similares. En Alemania se consideraba que todo estado "civilizado" tenía la prerrogativa, a la luz del derecho internacional, de extender su soberanía en la medida necesaria para proteger los intereses comunes de la sociedad de estados "civilizados". En Estados Unidos se evitaba utilizar el término "intervención" pero se invocaba también el derecho internacional como justificación para extender la soberanía estadounidense a otros estados y pueblos²⁹.

En la realidad, tal como apuntaba Rougier, era imposible separar los motivos humanitarios de los motivos políticos en los casos de intervención, así como asegurar la ausencia de intereses egoístas en los estados interventores. Lo que ocurría verdaderamente en casos de intervención, afirmaba Rougier, era que un estado oponía sus concepciones de justicia y bienestar social a las de un estado más débil y optaba por apoyar sus concepciones con la fuerza.

A consecuencia de la intervención, el estado intervenido se incorporaba de facto a la esfera moral y social de la potencia interventora y se facilitaba así su eventual inclusión en la esfera de influencia política de la misma. La "intervención por la humanidad" aparecía de esta manera para Rougier, a comienzos del siglo XX, "como un ingenioso dispositivo jurídico enderezado a sustraer gradualmente la independencia de un estado y a deslizarlo a una situación de semi-soberanía"³⁰.

Después de la Primera Guerra Mundial, el autor norteamericano Henry Snow, aunque citaba las opiniones de Rougier, observaba que pese a los abusos de la "intervención por la humanidad" por los estados "civilizados", en balance, esta práctica había sido probablemente útil en la promoción del bienestar de los estados más débiles y de sus poblaciones³¹.

El sistema de mandatos y nuevas perspectivas de los pueblos no-occidentales

Al final de la Primera Guerra Mundial, el establecimiento del Sistema de Mandatos por la Sociedad de Naciones reveló el ascendiente de los conceptos de administración fiduciaria y tutelaje (que habían sido desarrollados por la administración colonial británica) con relación al control y Gobierno occidental de los pueblos no-occidentales, así como la nueva influencia de la idea de autoterminación de los pueblos.

A las colonias de las derrotadas potencias centrales se les reconoció, en principio, el derecho de gobernarse a sí mismas, pero se les encontró temporal-

mente incapaces de ejercer este derecho. Se les confió, por lo tanto, al mandato de potencias occidentales. Las potencias mandatarias recibieron de la SDN (como representante de la comunidad internacional), el encargo de desarrollar las comunidades no-occidentales hasta que alcanzaran la madurez y con ella la independencia.

El agrupamiento de los Mandatos en tres categorías (A, B y C), según el tiempo que requerían para alcanzar la madurez, sugirió una nueva clasificación de los pueblos no-occidentales en la escala de la civilización y específicamente una configuración más precisa de lo que se veía como el segmento inferior de la jerarquía racial mundial, de la siguiente manera:

La categoría más baja de los Mandatos, la categoría C, correspondía a los habitantes de las islas del Pacífico y a los Hotentotes del África Suroccidental. A estos pueblos se les veía en la edad de piedra y con necesidad de varios siglos de tutela occidental para alcanzar la madurez.

El grueso de los Mandatos, en la categoría B, correspondía a las tribus del África tropical, a las que se consideraba como "razas infantiles" que requerían varias décadas de progreso económico y político bajo tutelaje europeo.

Los Mandatos de la categoría A, situados en el Medio-Oriente, se hallaban supuestamente en la etapa final de la ruta hacia la independencia y necesitaban solamente asesoramiento y ayuda administrativos de las potencias mandatarias por unos años.

W.R. Louis observa que, aunque no

era el propósito de los diseñadores del Sistema de Mandatos generalizar la clasificación de los mismos para abarcar a todos los pueblos coloniales, por lo menos para el representante de Estados Unidos, las nociones de progreso relativo que guiaban esta clasificación hubieran podido extenderse de la siguiente forma:

- Pueblos en la edad de piedra: todos los pueblos isleños y de territorios remotos;
- "Razas Infantiles": toda el África tropical y el Caribe; y
- Naciones listas para independizarse: India, Indochina e Indonesia³²

Corroborando la impresión de Louis, encontramos la opinión del autor norteamericano F.A. Magruder, en 1929, quien entre los métodos que sugería con el objeto de prevenir las guerras planteaba la creación de un mayor número de mandatos. Según Magruder "muchas naciones atrasadas se muestran incapaces de autogobierno o, por lo menos, justifican que se les administre"³³.

Magruder razonaba que las naciones más avanzadas no podían tolerar la existencia de naciones en las cuales se organizaba el bandidaje o se exportaba drogas, poniendo en peligro a países vecinos y señalaba que tales naciones, debido a su ineficiencia o mala conducta perdían sus derechos dentro de la familia de naciones³⁴.

En el Sistema de Mandatos es posible apreciar un grado de progreso en cuanto a la concepción de los pueblos no-occidentales. En primer lugar queda en claro, por un lado, que no se presume que la jerarquía de razas o pueblos sea de naturaleza permanente o estática

y, por otro lado, que no existe una insuperable barrera para la transición de la barbarie y el salvajismo a la situación de naciones civilizadas y soberanas. En segundo lugar, se corrige la imagen indiferenciada de los pueblos coloniales o "razas menores", mostrándose, según la nueva perspectiva occidental, que existen tan importantes brechas de civilización entre distintos pueblos coloniales como entre éstos y las naciones occidentales.

A la par con estos cambios, en la política colonial de las metrópolis se comenzó a dar un mayor énfasis a la educación. La concepción de la misión civilizadora de las potencias occidentales se extendió. Del establecimiento de orden en las colonias y la explotación de sus recursos naturales para "beneficio de la humanidad", se pasó a la búsqueda de una capacitación y nivel de bienestar que permitieran a los pueblos coloniales integrarse eventualmente como actores independientes al sistema internacional.

Los cambios conceptuales revelados por el Sistema de Mandatos así como la nueva orientación de la política colonial, reflejaban en gran medida la evolución de la antropología en las primeras dos décadas del siglo XX. Antes de la Primera Guerra Mundial, las teorías del llamado Darwinismo Social sostenían que no había en realidad una gran diferencia intelectual entre las razas superiores y las razas menores y que aún las razas en las últimas posiciones de la escala tenían el potencial para aprender tan fácil y rápidamente como las razas europeas³⁵.

Aunque con premisas diferentes, "la escuela difusionista británica" planteaba, por esos años, una teoría que respaldaba la concepción de razas o pueblos atra-

sados que debían ser despertados y guiados por los pueblos occidentales. El antropólogo Grafton Elliot Smith postulaba la incapacidad de los pueblos salvajes de iniciarse autónomamente en la senda de la civilización y destacaba la necesidad de estímulos externos. Según Elliot Smith, todos los grandes inventos habían sido realizados en ciertos núcleos de civilización y desde allí difundidos a otros pueblos³⁶.

Los sociólogos, por su parte, también dejaron de lado, en las primeras décadas del siglo XX la noción de razas menores para referirse a razas atrasadas. En 1928 el sociólogo norteamericano Groves expresaba su creencia de que las razas tenían una desigual capacidad para el crecimiento cultural³⁷. Cinco años más tarde, su discípulo, Edward Ross, al mismo tiempo que afirmaba que todas las razas tenían el mismo potencial intelectual, observaba que, en términos de su progreso cultural, algunas podían ser consideradas atrasadas y otras adelantadas, según el grado de su avance presente³⁸.

Con relación a la raza negra, el autor británico F.S. Marvin destacaba su capacidad de aprendizaje y superación:

El negro, especialmente, ha probado, en las manos de todos quienes saben tratarlo, ser un hombre con muchos de los rasgos de un niño educable, afectuoso, fácilmente acostumbrable, rápido para aprender las cosas que le atraen, capaz, en circunstancias favorables, de un alto nivel de logro como predicador, abogado, hombre de negocios³⁹

Desde el siglo XIX, otra forma de ex-

presar el racismo era plantear una división del mundo en dos grandes sectores: el occidente y la porción más grande, de naturaleza extraña, el oriente. Este último era uniformemente considerado como inferior, pero se le atribuía siempre un mayor tamaño y un mayor potencial de poder, especialmente destructivo⁴⁰.

En el siglo XX, el autor norteamericano Lothrop Stoddard, subrayando la perspectiva de un oriente amenazante escribió un libro que adquirió una gran popularidad, *The Rising Tide of Color Against White World-Supremacy* (1921). En él advertía que no había que confiarse y engañarse por el predominio momentáneo de las razas occidentales en el mundo. Las razas de color superaban numéricamente en una proporción de dos a uno a las razas blancas y tenían una mayor tasa de crecimiento.

Específicamente, Stoddard veía un peligro inminente de que las razas asiáticas arrollaran a occidente. Afirmaba que el nacionalismo asiático buscaba acabar la hegemonía de los blancos y prevenía contra el nocivo efecto de complacencia que podía producir el prejuicio de la inferioridad de las razas no-occidentales:

Los hombres blancos deben quitarse de la cabeza que los asiáticos son necesariamente "inferiores". Aunque no parecen poseer el sostenido poder constructivo de los blancos... los cobrizos y amarillos son pueblos talentosos que han influenciado profundamente el progreso en el pasado... Hoy en día están nuevamente desplegando su innata capacidad no solamente adoptando sino también adaptan-

do ideas y métodos de los blancos⁴¹

La estrategia de defensa que planteaba Stoddard contemplaba esencialmente evitar la migración de los asiáticos no solamente a las regiones de la raza blanca sino también a las regiones como África negra y la América tropical, donde habitaban las “razas verdaderamente inferiores”, en el caso de América gobernada por mestizos⁴².

A manera de digresión, habría que destacar que la actual tesis de Samuel Huntington, del choque de civilizaciones, tiene similitud con la de Stoddard, en cuanto recoge, por un lado, la antigua perspectiva de la amenaza del oriente y, de otro lado, lanza un dramático llamado a asegurar, en ese contexto, la posición de occidente.

La Primera Guerra Mundial remeció la autoconfianza de las potencias occidentales, así como su creencia de que la civilización era esencialmente un proceso europeo. Entre los intelectuales se dio una amplia reacción en los años 1920 y 1930 en contra del etnocentrismo y el racismo de décadas anteriores, cuestionándose la absoluta superioridad que se atribuía a la civilización occidental así como la difundida “superstición” de la raza⁴³.

La escuela de antropología cultural en Estados Unidos, liderada por Franz Boas (cuya obra más influyente, *The Mind of Primitive Man*, fue publicada en 1911), atacó consistentemente al racismo y contribuyó poderosamente, sobre todo a partir de los años 1920, a sustituir las explicaciones raciales de la diversidad de la humanidad por la noción de un pluralismo cultural.

De acuerdo con Boas, quien ejerció una gran influencia desde su cátedra en la Universidad de Columbia, las culturas no se desarrollaban determinadas por factores raciales sino en respuesta a específicos factores ambientales. No podía, por consiguiente, hablarse de diferentes etapas de una sola cultura humana sino de una multiplicidad de culturas, todas igualmente valiosas.

Se señala que Boas tuvo influencia sobre el indigenismo latinoamericano de los años 1920 y 1930⁴⁴. Figuras como Manuel Gamio, de México y Gilberto Freyre, de Brasil, fueron a estudiar a la Universidad de Columbia. En todo caso, habría que decir que las ideas de Boas se sumaron a las fuerzas endógenas del indigenismo latinoamericano, representadas por el pensamiento de Manuel González Prada (quien publicó tempranamente su ensayo “Nuestros Indios” en 1904), el espíritu de la Revolución Mexicana, y los estudios y reflexiones de Hildebrando Castro Pozo y José Carlos Mariátegui en el Perú.

Volviendo a la antropología, la proliferación de estudios de campo en los años 1920 y 1930 contribuyó también a que en ella se dejara atrás las teorías evolucionistas y difusionistas y se planteara demoledores ataques a la noción de culturas “avanzadas” y “atrasadas”. La nueva escuela funcionalista criticó la práctica de ubicar distintas sociedades en ordenamientos jerárquicos de acuerdo con principios basados en lo que no consideraba sino prejuicios. Antropólogos británicos como Alfred Radcliffe-Brown y Ralph Piddington señalaron la falacia común a estos procedimientos de saltar arbitrariamente de la observación de sociedades contemporáneas a un hipotético derrotero histórico. La falacia consis-

tía en prestar únicamente atención a ciertas prácticas e instituciones sociales “que podrían *probablemente* haberse dado de manera secuencial dentro de una comunidad o en toda la historia de la humanidad”⁴⁵.

En la década de 1930, los antropólogos concluyeron, por un lado, que no era la raza sino el ambiente lo que modelaba la cultura de una sociedad y, por otro lado, que no existía ningún sustento para juzgar a una sociedad como más avanzada o más atrasada que otra. Las distintas sociedades poseían sus propias maneras de hacer las cosas y estas maneras estaban similarmente adaptadas a su entorno, eran de carácter racional y les permitían en todos los casos satisfacer sus necesidades básicas y sobrevivir.

El Derecho Internacional y el estándar de civilización

Después de la Primera Guerra Mundial, las doctrinas de Derecho Internacional no cambiaron su imagen de las naciones no-occidentales al mismo ritmo que las ciencias sociales. El derecho internacional se mantuvo básicamente como un Derecho Occidental de las Naciones, tal como se había perfilado desde Wheaton (1836). El jurista británico, coincidiendo con el surgimiento del nacionalismo europeo y las teorías racialistas, subrayó los atributos distintivos de carácter moral, político y cultural de los estados europeos como sujetos principales de un orden legal internacional.

A comienzos del siglo XX existía todavía la difundida creencia que las normas legales internacionales no tenían un carácter obligatorio para los estados europeos en sus tratos con las naciones o

pueblos no-occidentales. Se veía a éstos como carentes de las características típicas de los estados o por debajo del “estándar occidental de civilización”, y por consiguiente incapaces de cumplir el principio básico del derecho internacional de la reciprocidad.

Además de las colonias, las cuales eran vistas como partes integrales de la metrópoli, existía un gran número de protectorados y estados vasallos, ambos con una soberanía menguada. Otras naciones, tales como China, Persia y Siam, aunque formalmente consideradas soberanas, no estaban catalogadas a la altura del estándar occidental de civilización. Se trataba, en consecuencia, de miembros solamente parciales de la comunidad internacional, con los cuales las naciones occidentales podían entablar únicamente un número limitado de transacciones legales. A estas naciones se les imponía normalmente la jurisdicción extraterritorial de tribunales occidentales, los cuales administraban justicia para los extranjeros.

En el nivel más alto de la periferia estaban los países latinoamericanos, los cuales, pese a ser reconocidos como plenamente soberanos, eran frecuentemente objeto de intervenciones externas para resolver sus diferendos con compañías o acreedores extranjeros. En 1928 el delegado ecuatoriano a la Comintern, Ricardo Paredes, caracterizaba a los países latinoamericanos como “dependencias del imperialismo”, con cierta independencia política pero profundamente penetrados por fuerzas externas⁴⁶.

Se consideraba la civilización como un modo de vida sustentado en una educación liberal y en la limitación del uso de la fuerza y asociado con la promo-

ción de la ciencia, industria, agricultura y el comercio. Los internacionistas, sin embargo, no acostumbraban definir la civilización en cuanto requisito para la membresía en la comunidad legal internacional. En cambio, en la práctica, las potencias occidentales daban al término un significado preciso y restringido, vinculado, en realidad, con un conjunto de condiciones enderezadas a facilitar la expansión internacional del capitalismo.

Así, según Schwarzenberger, que un Estado estuviera a la altura del estándar de civilización significaba esencialmente que:

...su Gobierno fuera suficientemente estable como para asumir compromisos vinculantes en el marco del Derecho Internacional... tuviera la capacidad y la voluntad de proteger adecuadamente la vida, libertad y propiedad de los extranjeros⁴⁷

Después de la Primera Guerra Mundial, la satisfacción del estándar de civilización dejó de ser una condición importante para el reconocimiento de nuevos miembros de la comunidad internacional. Sin embargo, en las doctrinas de Derecho Internacional, la distinción entre naciones civilizadas y no-civilizadas mantenía un lugar fundamental. Por ejemplo, el jurista norteamericano George Wilson afirmaba:

Pese a no existir acuerdo respecto a lo que constituye la civilización, se estima que el derecho internacional tiene plena vigencia sólo para los estados con un alto grado de ilustración. Las comunidades, políticamente organizadas o no, que no están dentro del círcu-

lo de estados reconocidos por el derecho internacional, por su insuficiente civilización, no carecen sin embargo de derechos. Se sostiene que estas comunidades deben ser tratadas como estados civilizados en la medida que el tiempo y otras circunstancias lo permitan⁴⁸

Refiriéndose al derecho de la expansión colonial, otro autor norteamericano, M.F. Lindley, encontraba que aunque resultaba difícil definir con precisión el concepto de "territorio atrasado" como objeto de la colonización, sí era posible caracterizar la realidad correspondiente de la siguiente manera:

En un extremo... territorios que se hallan completamente deshabitados, incluyendo territorios habitados por nativos de tan bajo nivel de civilización como aquéllos del África Central. En el otro extremo, obviamente excluye territorios que hayan alcanzado el nivel de la civilización europea u occidental⁴⁹

Los territorios habitados por tribus nativas seguían siendo considerados *nullius* por el Derecho Internacional. Las potencias occidentales podían ocuparlos y reclamar completa soberanía sobre ellos después de haber ejercido soberanía territorial por algún tiempo.

La degeneración de los pueblos coloniales

Hemos visto que durante la segunda mitad del siglo XIX las teorías racialistas y las concepciones antropológicas establecían la superioridad de las razas y ci-

vilización occidentales sobre el resto de la humanidad. Con relación a los pueblos colonizados por Europa, el discurso dominante fue construyendo imágenes de inferioridad y degeneración que contribuían a justificar la nueva ofensiva del imperialismo.

Así el historiador británico Thomas Macaulay en la década de 1850 se refería a los habitantes de Asia:

*...un pueblo hundido en las formas más bajas de esclavitud y superstición (que pueda ser) gobernado hasta hacerle que desee y sea capaz de obtener todos los privilegios propios de ciudadanos, sería una razón de gloria para Inglaterra*⁵⁰

Al mismo tiempo, sin embargo, algunos científicos sociales e intelectuales europeos orientaban la reflexión sobre la inferioridad hacia sus propias sociedades, a las que veían afectadas por problemas como la delincuencia, la pobreza, las enfermedades, la decadencia de la moral y la mezcla de razas. Encontraban que la degeneración, en el sentido de pérdida individual de la capacidad de satisfacer las demandas de una vida civilizada, no era ajena a su realidad. Ya Gobineau, en su famosa obra sobre la desigualdad de las razas (1855) se había referido a la degeneración en Europa, explicándola a base del racismo, señalando que ella ocurría por la mezcla de los arios con razas menos vitales.

El pensador social-cristiano Philippe Buchez, a mediados del siglo XIX, daba una visión sombría de la sociedad francesa:

... una población como la nues-

*tra... poseedora de una potente civilización; entre las más elevadas naciones en la ciencia, las artes y la industria. Nuestra tarea actual... es encontrar cómo puede ser que dentro de una población como la nuestra, puedan formarse razas... tan miserables, inferiores y degradadas que puedan ser clasificadas por debajo de las razas más salvajes*⁵¹

La degeneración de la raza era vista como causa de los problemas de Francia. En esta perspectiva, Buchez, como otros autores europeos, agrupaba extensos sectores de la población de las metrópolis junto con las razas menores de los imperios coloniales, en una situación de deterioro e inferioridad.

La teoría más influyente sobre la degeneración en Europa fue la de Cesare Lombroso⁵², quien sostenía que los criminales tendían a presentar rasgos físicos y psicológicos similares a los de los simios y los individuos en el estado salvaje. La criminalidad, por consiguiente, podía explicarse por un atavismo que reproducía en algunos individuos contemporáneos los instintos feroces de los animales inferiores y de la humanidad primitiva. En esta última, según Lombroso, el comportamiento criminal no constituía una desviación. Muy pronto otros autores escribieron acerca de la degeneración no sólo de los criminales sino también de varios otros grupos sociales.

Pero había otra explicación sobre la degeneración, la llamada teoría francesa, planteada inicialmente por Benedict Morel en la década de 1850, a base de estudios del retardo mental, que resulta más relevante para nuestro estudio. Morel y, posteriormente, autores como

Charles Feré⁵³ atribuían la degeneración a factores ambientales, relacionados con el advenimiento de la sociedad industrial.

Entre los factores, que afectaban sobre todo a las clases más bajas y a los individuos débiles, estaban las condiciones poco saludables de la vida urbana, el ritmo vertiginoso del trabajo, y las demandas múltiples que la supervivencia imponía a las personas. La degeneración, en esta perspectiva, era un producto de la civilización industrial. Emile Dukheim, en su célebre obra sobre el suicidio (1897), coincidía con esta perspectiva pues sostenía que en los grandes centros industriales no se hallaba progreso moral y que por el contrario eran más frecuentes los crímenes y suicidios⁵⁴.

En este sentido, se dio una clara conciencia en autores como F.S. Marvin de que sería un pecado capital de occidente instar a los pueblos no-occidentales a adoptar el sistema industrial sin prevenirlos y prepararlos para evitar los horribles males que éste había infligido a Europa⁵⁵.

En la década de 1890 ya no se consideraba que la degeneración fuera una anomalía sino un componente inevitable de la vida moderna. Este fenómeno pasó a impregnar las representaciones de la cultura y sociedad europeas⁵⁶. Max Nordau, en su popular obra *Degeneración* (1894), afirmó que el proceso amenazaba a todos los grupos sociales. Encontró sus efectos en las clases altas, así como en escritores y artistas.

La eugenesia, por otro lado, señalaba evidencias de deterioro racial en las sociedades occidentales, sobre todo por las altas tasas de reproducción de los deficientes mentales dentro de la población. Las soluciones que sus partidarios sugie-

rían, para enfrentar una doble amenaza a los individuos y razas superiores, era disminuir drásticamente la descendencia de los grupos inferiores dentro de las sociedades occidentales y minimizar el contacto entre razas superiores y menores a través de leyes de inmigración⁵⁷.

El temor a la degeneración alteró fundamentalmente los horizontes del liberalismo clásico, individual, a fines del siglo XIX, quitándole la confianza en el futuro y haciéndolo entrar en crisis. Se intensificaba la idea de que los avances científicos, económicos y técnicos no eran suficientes para crear una mejor sociedad. En todo caso los avances económicos y técnicos habrían sido más bien contraproducentes para el progreso.

La Primera Guerra Mundial fortaleció las percepciones de decadencia de las sociedades occidentales. Después de la conflagración había considerable pesimismo en círculos intelectuales acerca de las perspectivas del siglo XX, en el sentido que se veía como posible un "retorno a la barbarie". H.G. Wells expresaba las preocupaciones del momento:

Hay muchos hechos que parecen apuntar hacia un proceso degenerativo en el orden y la disciplina de las comunidades actuales. Podemos reconocer en alguna medida en casi todos los países (y en algunos países como Italia, Alemania y Estados Unidos en una medida notable) una declinación en el respeto de la ley, del gobierno democrático, y de las concepciones públicas de las últimas dos o tres generaciones⁵⁸

En Estados Unidos, los estudios realizados acerca de las características inte-

lectuales de los individuos que se presentaban como reclutas para la Primera Guerra Mundial revelaron que entre 30 y 40% de los mismos tenían una edad mental de entre 9 y 12 años. De estos resultados surgió una difundida imagen de que “el norteamericano promedio es un alumno de quinto de primaria” y se plantearon dudas en cuanto a la habilidad del pueblo americano de ejercer el sufragio inteligentemente⁵⁹.

H.H. Goddard, quien fue el primero en aplicar la escala de Binet para medir la inteligencia en Estados Unidos, en 1919 afirmaba, respecto a la población norteamericana:

*Debemos también saber que hay grandes grupos de hombres, trabajadores, que están solamente un poco por encima del niño, a quienes hay que decirles qué hacer y enseñarles cómo hacerlo... Solamente hay unos cuantos líderes; la mayor parte deben ser seguidores*⁶⁰

Por consiguiente, para Goddard la práctica de la democracia significaba:

*Que el pueblo gobierne seleccionando a los más sabios, más inteligentes y más humanos para que le señalen lo que se debe hacer para ser feliz. Por lo tanto, la democracia es un método para llegar a una aristocracia verdaderamente benevolente*⁶¹

Impulsado por los hallazgos realizados en la medición de inteligencia, un movimiento eugenésico cobró fuerza en Estados Unidos. Sostenía que las pruebas habían demostrado que los blancos norteamericanos y los inmigrantes de an-

cestro nórdico eran, en todo caso, más inteligentes que los inmigrantes de origen latino y eslavo. Tendía, así, a juntar a los negros, latinos y europeos del sur y del este como seres no sólo intelectualmente sino también moralmente inferiores⁶².

En este último sentido, la causa de los fracasos de la prohibición de alcohol, en la década de 1920, se atribuía a extranjeros inmorales. Se traspasaba convenientemente la culpa de los traficantes y consumidores nacionales a los proveedores extranjeros (de manera parecida a como sucede hoy en el caso de las drogas). Inmigrantes italianos y latinoamericanos (particularmente mexicanos) figuraban conspicuamente entre las imágenes de los contrabandistas y traficantes de alcohol, en tanto que se ignoraba las pingües ganancias de muchos “respetables” capitalistas norteamericanos⁶³.

La idea de impulsar procesos de regeneración social en occidente parecía cobrar fuerza en la década de 1920. No solamente era la ingeniería social en gran escala planteada por la eugenesia, en un empeño de reconstruir la naturaleza humana. También se daban distintas propuestas de políticas sociales como en el caso de la obra del norteamericano Austin Freeman (*Social Decay and Regeneration*, 1921). Asimismo, adquirieron un nuevo impulso los propósitos de regenerar a los pueblos no-occidentales, tal como lo reflejaba el interés por “la declinación de las razas sometidas” y por diversas medidas para revertirla⁶⁴. La expresión del norteamericano Norman Harris era elocuente:

*...el gran problema del momento es éste: cómo ayudar a los orientales... a trabajar en su propia regeneración...*⁶⁵

Sorprendentemente, sin embargo, como señala Daniel Pick, en algún momento (en la década de 1940) desapareció en occidente el interés por la degeneración interna y por las políticas para contrarrestarla. De esta manera, occidente dejó de atribuirse a sí mismo, la degeneración y pasó a percibirla solamente en sus colonias⁶⁶.

En efecto, en tanto que el soslayamiento del tema de la degeneración interna se volvía una tendencia general en occidente, en potencias coloniales como Gran Bretaña, en los años 1930, se acentuaba la sensibilidad respecto a la situación social de las colonias y se avivaba la discusión sobre la humanización de la política colonial y la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los nativos⁶⁷.

No resulta aventurado pensar que el abandono del tema de la degeneración en las sociedades europeas tuvo mucho que ver con el ensanchamiento de la democracia, que venía dándose en el continente desde 1880 y que culminó poco después de la Primera Guerra Mundial (Suiza adoptó el sufragio universal masculino en 1880, Francia en 1884, Gran Bretaña en 1918, y Bélgica, Italia y Alemania en 1919).

Para creer en las bondades de la democracia era indispensable desarrollar fe en la capacidad de las masas para autogobernarse a través de representantes elegidos. Este imperativo triunfó a la postre sobre las perspectivas de degeneración social, con las que curiosamente coexistió por varias décadas.

La Primera Guerra Mundial aumentó el escepticismo sobre las bondades del ser humano promedio, pero en el lado práctico tuvo más fuerza la presión para

incorporar a las masas al sistema político, tras su decisiva participación en el conflicto y en vista de la amenaza que significaba el atractivo del nuevo régimen socialista en Rusia.

Durante el siglo XIX los regímenes liberales de Europa habían luchado contra la movilización de los pobres. Se oponían a la participación de las masas y las mantenían sometidas a la miseria económica y política. El principal argumento que empleaban era la inferioridad psicológica de las mayorías. Pero en 1910 la autora británica Martin testimoniaba ya un cambio formal en esta actitud. Después de señalar que la sociedad constaba de tres segmentos, a saber: el de las personas talentosas, el de la gente común y el de los pobres y defectuosos (estos dos últimos que obviamente constituían la masa), Martin reflexionaba sobre el segmento más numeroso, el de la gente común:

Es la hipocresía más común del momento —especialmente en círculos políticos— la de dirigirse a esta clase como si fueran ciudadanos maduros y soberanos, pero nada puede estar más lejos de la verdad. Son niños grandes cuya característica distintiva es su inmadurez⁶⁸.

Quince años más tarde, en 1925, cuando el sufragio universal masculino era una realidad virtualmente en toda Europa, un pensador de impecables credenciales liberales como el británico Harold Laski confirmaba la todavía precaria naturaleza del cambio de opinión sobre las capacidades de las masas:

Para Europa occidental, por lo menos, el gobierno democrático se ha

convertido en un rasgo común que no admite discusión... Ningún estadista de hoy se atrevería, cualquiera que fuera su ideología, a referirse al pueblo como "multitud de puercos..."

...Pero el resultado de la reflexión... es no incorporar a la actividad política a la masa de hombres y mujeres... Ellos pueden apenas expresar sus deseos; y aún cuando pueden hacerlo, no tienen la preparación para juzgar si las soluciones que se les propone son una respuesta adecuada a sus deseos⁶⁹.

La necesidad de legitimar la democracia como sistema político llevó a las naciones occidentales a abandonar finalmente la discusión del tema de la degeneración dentro de sus sociedades. No solamente las personas comunes, sino también los pobres, los débiles y los defectuosos debían ser capaces de participar sensatamente en el Gobierno. Este cambio dejó, en el imaginario occidental, solamente a las masas de los pueblos no-occidentales en la vertiente de la degeneración.

Se volvió políticamente incorrecto para las élites referirse a la mayoría de sus compatriotas como degenerados, inferiores o infantiles. En unos pocos lustros comenzó a prevalecer la percepción de que las masas de occidente habían dejado atrás su condición de incompetencia intelectual y política. Sin embargo, el espíritu aristocrático de las élites europeas podía seguir viendo como inferiores a los pueblos coloniales y semicoloniales y apoyar un nuevo énfasis en el desarrollo colonial para la regeneración de los primeros.

En las naciones del Sur la percepción de las masas por las élites había evolucionado de manera un tanto diferente, en buena medida por los menores avances de la democracia. Las élites latinoamericanas, por ejemplo, en las primeras décadas del siglo XX, mostraban una visión tan distante y racista de sus compatriotas como aquélla predominante en el Norte (de la cual era muchas veces simple réplica). El escritor peruano Francisco García Calderón, autor de una de las obras sobre América Latina de mayor circulación en occidente ("*Les democraties latines de l'Amérique*", publicada en París en 1910) opinaba que la mezcla de españoles, indios y negros había sido desastrosa para el progreso de la región.

En los años 1920 en América latina, cobró fuerza una corriente indigenista, que proclamaba el valor intelectual y cultural del indígena y el mestizo. Ella representaba, en realidad, un intento de reivindicación de la gente común de América Latina, la cual había sido vapuleada por generaciones anteriores de europeístas, desde los días de Sarmiento y Alberdi.

Las premisas del indigenismo latinoamericano tuvieron empuje suficiente para contrastar la hegemonía de las visiones europeístas y contribuir a la construcción de algunas nacionalidades de la región. Sin embargo, su influjo sobre las naciones del Norte fue muy limitado. No alteró significativamente las imágenes de inferioridad de los pueblos del Sur. Por lo demás, las imágenes que prevalecían en el Norte, dejando de lado la esfera cultural, se iban relacionando crecientemente con la vida económica y social.

Admiración por las élites del sur

La distinción que hemos hecho entre élites y masas en las naciones del Sur nos lleva, por otro lado, a señalar un importante aspecto en la evolución de las imágenes del Norte. La inferioridad que se atribuía a los pueblos del Sur, antes de 1945, no se hacía necesariamente extensiva a sus grupos dirigentes. Se reconocía en éstos ciertas cualidades y se admiraba rasgos de su calidad de vida. Ello fue puesto en evidencia, por ejemplo, entre 1900 y 1930, con el eco que halló el Arielismo latinoamericano en Estados Unidos, en la forma de una fascinación por las élites tradicionales del Sur.

La obra "Ariel" del uruguayo José Enrique Rodó, marcó en 1900, una declaración de desdén y superioridad de los latinoamericanos cultos respecto a la civilización utilitaria y maquinista de Estados Unidos. Al mismo tiempo que manifestaba su admiración por las instituciones políticas norteamericanas, Rodó denunciaba un crudo materialismo, una mediocridad burguesa y una lasitud moral en el industrialismo norteamericano.

Coincidentemente, desde fines del siglo XIX, varios distinguidos pensadores norteamericanos venían criticando el materialismo de sus compatriotas. Veían a unos Estados Unidos, que anteriormente habían reclamado superioridad sobre Europa en base a su solidez moral y que se habían permitido menospreciar la cultura, enrumbar por un camino de franca bancarrota moral, corroídos por el materialismo y la falta de intereses culturales⁷⁰.

Estos pensadores se lamentaban de

que el progreso económico no hubiera tenido repercusiones positivas en la cultura de su país. Anhelaban el retorno de una aristocracia espiritual que diera el tono a la sociedad, que limitara la codicia de sus políticos y empresarios y que encaminara las energías de las masas.

Los arielistas norteamericanos admiraban, como muchos de sus compatriotas cultos, los modales y la preocupación por la vida intelectual y espiritual de las élites latinoamericanas. Aún Theodore Roosevelt, que fuera inmortalizado como símbolo del imperialismo norteamericano hacia América latina, reconocía:

Los latinoamericanos frecuentemente nos superan, no solamente en pompa y ceremonia sino también en lo que es de real importancia: cortesía. En civilidad y cortesía bien podemos avenirnos a tomar lecciones de ellos⁷¹

Los arielistas norteamericanos, argumentaban la necesidad de que Estados Unidos contara con una clase dirigente como las de América Latina, que no solamente privilegiara la cultura sino que al mismo tiempo fuera capaz de imprimir continuidad a la evolución social en medio del avance del capitalismo, preservando ciertos valores y estructuras comunitarias de carácter básico. Reconocían superiores cualidades de gobernanza en las sociedades latinoamericanas.

En una zona distinta del espectro político, a comienzos de los años 1930, se hicieron escuchar voces que creían vislumbrar en América latina la solución para los males de la civilización norteamericana. El periodista Carleton Beals vió en la proclamación de una revoluc-

ción continental por el político e intelectual peruano Haya de la Torre la chispa de renovación que podría extenderse, significativamente, desde la antigua tierra de los Incas, para forjar una civilización indoamericana. Esta civilización, reivindicando a los oprimidos, lograría una síntesis de las culturas indias y caucásicas de las Américas⁷².

Hasta estos momentos había en el Sur, y concretamente en América Latina, grupos dirigentes, reconocidos y aún admirados en el Norte, que afirmaban con orgullo una identidad y concepciones propias. Su actuación llegaba a despertar deseos de emulación en algunas élites norteamericanas. Muy pronto, sin embargo, el juego de las fuerzas de la historia –relacionadas, en el Norte, con la consolidación de la democracia y, en el Sur, con el desarrollo capitalista– iba a socavar las posiciones de ambos grupos de actores.

El anticolonialismo y el desarrollo

La Declaración Atlántica, suscrita por Churchill y Roosevelt en 1941, renovó la fuerza del principio de autodeterminación de los pueblos, que finalmente alcanzó a los pueblos coloniales. A partir de 1942, Estados Unidos asumió un resuelto rol de liderazgo entre las potencias occidentales, combinando firmeza y flexibilidad, en pos de la independencia de las colonias.

Posteriormente a la creación de las Naciones Unidas, en 1945, la aceptación del colonialismo fue rápidamente opacada por una extendida condena de esta institución en las resoluciones de la organización y en conferencias interna-

cionales. La Carta de Naciones Unidas y las resoluciones de la Asamblea General (votadas por una creciente mayoría de nuevos países miembros), fueron dando forma a un derecho internacional marcadamente diferente, que aceptaba efectivamente el principio de universalidad y admitía como sujetos, en igual pie, a naciones de distintos antecedentes, razas y civilizaciones.

Los argumentos y aspiraciones anticoloniales, que habían sido articulados por muchas décadas en los movimientos de liberación nacional, se convirtieron en pronunciamientos oficiales de importantes grupos de estados o de toda la comunidad internacional. En la Conferencia de Bandung (1955), se afirmó que el colonialismo era “un mal que debía aceleradamente ser acabado”. La Resolución 1514 (1960) de Naciones Unidas, consideraba la dominación extranjera como una negación fundamental de los derechos humanos. La Resolución 1803 (1962) establecía el inalienable derecho de todos los estados de disponer libremente de sus riquezas naturales y recursos, de acuerdo con sus intereses nacionales. La Resolución 1904 (1963) urgía la eliminación de toda forma de discriminación racial.

Otro propósito norteamericano durante la guerra, la lucha contra la pobreza, elocuentemente proclamada por el presidente Roosevelt en su Declaración de las Cuatro Libertades en 1941, tuvo también un poderoso impacto en el mundo de la posguerra. El lema de “Paz y Prosperidad” de los Aliados habría de convertirse en un ambicioso proyecto mundial llamado a hacerse realidad a base de la tecnología moderna, el libre comercio y la cooperación internacional.

En las primeras décadas del siglo XX, la pobreza había sido considerada como un problema de la humanidad que por sus complejas características solamente podía abordarse de manera muy gradual⁷³. El presidente Roosevelt, sin embargo, con un claro propósito político, contribuyó decisivamente a elevar las expectativas de que el problema podía ser resuelto “en nuestra época y en nuestra generación”.

La pobreza de grupos, especialmente a partir de la dolorosa experiencia de la Depresión de los años 30, era vista como un problema de índole global o transnacional que afectaba tanto a las naciones occidentales como a las no-occidentales, tal como lo revelaban por ejemplo las investigaciones de Seeböhm Rowntree sobre la pobreza en Gran Bretaña y como lo expresaba el entonces joven economista norteamericano Kenneth Boulding:

... las tres cuartas partes atrasadas del mundo... lo mismo podría decirse, en algún grado, de India, de Java, de la mayor parte de África y Sudamérica, aún de Polonia y Rumania y aún del estado (norteamericano) de Georgia⁷⁴

El subsecretario de Estado norteamericano, Sumner Welles, en sus intentos de convencer a las naciones latinoamericanas de apoyar a los Aliados en la Guerra, en 1939, sugirió una visión alternativa a esta visión transnacional de la pobreza, que en poco tiempo mostraría ser muy atractiva para las naciones no-occidentales. Destacando el enorme potencial productivo del capitalismo así como los beneficios del intercambio y la cooperación internacionales, Welles perfiló la tarea de luchar contra la pobreza

básicamente como un problema de distribución a nivel internacional:

Pues el mundo puede fácilmente producir lo que la humanidad necesita. El problema es más bien uno de distribución y poder adquisitivo, esto es, de crear los mecanismos que permitan que lo que el mundo produce sea justamente distribuido entre las naciones del mundo...⁷⁵

Entre los supuestos centrales de Welles estaban los de que existía una división en el mundo entre naciones ricas y pobres y que la pobreza podría ser erradicada simplemente mediante la transferencia de recursos de la una a las otras. Este simplista e ingenuo enfoque sería sin embargo la base para la histórica transformación de la perspectiva de la pobreza, a partir de la posguerra, en una cuestión interestatal, es decir en un problema a ser resuelto a través de la relación entre las “ricas” naciones industriales y las “pobres” naciones no-occidentales, predominantemente agrarias.

De esta manera, así como en la visión occidental de los años 30 las naciones no-occidentales quedaron en una posición de “monopolio” de la inferioridad y degeneración humana, a partir de los años 40 pasaron también a monopolizar, en el imaginario occidental, el flagelo de la pobreza.

Aparte del interés político evidente detrás de la visión interestatal de la pobreza y de la lucha para erradicarla, es importante señalar también la función que ella cumplió en la promoción de la imagen de idoneidad del capitalismo. No debemos olvidar que, tal como lo comentó James Peck⁷⁶ en todo el mundo occi-

dental, inclusive en Estados Unidos, se había dado, durante los años 30, un serio cuestionamiento al capitalismo. Se criticaba que el sistema fomentaba la competencia y la codicia en la sociedad y que, particularmente en una coyuntura de recesión, destruía los lazos comunitarios y erosionaba la base social de una nación. La vida en el capitalismo se percibía como extremadamente fragmentada, individualista y competitiva, y se comparaba el sistema, muchas veces desfavorablemente, con el socialismo.

La propuesta de Roosevelt en 1941 entrañaba, como lo sugiere Peck, una suerte de extensión del "New Deal" norteamericano al mundo entero. Se sugería una adaptación del capitalismo a escala internacional que lo convirtiera en el modelo para la evolución de la mayor parte del mundo. El capitalismo, en efecto, dejó repentinamente de ser cuestionado en el ámbito no-socialista en los años 40. En Estados Unidos, la economía funcionaba a toda máquina; en Europa la modificación interna del capitalismo hacía surgir el Estado de Bienestar; por último, a nivel mundial, el capitalismo pasaba a ser proclamado como el sistema que podía salvar a las masas de la pobreza.

También cambió la valoración de la sociedad industrial. La misma, como objetivo del progreso occidental, había suscitado profundas dudas a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Sus exigencias habían sido vinculadas con el deterioro de la condición humana. Su adopción por los pueblos no-occidentales había sido vista con aprensión por académicos como F. S. Marvin. Sin embargo, la sociedad industrial pasó a postularse como meta y paradigma para los esfuerzos de los pueblos del tercer mundo.

En los años 50, las Naciones Unidas y sus agencias especializadas así como numerosos grupos y sectores de las naciones industriales se encargaron de difundir a nivel mundial la imagen de una suerte de bloque homogéneo de "países en desarrollo" que monopolizaban la pobreza en el mundo. Se percibía que sus economías, en muchos casos, lejos de progresar, se iban deteriorando preocupantemente⁷⁷. Al mismo tiempo, tal como lo percibió agudamente P.T. Bauer, los medios de comunicación masiva del Norte se dedicaron sistemáticamente a dramatizar la pobreza:

La ilustración de tales condiciones a través de escenas de niños famélicos, chozas y barriadas repletas de gente miserable... trabajadores recibiendo jornales irrisorios, se ha convertido en la materia prima predilecta de películas documentales, programas de televisión y fotografías periodísticas⁷⁸

De otro lado, con el nuevo énfasis en la igualdad de las naciones, después de 1945, el vocablo "atrasado" pasó a ser considerado como insultante para referirse a las naciones no-occidentales. Muy pronto, su sucedáneo, el término "subdesarrollado" fue también conceptualizado como ofensivo y reemplazado por el eufemismo de "países en desarrollo" en la literatura emanada de los gobiernos y organismos internacionales.

En la práctica, sin embargo, el término "subdesarrollo" continuó siendo el preferido, por periodistas, académicos y el público en general, para señalar lo que percibían como el principal común denominador de las naciones no-occidentales o del tercer mundo. Y este térmi-

no, más allá de su preciso significado económico (referido a economías deficitarias en capital, con recursos naturales inexplorados y una baja productividad de la mano de obra) continuó teniendo una connotación de inferioridad respecto a los estándares occidentales.

Los persistentes supuestos del colonialismo

Hemos indicado que a partir de 1945, las consecuencias de la Guerra, en particular el liderazgo norteamericano y la actuación de Naciones Unidas, fueron deslegitimando el sustento del colonialismo. Pero los argumentos colonialistas, lejos de desaparecer, se reagruparon con energía dentro de los países industriales.

Por ejemplo, el "Código de Ética Internacional", elaborado en 1949 por un grupo internacional de intelectuales católicos presidido por el Cardenal belga Van Roey, inequívocamente respaldaba el colonialismo. Señalando que la civilización no podía ser "monopolio de un pequeño número de naciones privilegiadas", abogaba por la ayuda a las naciones atrasadas y afirmaba que no era posible prestar tal ayuda sin una estrecha subordinación de la nación receptora⁽⁷⁹⁾. En cuanto a la explotación de los recursos naturales del tercer mundo, ofrecía el siguiente razonamiento:

Se distorsiona el plan divino y se frustra a la humanidad en la obtención de lo que le corresponde, cuando las naciones atrasadas, debido a su incapacidad, debilidad o desidia, dejan de desarrollar las potencialidades de sus territorios. En tanto no exista una autoridad

que tenga la responsabilidad de remediar esta situación, cualquier Estado, con la voluntad y medios suficientes, puede emprender esta misión, retirando, si fuera necesario, de la soberanía de los nativos los derechos de explotación que ellos dejaron de ejercer para beneficio común de todas las naciones⁸⁰

Desde la Conferencia de Bandung (1955), sobre todo en el marco de Naciones Unidas, las naciones asiáticas y africanas, apoyadas por las naciones latinoamericanas y por la Unión Soviética, desarrollaron vigorosos argumentos para persuadir al mundo de que el colonialismo era ilegítimo y que constituía "una abominación a los ojos de Dios que debía ser prontamente extirpada"⁸¹. Sin embargo, nunca se llegó a un consenso sobre la materia. Nueve estados, incluyendo paradójicamente a Estados Unidos (que discrepaba con la mayoría respecto a los plazos contemplados para la descolonización), se abstuvieron en 1960 de votar a favor de la histórica Resolución 1514 de la Asamblea General de Naciones Unidas acerca de la independencia de las colonias.

Como reacción a la creciente influencia de las naciones no-occidentales en la Asamblea General de la ONU y a sus constantes condenas del colonialismo, en países como Francia, Gran Bretaña⁸² y en el mismo Estados Unidos se articulaban vivas defensas de este sistema.

Precisamente en este último país, en una obra colectiva acerca de la idea del colonialismo, editada por el Foreign Policy Institute de la Universidad de Pennsylvania⁸³, Stefan Possony escribió un capítulo criticando detalladamente las propo-

siciones centrales del anticolonialismo. En el mismo volumen, William Yandell Elliott, profesor de política de la Universidad de Harvard, encontraba que muy pocas colonias se hallaban suficientemente maduras para adquirir plenos derechos como estados y observaba que constituía una “abdicación de una responsabilidad moral” el otorgar, en nombre de la democracia, completo control a “quienes tienen poca o ninguna capacidad para gobernarse a sí mismos”. Elliott objetaba también enérgicamente la noción de derechos de propiedad absoluta de las naciones menos desarrolladas sobre sus recursos naturales⁸⁴.

Estas opiniones dejaban entrever con claridad que si bien los imperios coloniales, por razones políticas o militares, se encontraban a la sazón a la defensiva o en retirada, la idea del colonialismo y sus supuestos principales conservaban aún mucha fuerza entre las élites de las potencias occidentales.

La era del desarrollo y su ocaso

El año 1949 marca el inicio de la era del desarrollo, cuando el presidente Truman lanza el llamado programa del Punto Cuarto, de asistencia a los países en desarrollo. El contexto de una competencia mundial con la Unión Soviética, con el estallido de la Guerra Fría, fue el desencadenante inmediato para las acciones norteamericanas.

El propósito inicial del desarrollo era, como hemos señalado anteriormente, la eliminación de la pobreza en el mundo, pero muy pronto se le sumó otra meta, mucho más atractiva para las clases medias y las élites del tercer mundo: el con-

tinuo enriquecimiento de las sociedades en desarrollo⁸⁵.

Esta meta contribuyó a darle tempranamente un confuso propósito al desarrollo, pues no es difícil apreciar que las políticas necesarias para erradicar la pobreza en una nación son básicamente distintas de las políticas para aumentar el bienestar general y, más aún, que estas últimas puedan contribuir a incrementar la pobreza y la desigualdad.

Además, la adición de esta nueva meta insinuaba una enorme dificultad para el desarrollo en el ámbito internacional y contradecía la promocionada imagen universal de un proceso en el que todas las naciones del tercer mundo estaban llamadas a beneficiarse.

En efecto, el desarrollo se postulaba como un proceso basado en gran medida en la cooperación internacional, y era plausible que así lo fuera en tanto que se luchaba contra la pobreza; pero en cuanto búsqueda continua de enriquecimiento nacional, el desarrollo de cada país estaba evidentemente sujeto a la implacable competencia internacional.

Por otro lado, el gran paradigma de desarrollo que los cánones de la Economía del Desarrollo, Naciones Unidas y los países donantes impulsaban era de naturaleza claramente perjudiciada. Privilegiaba especialmente un (rápido) crecimiento sobre la distribución; el capital (externo) sobre los demás factores productivos; el comercio exterior sobre la expansión del mercado interno; la industria sobre la agricultura; el sector urbano sobre el rural; y las grandes empresas sobre las pequeñas y medianas empresas. En suma, el paradigma del desarrollo buscaba sobre todo integrar las

economías de las nuevas naciones soberanas del tercer mundo al sistema capitalista mundial.

El presidente Truman expresaba candorosamente este propósito refiriéndose al primer programa norteamericano del ayuda al desarrollo:

De esta manera el plan (del Punto Cuarto) era realista a la vez que idealista. El sentido común me indicaba que el desarrollo de estos países mantendría a nuestras propias plantas industriales en actividad por innumerables generaciones...

Se ha estimado que una mejora de sólo 2% en los niveles de vida de Asia y África mantendría las plantas industriales de EEUU, Gran Bretaña y Francia funcionando a todo vapor por un siglo...⁸⁶

El desarrollo fue desde el inicio, claramente, un mito, porque, además de su básica indefinición conceptual y de la sesgada teoría económica que lo sustentaba, se le predicaba, de manera más o menos uniforme, para países con inmensas desigualdades. Además de una enorme disparidad en sus dotaciones de recursos naturales eran poseedores de diversas culturas, estructuras sociales y regímenes políticos. Estos elementos podían favorecer o entorpecer en muy distinto grado la implantación y funcionamiento de mecanismos de crecimiento y distribución.

En el curso del devenir histórico del desarrollo, el proyecto de progreso económico universal sufrió una serie de grandes reveses que fueron, desde muy temprano, debilitando gradualmente el mito

de un avance lineal hacia la prosperidad que se había construido⁸⁷.

Un primer revés sobrevino después del triunfo de Fidel Castro en Cuba, cuando sus intentos de “exportar” la revolución a América Latina hicieron descubrir a EE.UU., el principal promotor del desarrollo, que el crecimiento económico no había vuelto a esta región nada menos vulnerable a la agitación. Por el contrario, al aumentar las expectativas y la desigualdad, había acentuado el conflicto social. Esta experiencia sugirió a EE.UU. que la transformación económica del tercer mundo era una tarea mucho más complicada de lo inicialmente pensado, que requería difíciles reformas sociales y políticas. Disminuyó así su entusiasmo de promotor.

El segundo revés, ocurrido hacia fines de la década de 1960, fue en gran medida de carácter moral, al comprobarse que el desarrollo no contribuía a aliviar la pobreza y la desigualdad en el tercer mundo. El Banco Mundial y otros organismos internacionales intentaron entonces redefinir el modelo vigente de desarrollo, tratando de disminuir la importancia atribuida al crecimiento por sí solo y poniendo mayor énfasis en la agricultura y el desarrollo rural, con el fin de mejorar la distribución. Muchos países en desarrollo (especialmente los latinoamericanos) parecían, sin embargo, en esos momentos, estar más preocupados por mejorar sus relativos beneficios derivados del comercio internacional a través de preferencias arancelarias. También privilegiaban la construcción de una industria autónoma y sofisticada.

En los inicios de los años 1970, el proyecto de desarrollo mundial sufrió un devastador ataque científico, al mostrar

el Club de Roma los contraproducentes efectos ambientales del acelerado avance industrial. Planteó la imposibilidad material de continuar el ritmo de este proceso más allá de unas cuantas décadas. La vía del crecimiento fue por primera vez seriamente cuestionada por la ciencia. A su vez, la alternativa puesta sobre el tapete de un "crecimiento cero" fue criticada, especialmente, por los países en desarrollo, quienes la vieron como un argumento interesado en frustrar su llegada a la madurez industrial.

En la segunda mitad de la década del 70, el mito del desarrollo tuvo su más duro revés político, en los debates Norte-Sur sobre el proyecto de un Nuevo Orden Económico Internacional. Quedaron en evidencia insalvables discrepancias entre el Norte y el Sur respecto a las formas básicas de promover el desarrollo internacional y a las responsabilidades involucradas.

Los países donantes consideraban la ayuda esencialmente como un mecanismo de corto plazo, llamado a cumplir objetivos de su política exterior y a contribuir a que los países receptores ingresaran a una etapa de desarrollo autosostenido. Los países en desarrollo, por su parte, visualizaban la ayuda en un horizonte de largo plazo y determinada fundamentalmente por sus necesidades de desarrollo.

Más importantes, tal vez, fueron las discrepancias que afloraron en cuanto a las razones de los países industriales para ayudar el desarrollo. El tercer mundo invocaba un deber de justicia para el Norte, derivado de la pasada explotación del imperialismo, en tanto que los países industriales, exonerándose de toda responsabilidad por la existencia del "sub-

desarrollo", explicaban sus acciones por un sentimiento espontáneo de beneficencia.

Asimismo, en tanto que el Norte estimaba que el objetivo último del desarrollo, el bienestar económico, era primordialmente competencia de los gobiernos nacionales y que las preocupaciones de justicia distributiva debían referirse al ámbito nacional antes que al internacional, los estados del Sur ponían énfasis en la redistribución de la riqueza a nivel de países y planteaban el bienestar económico de los pueblos del tercer mundo como un problema de relevancia universal

Un segundo revés político para la fe en el desarrollo a fines de los años 70 fue el ocaso del Keynesianismo, culpado por los grandes tropiezos económicos de la década. El Keynesianismo fue desplazado por un resurgimiento del liberalismo. Seguidamente, en los años 80, el neoliberalismo triunfante, en el contexto de la crisis de la deuda, arremetió contra las premisas de la Economía del Desarrollo, rama herética de la economía liberal, fuertemente influenciada por Keynes, que había guiado los esfuerzos de los países del tercer mundo.

La intervención del estado en la economía, la protección externa de la misma y la regulación del mercado cayeron en el descrédito, pasándose a percibir la apertura externa y la competencia internacional como las mejores recetas para el desarrollo.

El último golpe político sufrido por el desarrollo fue la división del tercer mundo, la cual se hizo manifiesta tanto en el Grupo de los 77 como en el Movimiento No-Alineado. En la Quinta Reu-

nión de la UNCTAD (1980) el Grupo de los 77 tuvo que presentar tres portavoces regionales para cada tema en debate. La desintegración del Grupo de los 77 puso en evidencia la existencia de grandes diferencias en cuanto a poder e intereses económicos entre los países del tercer mundo. Esas diferencias, como señalamos anteriormente, podían fácilmente advertirse desde el comienzo de la era del desarrollo.

El problema radicaba, en síntesis, en que en varios rubros de la agenda de la UNCTAD V, tales como comercio de manufacturas, financiamiento, petróleo, y control de las empresas multinacionales, sólo un puñado de países poseía fuertes intereses en juego.

A su vez, la cohesión del Movimiento No-Alineado se vio debilitada por la lucha por el control interno librada entre las naciones fundadoras del movimiento y algunos miembros de tendencias radicales, tales como Cuba y Libia.

En el frente económico, la escena internacional comenzó a transformarse notablemente en la década de 1970, afectando negativamente la producción y el comercio de los países en desarrollo. En primer término, la tendencia hacia una nueva división internacional del trabajo, que entrañaba la transferencia de líneas de producción hacia el Sur, se detuvo, debido al proteccionismo de los países del Norte.

Al mismo tiempo, las empresas multinacionales mostraban menor interés por explotar la ventaja comparativa proporcionada por la mano de obra del tercer mundo, al haber automatizado las fases de mano de obra intensiva de las cadenas de producción. La innovación tec-

nológica se había encargado también de reducir sistemáticamente la importancia industrial de las materias primas tradicionales, exportadas por el tercer mundo, comprimiendo su demanda y deteriorando los términos de intercambio con relación a los productos y servicios del Norte.

Estas tendencias hacían ya mirar con escepticismo la posibilidad de que el comercio pudiera servir como motor de crecimiento al tercer mundo.

Pero mucho más dramático que el deterioro de las perspectivas del comercio para el crecimiento, el cambio más trascendental para las economías del tercer mundo ocurrió en la década del 80, con el fin del financiamiento masivo del desarrollo.

La crisis de la deuda fue un golpe mortal a la viabilidad económica del desarrollo y el revés decisivo para la caída del mito. El desarrollo se había basado en la transferencia de capitales desde el Norte. Alrededor de 1982 se detuvieron estos flujos para, poco después, revertir su sentido, debido a los abultados pagos del servicio de la deuda. Los programas de estabilización y ajuste de la década motivaron una declinación marcada y constante de la producción en muchos países, hicieron desaparecer la inversión social y ocasionaron el desmontaje de los servicios públicos. Golpearon brutalmente el bienestar de las poblaciones.

Una de las más claras lecciones que se puede obtener de la crisis de la deuda (y que fue destacada, curiosamente, por un banquero) es que fue consecuencia de una fijación de las políticas de desarrollo en el comercio y el financiamiento.

Se habían seguido modelos de crecimiento simplistas y mecanicistas que consideraban al desarrollo derivado de la expansión del comercio exterior y que distorsionaban la noción de ventaja comparativa al hacerla gravitar sobre el financiamiento⁸⁸.

La crisis de la deuda marcó para muchos autores el fin de la era del desarrollo. En este sentido, en 1989 señalábamos nuestro parecer de que “el modelo convencional de desarrollo, basado en la inversión y la industrialización intensivas se ha agotado finalmente en el tercer mundo”⁸⁹. Tres años más tarde, una reconocida autoridad como Ignacy Sachs sentenciaba categóricamente que “la idea de desarrollo aparece como una ruina en el panorama intelectual... es tiempo de dismantelar esta estructura mental”⁹⁰.

Desde mediados de la década de 1980, era evidente que el fracaso económico de África y la crisis de la deuda estaban haciendo tambalear el mito del desarrollo. Apenas diez años antes el desarrollo había alcanzado su apogeo, con las demandas de un Nuevo Orden Económico Internacional y el diseño de estrategias, como la de las necesidades básicas, que apuntaban genuinamente al alivio de la pobreza.

Curiosamente, en medio de la declinación del gran paradigma de desarrollo de la posguerra, surgieron variantes del mismo como la del desarrollo sostenible (1987) y el desarrollo humano (1990), las cuales acentuaban aún más el carácter idealista del proceso. Volvían los fines del desarrollo de mucho más problemática realización. Según estos sugestivos modelos, el desarrollo ya no debería perseguir únicamente la abolición

de la pobreza sino también, en el primer caso, la preservación del ambiente y, en el segundo caso, la ampliación de las capacidades y la libertad humanas.

En medio del claro fracaso de la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el mundo, resultaba por lo menos irónico que, en vez de redoblar esfuerzos por avanzar en este rumbo, las energías de Naciones Unidas, el Banco Mundial y sus equipos de distinguidos pensadores y científicos sociales se concentraran en proponer metas aún más ambiciosas y difíciles de alcanzar para las acciones de los países en desarrollo.

Lo que hacían era atribuir al desarrollo nuevos fines, más atractivos y nobles pero a la vez más impracticables. De lo que parecía tratarse era de reconstituir y relanzar el mito, que había entrado en crisis.

En la década de 1990 no constituía más un punto de vista radical referirse al fracaso del desarrollo. Lawrence Summers, escribiendo en una revista del Fondo Monetario Internacional, admitía en 1992 que numerosas naciones, entre ellas doce latinoamericanas, con una población total de 500 millones de personas, no habían crecido sino retrocedido económicamente a partir de la década de 1960(91). El presidente ejecutivo de la Corporación Financiera de Desarrollo, del grupo del Banco Mundial, William Ryrie, expresaba en 1994 que

*los resultados de varias décadas de esfuerzos de desarrollo han sido, de hecho, variados y en muchas formas decepcionantes... la cuestión del éxito o fracaso de todo este episodio se mantiene pendiente*⁹².

El desarrollo, sin embargo, había tenido completo éxito en incorporar al tercer mundo al sistema capitalista mundial, y en difundir y establecer básicamente las pautas del mercado, a nivel de consumo y producción, en todas las naciones del mundo.

Una nueva ideología, la globalización neoliberal, vino a llenar el vacío dejado por el declinante mito al desarrollo, a partir de 1990. Rápidamente se volvió el principal elemento cohesivo y de consenso entre los países del Norte y del Sur.

La ideología del globalismo, sin embargo, a diferencia del paradigma del desarrollo, no muestra mayor contenido ético. No promete la justicia ni la paz social. Es que ya no es necesario atraer las naciones del Sur al capitalismo. Las élites políticas y empresariales y las pequeñas clases medias del Sur se han contagiado del *ethos* capitalista. Por consiguiente, el globalismo presenta simplemente un maduro proceso de homogenización del mundo y una supremacía de los mercados. Ambos deben ser aceptados por las naciones so pena de quedar excluidas del progreso económico.

En el terreno práctico, la ideología neoliberal hizo anatema de la intervención del estado en la economía, que constituía elemento medular de los intentos de desarrollo. La pobreza mundial dejó de ser una preocupación importante para la opinión pública de las naciones industriales. En muchas de ellas, como Estados Unidos y el Reino Unido, se había incrementado la pobreza interna. La ayuda al desarrollo disminuyó marcadamente en la década de 1990.

Podría argumentarse la tesis del fracaso del desarrollo destacando las esca-

sas mejoras que ha habido en los países en desarrollo, desde la década de 1950 a la fecha, con relación a la mayor parte de lo que entonces se consideraba los síntomas del subdesarrollo, a saber:

- escasez de alimentos;
- agricultura deficiente;
- reducidos ingresos nacionales;
- dependencia de las naciones industriales en cuanto a producción y comercio;
- escasa articulación interna de las economías;
- altas tasas de desempleo y subempleo y salarios exigüos;
- niveles de salud y educación muy bajos;
- clases medias pequeñas y burguesías inclinadas a la especulación, que dejaban a grupos extranjeros el desempeño de importantes funciones económicas⁹³.

Preferimos, sin embargo, utilizar un razonamiento más sencillo y directo para juzgar el éxito del desarrollo. Al término de la era del desarrollo o, en todo caso, tras cinco décadas de su inicio, podrían contarse con los dedos de la mano los países que se considera habrían dejado el llamado subdesarrollo. Se menciona siempre a Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán. Habría que establecer que Hong Kong ha sido una dependencia británica hasta 1999 y que Singapur es en realidad una ciudad-Estado, con una escala de problemas muy diferente a los de naciones de mayores dimensiones. Las circunstancias del crecimiento de Corea del Sur y Taiwán han sido totalmente excepcionales por sus imperativos políticos y sobre todo por el apoyo externo.

Otros países que podrían, debatiblemente, verse como nuevos países de-

sarrollados serían Chile, Malasia, México y Turquía. Sin embargo, los avances fundamentales de China, hasta fines de la década del 70, fueron logrados completamente al margen del paradigma dominante de desarrollo.

En cambio, al término de la era del desarrollo es mucho mayor el número de estados que son considerados fallidos o económicamente arruinados. Si tomamos en cuenta la literatura especializada, existen actualmente más de una treintena de estados identificados como fallidos o en falencia⁹⁴.

El número de estados que se podría considerar como débiles, y que, según los expertos, podrían caer con relativa facilidad en la pendiente del desorden y la anarquía, es bastante alto aunque difícil de precisar⁹⁵. En cuanto a la magnitud de la ruina económica, habría que contabilizar los numerosos estados severamente endeudados.

Existen, por último, alrededor de cuarenta estados, considerados por Naciones Unidas de menor desarrollo relativo, que serían inviables sin una permanente ayuda internacional.

La buena gobernanza

¿Qué era lo que había fallado en la era del desarrollo y había frustrado que el grueso de los países del Sur superara el subdesarrollo? Este interrogante trató de ser respondido en los círculos de los países donantes y organismos internacionales.

Como ya lo hemos indicado, la Economía del Desarrollo fue la primera acusada del fracaso del desarrollo y no pudo

soportar los embates de la marea neoliberal a comienzos de los años 80. Ésta clamaba por un retorno a la ortodoxia liberal en la concepción, trato y manejo de las economías atrasadas. Más adelante, frente a la continua zozobra de los programas de ajuste, particularmente en el África, el Banco Mundial, líder indiscutido del pensamiento sobre el desarrollo, comenzó a referirse a una crisis de gobernanza (*governance*) en este continente⁹⁶.

El concepto de gobernanza, con un sentido más amplio que el de gobierno, se utilizaba desde los años 1960 con relación a los países industriales. En la década de 1990 adquirió gran importancia en la literatura de la ciencia política y el desarrollo, referido en general a las relaciones y reglas del poder político y económico que rigen la producción y la distribución en una sociedad y, más específicamente, a la calidad del desempeño gubernamental. Enfatizaba la participación de los grupos económicos en la toma de decisiones colectiva y, en algunos casos, relativizaba la participación del gobierno en el proceso⁹⁷.

El Banco Mundial llamó la atención sobre los problemas estructurales del estado en África, su bajo nivel de compromiso con las reformas liberales y el alto grado de corrupción de burócratas y políticos, como explicación principal para el prolongado *impasse* del desarrollo.

Los malos resultados obtenidos no se debían a las recetas de políticas (*policies*) recomendadas por los expertos internacionales: derivaban de las debilidades y fallas de los estados africanos. No era suficiente, por consiguiente, reducir el estado para estimular el crecimiento, como prescribía el neoliberalismo. Ha-

bía además que reformarlo y crear un marco conceptual para supervisarlos. Muy pronto, la buena gobernanza se convirtió en un objetivo de reforma del BIRF para todas las regiones del mundo en desarrollo⁹⁸.

El enfoque de la buena gobernanza, con especial referencia a la promoción del desarrollo, fue planteado por el Banco Mundial, impulsado por los principales países donantes, adoptado por la banca regional y eventualmente aceptado por los países en desarrollo, durante la primera mitad de la década de 1990.

La Buena Gobernanza constituye un hito en la historia de los organismos multilaterales, como observan Boas y McNeill, pues por primera vez aquéllos dieron el paso de adoptar y prescribir posiciones de política en cuanto a temas que tradicionalmente habían sido parte interna del recinto de la soberanía nacional⁹⁹.

En efecto, la preocupación por la gobernanza, de manera general se endereza a impulsar el capitalismo, la democracia y la reducción del aparato estatal. En la concepción práctica de los organismos multilaterales, se refiere particularmente a la administración de los recursos económicos para el desarrollo y propicia una injerencia externa sustancial en las decisiones políticas del estado.

Según el Banco Mundial los elementos principales de la buena gobernanza son los siguientes:

- Eficiente servicio público.
- Presupuesto balanceado.
- Poder judicial independiente.
- No interferencia con el mercado.

- Marco legal para la ejecución de los contratos.
- Administración responsable de los fondos públicos.
- Sistema de auditoría pública independiente, responsable ante una legislatura representativa.
- Respeto por la ley y los derechos humanos.
- Estructura institucional de carácter pluralista.
- Libertad de prensa.

Estos elementos coinciden con los requisitos considerados mínimos de la democracia y el neoliberalismo. Representan en realidad una nueva versión del “estándar de civilización” que estuvo en boga hasta comienzos del siglo XX.

La prescriptividad de la buena gobernanza de la banca internacional de fomento en realidad va mucho más allá de una eficiente gerencia del desarrollo. Sus premisas básicas son que los problemas económicos y sociales pueden ser resueltos de manera técnica y que la visión liberal proporciona las concepciones y herramientas para este propósito. Las consideraciones políticas son vistas como nocivas en la formulación y manejo de políticas (*policies*). El supuesto implícito es que los políticos intentan satisfacer sus intereses particulares, lejos de promover el bien común¹⁰⁰.

La buena gobernanza intenta aparentemente despolitizar las acciones del gobierno, al plantear el tratamiento de temas altamente políticos de manera técnica. Sin embargo, los países en desarrollo han expresado su temor de que ella conlleve una mayor politización del otorgamiento de préstamos y ayuda por la banca internacional de fomento y países donantes. Esto redundaría en un

mayor control externo sobre las políticas económicas y sociales en el mundo en desarrollo.

Los estados fallidos

Como apreciamos, todos los países en desarrollo que reciben ayuda están en principio sujetos a la condicionalidad de la buena gobernanza. Esta tiende a asegurar un comportamiento de sus gobiernos acorde con los cánones económicos y políticos favorecidos por la llamada comunidad internacional. Se trata de una tutela externa, de carácter más bien discreto e indirecto, que no afecta el reconocimiento de una capacidad básica de autogobierno en los países receptores.

Pero además, desde la década de 1990, hay un número creciente de estados a los que la comunidad internacional percibe como fallidos o en falencia, cuya capacidad de autogobierno pone en cuestión y que, sostiene, requieren formas directas y a veces drásticas de asistencia o intervención externa para lograr salvar o recuperar su viabilidad como estados.

Resulta interesante vincular la visión de estados fallidos con una atrayente tesis sobre los “cuasi-estados” de Robert Jackson (1990). En realidad, afirma Jackson, lo que ocurrió después de 1945 es que a las excolonias se les concedió los mismo deberes y derechos que a los demás estados, sin que muchas de ellas hubieran sido cabalmente autorizadas o empoderadas en su ámbito interno como estados y sin que poseyeran, por consiguiente, los rasgos institucionales de los estados soberanos.

Los gobiernos en cuestión eran deficientes, sostiene Jackson, en cuanto a voluntad política, autoridad institucional y poder organizado para estar en capacidad de proporcionar bienestar o proteger los derechos humanos de la población. Eran estados desde el punto de vista estrictamente jurídico; su estatidad en términos empíricos estaba todavía por construir: eran propiamente “cuasi-estados”¹⁰¹.

El orden internacional de la guerra fría, según Jackson, cambió notablemente las reglas tradicionales respecto al trato de los estados débiles, el cual era de dominio o de dependencia formal de los estados más fuertes. Después de 1945, los estados “débiles, marginales o insubstanciales” quedaron exonerados de la severa contienda internacional, en atención a su debilidad política y subdesarrollo económico y fueron tratados como protectorados internacionales.

La debilidad o el atraso de los estados dejó de ser una justificación para la conquista, el colonialismo o la intervención externa no-solicitada. La sociedad internacional garantizaba la supervivencia más o menos independiente de los cuasi-estados y los ayudaba a desarrollarse¹⁰². La tesis de Jackson, si asumimos que no considera a todas las excolonias como cuasi-estados, nos parece plausible como explicación de lo que sucedía al comienzo de la era del desarrollo.

Ahora bien, extendiendo la lógica de esta perspectiva, apreciaríamos que en las décadas de 1980 y 1990 volvió a cambiar marcadamente el trato a los estados débiles, con el advenimiento de la contrarrevolución neoliberal y, sobre todo, con el fin de la guerra fría. Ésta,

en cuanto a competencia de las superpotencias por las simpatías del tercer mundo, fue un factor central, de carácter estratégico, no suficientemente destacado por Jackson, para explicar el trato especial a los estados débiles.

El neoliberalismo repudió las premisas de la Economía del Desarrollo, en virtud de las cuales se protegía a los países del tercer mundo de la competencia económica internacional. Posteriormente, tras la caída de la Unión Soviética, los estados débiles que atravesaron por crisis graves no pudieron contar con el auxilio económico ni la protección político-militar de una de las dos superpotencias. La protección externa hubiera hecho más difícil que cayeran en la ruina absoluta o sufrieran la intervención de terceros estados. Estos estados débiles o "cuasi-estados", para muchos analistas de las grandes potencias, serían los estados fallidos de hoy.

En efecto, en la década de 1990 se desplomó el tabú del tema de la presunta incapacidad de algunos estados para participar en la sociedad internacional. El historiador norteamericano Paul Johnson escribía en la revista dominical de *New York Times*, en 1993, a propósito de la situación de estados como Angola, Chad, Liberia, Mauritania y Mozambique:

Estamos presenciando hoy una resurrección del colonialismo, aunque en una nueva forma. Es una tendencia que debe ser alentada... en términos prácticos así como morales. Simplemente, no existe otra alternativa en naciones en las que el gobierno se ha derrumbado y las condiciones más básicas para la vida civilizada han des-

*aparecido, como es ahora el caso en muchos países del tercer mundo*¹⁰³

Johnson proponía como solución para el problema el restablecimiento del régimen del fideicomiso, bajo la supervisión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y comentaba sobre el significado que tendría este hecho:

*El restablecimiento del fideicomiso significa contradecir la sabiduría convencional del último medio siglo, que afirmaba que todos los pueblos estaban listos para la independencia y que cualquier dificultad que encontraban era resultado de las distorsiones creadas por el mismo colonialismo... La causa básica (de los problemas del tercer mundo) es obvia aunque nunca admitida en público: algunos estados no se encuentran aptos para gobernarse a sí mismos*¹⁰⁴

El diplomático británico Robert Cooper (2003) ha reactualizado recientemente, en cierta forma, la tesis de la degeneración de los pueblos no-occidentales para explicar la situación de los estados fallidos. Se trataría de un caos post-imperial, de una regresión al desorden previo al estado, en extensas regiones del mundo (incluyendo las zonas productoras de drogas en Sudamérica). La elección histórica que se habría producido en estos casos habría sido entre el imperio y el caos y se habría preferido la ruta al caos¹⁰⁵.

Contemplando una posible solución, la reflexión de Cooper es que si bien el impulso del imperialismo ha muerto en las potencias occidentales, con la excepción del empeño de controlar el petró-

leo, los estados fallidos pueden estimular acciones de rescate de las grandes potencias. Las acciones serían provocadas por la compasión o por un "imperialismo defensivo", este último debido a las amenazas internacionales que aquellos plantean¹⁰⁶.

En las visiones de Jackson, Johnson y Cooper, que son representativas de una ya considerable literatura, el elemento más destacado, a nuestro juicio, es la persistencia del espíritu colonial, el que, como hemos visto, mantuvo sus premisas intactas durante la descolonización.

Las tres singularizan a un grupo numeroso de estados que es incapaz de establecer un gobierno eficaz, de lograr una mejora sostenida en su situación o que se mantiene durante varias décadas sin conseguir organizarse y fortalecerse, en todos los casos sin alcanzar a colmar los requisitos empíricos de la estadidad. Este fenómeno lo atribuyen larga o exclusivamente a una falta propia de capacidad de los estados, a la influencia de características intrínsecas.

Los autores que analizamos comparan el supuesto correcto de que el Estado y el gobierno tienen una influencia decisiva en la buena marcha de una sociedad. Sin embargo, pecan de exageración al asumir que el buen funcionamiento del Estado es un requisito esencial para la continua existencia de una sociedad o nación. Desde la época de Gobineau (1855) este supuesto era cuestionado por algunos historiadores:

Estarían en lo correcto si las naciones pudieran existir solamente en un estado de bienestar; pero sabemos que, como los individuos, ellas pueden frecuentemente con-

tinuar su marcha por un largo tiempo llevando dentro de sí alguna enfermedad que de pronto puede estallar en una forma virulenta. Si las naciones invariablemente perecieran por sus padecimientos, ninguna nación sobreviviría a los primeros años de su crecimiento; pues es precisamente en estos años que las naciones muestran la peor administración, las peores leyes y el mayor desorden. Pero en este aspecto son exactamente lo opuesto al organismo humano... la historia nos da abundante prueba de que el cuerpo político se cura siempre de los más prolongados, terribles y devastadores ataques de enfermedad, de los cuales los peores son una legislación mal concebida y una administración opresiva o negligente¹⁰⁷

Además, en la explicación convencional, de los estados fallidos brillan por su ausencia los más someros análisis o referencias a una serie de factores externos que son de innegable relevancia para dilucidar las causas principales de una insuficiencia del Estado o del debilitamiento de un Estado-nación en el contexto internacional posterior a 1945.

Algunos de estos factores, de manera genérica, podemos reflexionar que son los siguientes:

- los puntos de partida para la construcción del Estado y la nación, que muchas veces han sido por demás desfavorables después de 1945, como en el caso de los estados africanos y del Medio Oriente, con territorios y poblaciones arbitrariamente compuestos por las potencias coloniales;
- las situaciones y dinámicas particular-

mente desventajosas de algunos Estados-nación en los subsistemas económicos, políticos y militares regionales y mundiales;

- la naturaleza, significado e implicancias del proceso en que los estados han concentrado, por varias décadas, sus empeños por fortalecerse, esto es el desarrollo económico, que entre otros rasgos, hizo dependientes las economías nacionales del capital, el comercio y la ayuda externos;

- La dinámica fundamental del sistema capitalista mundial, que requiere un constante cambio en la organización de la producción, en términos de sectores de vanguardia como de lugares de producción; este último tipo de cambio, como observa Wallerstein, determina el ascenso y caída de naciones¹⁰⁸, particularmente, podemos agregar, en naciones en desarrollo que interesan básicamente por el valor de sus materias primas y condiciones de mano de obra, sujetos a amplias variaciones causadas por factores internos y externos;

- las presiones o exigencias de conformar el funcionamiento del gobierno y la economía de la nación a estándares y expectativas exógenos;

- los fenómenos o problemas particulares que los estados han debido enfrentar en sus territorios. Por ejemplo, la producción y el tráfico de drogas, con un sustancial componente internacional, constituyen un flagelo capaz de debilitar o arruinar a cualquier estado pequeño o mediano;

- el severo impacto sobre el empleo y el bienestar de las poblaciones de la reciente imposición de reformas neoliberales de reducción del gasto público, apertura, desregulación y privatización, en el contexto de la globalización; y

- el verdadero signo de ciertas influencias externas, particularmente en las fases más críticas de debilitamiento de los

estados, vale decir en las instancias de intervención humanitaria u ocupación. Se ha señalado que aunque las causas más importantes de la decadencia sean internas, las influencias externas adquieren relieve en sus fases más dramáticas¹⁰⁹. Un caso claro de un estado colapsado a consecuencia de una agresión y ocupación externas es el de Irak en 2004.

Nuestra visión del fenómeno denominado de los estados fallidos es que los problemas que estos enfrentan son diversos y acusan causas internas y externas. Las manifestaciones más notables de estos problemas, de conflicto, desgobierno y penuria económica, pese a su gravedad y dramatismo, no significan la inviabilidad de un Estado.

En realidad, las visiones de Jackson, Johnson y Cooper, al destacar singularmente las carencias de las naciones del tercer mundo en la explicación de sus graves problemas, se mantienen aferradas a un notable prejuicio sobre la inferioridad del mundo no-occidental, cuya existencia constituye la tesis central de este artículo. Este prejuicio, en particular, se hizo claro desde los inicios de la ciencia política anglosajona, en el sentido de que no a todos los pueblos les sería posible alcanzar el alto grado de capacidad política de la raza blanca. Así lo afirmaba, hace más de un siglo, en 1890, John Burgess, en su obra pionera *Political Science and Comparative Law* y comentaba:

No puede, por lo tanto, asumirse que toda nación deba convertirse en Estado. La sujeción política o la anexión de las naciones no-políticas por aquéllas que poseen cualidades políticas, parece ser, si podemos juzgar por la historia, una

parte tan genuina de la civilización mundial como lo es la organización nacional de los estados. No pienso que Asia y África puedan nunca tener ninguna otra forma de organización política (distinta a la presente)...¹¹⁰

Este prejuicio se ha convertido, curiosamente, en una “profecía autocumplida” (*self-fulfilling prophecy*). Podemos ver que el prejuicio, en realidad, muestra dos modalidades: una primigenia, de carácter radical y pesimista, que se presenta en períodos en que las potencias dominantes no necesitan llegar a ningún compromiso en su visión, como sucede hoy en día. Ella llanamente pone en tela de juicio la capacidad de autogobierno de los pueblos del Sur y los ve condenados a la barbarie o el caos, a menos que se produzca la intervención de occidente. La otra modalidad, benigna y optimista, se manifiesta en momentos de apremio para las potencias dominantes, como ante los avances del anticolonialismo o durante la Guerra Fría. En ella se acepta que los pueblos no-occidentales pueden llegar, debidamente asistidos, a adquirir la capacidad de autogobierno.

La ciencia social contemporánea, en general, y la teoría de la modernización,

en particular, han jugado un rol muy importante en la génesis de la percepción de los estados fallidos. Movidas por condicionantes extracientíficos, ambas basaron sus enfoques de la evolución de los países en desarrollo en expectativas totalmente inapropiadas y poco realistas. Plantearon que podían alcanzar bienestar económico, orden social, estabilidad política y buen gobierno en sus primeras décadas de funcionamiento como naciones o en las primeras fases del desarrollo, yendo a contrapelo de las lecciones de la historia moderna y contemporánea. Estas lecciones las encontramos reflejadas, por ejemplo, en los comentarios de Gobineau, en el siglo XIX, acerca del característico desorden político de las nuevas naciones, así como en las conclusiones de Kuznets, en 1955, sobre el incremento de la pobreza y la desigualdad que suelen ocurrir al inicio del crecimiento económico¹¹¹.

La ciencia social contemporánea, por otro lado, dificulta la apreciación del fenómeno de los estados fallidos debido a que, por su fijación en el modelo de modernización-progreso, ha dejado de lado las herramientas adecuadas para entender procesos de estancamiento, decadencia o regresión como los que estos estados vienen experimentando.

Referencias

- 1 La perspectiva de Hedley Bull aparece en su ensayo *The Emergence of a Universal International Society* en el libro que coeditó con Adam Watson, *The Expansion of International Society* (Clarendon Press, 1984). Por otro lado, hemos decidido optar por el término “tercer mundo” pese a que éste recién surge en los años 1950 y que a partir de las décadas de 1980 y 90 ya no tiene mucho sentido referirse a un conjunto único de países en desarrollo.
- 2 El término “gobernanza” ha sido incluido en la vigésima segunda edición (2001) del *Diccionario de la Real Academia Española*, evidentemente como equivalente al término inglés *governance*.

- 3 Véase, por ejemplo, G. Helman y S. Ratner, *Saving Failed States. Foreign Policy, Winter 1992-1993* y Paul Johnson, *Colonialism is back- and not a moment too soon. New York Times Magazine*, Apr. 18, 1993.
- 4 Incluyendo a Javier Alcalde, *La Idea de Desarrollo del Tercer Mundo*. Universidad del Pacífico, 1998.
- 5 Peter Nehemkis, *Latin America: Myth and Reality*. Nueva York, 1964, p. 54.
- 6 Rupert Emerson. *The New Higher Law of Anti-Colonialism*. En K. Deutsch y S. Hoffmann, *The Relevance of International Law*. Anchor Books, 1971.
- 7 Hedley Bull, *Revolt Against the West*. En H. Bull y A. Watson, *The Expansion of International Society*.
- 8 Hedley Bull, *Emergence of a Universal International Society*. En H. Bull y A. Watson, Op. Cit.
- 9 Frederick Branom y Helen Ganey, *Geography of Our World*. W.H. Sadler, 1929, p. 41.
- 10 Jacques Barzun, *Race: A Study in Superstition*. Harper and Row, 1937, p. 69.
- 11 Gustave Le Bon, *The Psychology of Revolution*. G. Putnam, 1913, p. 61.
- 12 Ibid, p. 62.
- 13 N. Shaler, *The Negro since the Civil War*. Popular Science Monthly 57 (1900).
- 14 Joel Williamson, *New People: Miscegenation and mulattoes in the United States*. Nueva York, 1984, p. 45.
- 15 V. Gordon Childe, *Social Evolution*. C.A. Watts and Co., Ltd., 1951, p. 20.
- 16 *Encyclopedia Britannica* 1892, vol. II, pp. 117-123.
- 17 Raymond F. Betts, "The French Colonial Empire and the French World View". En Robert Ross, *Racism and Colonialism*. M. Nijhoff, 1982, pp. 67-68.
- 18 Royal Institute of International Affairs, *The Colonial Problem*. Oxford University Press, 1937, pp. 109-110.
- 19 Betts, Op. Cit., p. 66.
- 20 *Britannica* 1892, vol. V, pp. 669-671.
- 21 Ibid., vol. XXI, p. 852.
- 22 Ibid., vol. XVII, p. 629.
- 23 *Encyclopaedia Britannica*, 1911. Véase Paul Hoch, *White Hero, Black Beast*. Londres, 1979.
- 24 R.J. Vincent, *Racial Equality*. En Bull y Watson, op. cit., p. 239
- 25 Havelock Ellis, *The Dance of Life*. Houghton-Mifflin, 1923, p. 285
- 26 Ellsworth Huntington, *Civilization and Climate*. Yale University Press, 1915.
- 27 A.H. Snow, *The Question of Aborigines in the law and practice of nations*. G.P. Putnam, 1921, pp.311-312.
- 28 A. Rougier, "La Théorie de L'Intervention d'humanité". *Revue Générale de Droit International Public*, 17, 1910.
- 29 Snow, Op.Cit., pp. 317-318.
- 30 Rougier, Op. Cit.
- 31 Snow, Op.Cit., pp. 335.
- 32 W.R. Louis, *Mandates*. En Bull y Watson, Op. Cit.
- 33 F. A. Magruder, *National Governments and International Relations*. Boston, 1929, p. 536.

- 34 Id.
- 35 Vincent, Op. Cit., p. 241.
- 36 Childe, Op. Cit., p. 24.
- 37 Groves, *An Introduction to Sociology*. Longmans, Green and Co., 1928, p. 105.
- 38 E. A. Ross, *The Outlines of Sociology*. The Century Co., 1933, p. 187.
- 39 F.S. Marvin, *Western Races and the World*. Oxford University Press, 1922, p. 17.
- 40 E. Said, *Covering Islam*. Pantheon Books, 1981, p. 4.
- 41 L. Stoddard, *The Rising Tide of Color*. C. Scribner's sons, 1921, p. 229.
- 42 Id., p. 232.
- 43 Barzun, Op. Cit.
- 44 F. B. Pike, *The United States and Latin America; Myths and Stereotypes of Civilization and Nature*. Austin, 1992, pp. 265-266.
- 45 Childe, Op. Cit., p. 27. Cursivas añadidas.
- 46 Ramírez Faría, *The Origins of Economic Inequality between States*. Unwin Hyman, 1991, p. 73.
- 47 Georg Schwarzenberger, *The Standard of Civilisation in International Law*. Current Legal Problems 8, 1955, p. 220.
- 48 George Wilson, *International Law*. Silver, Burdett and Co., 1922, pp. 69-70.
- 49 M.F. Lindley, *The Acquisition and Government of Backward Territory in International Law*. Longmans, Green and Co., 1926, p. v.
- 50 H.W. Arndt, *Economic Development; The History of an Idea*. University of Chicago Press, 1987, p. 25.
- 51 Daniel Pick, *Faces of Degeneration; A European Disorder, c. 1848-1918*. Cambridge University Press, 1989, p. 60.
- 52 A. Herman, *The Idea of Decline in Western History*. Free Press, 1997
- 53 Id.
- 54 Id. P. 129.
- 55 Marvin, op. cit., p. 19.
- 56 Pick, Op. cit.
- 57 Raymond Pearl, "The Biology of Superiority". *The American Mercury*, November 1927, p. 261.
- 58 H.G. Wells, "A Forecast of the World's Affairs". In *These Eventful Years*. *Encyclopedia Britannica*, 1921, pp. 10-11.
- 59 R. Pintner, *Intelligence Testing, Methods and Results* (Nueva York, 1923), pp. 321-322 y P. Paustian y J. Oppenheimer, *Problems of Modern Society* (Nueva York, 1938), p. 173.
- 60 Citado por S.J. Gould, *The Mismeasure of Man*. New York, Norton, 1995, p. 161.
- 61 Id.
- 62 Pike, Op. Cit., p. 222.
- 63 Id., p. 225.
- 64 G. H. Pitt-Rivers, *The Clash of Culture and the Contact of Races*. Routledge and Sons, 1927.
- 65 Norman D. Harris, *Europe and the East*. Houghton-Mifflin, 1926, p. 19.
- 66 Pick, Op. Cit., pp. 6, 39.

- 67 Alcalde, Op. Cit., Caps. 2-4.
- 68 Mrs. John Martin, *Is Mankind Advancing?* Baker and Taylor Co., 1910, p. 299.
- 69 Harold Laski, *A Grammar of Politics*. G. Allen and Unwin, 1925, p. 16.
- 70 Pike, Op. Cit., p. 194-199. Adoptamos de este autor el término *arielismo norteamericano* así como su interpretación del fenómeno.
- 71 Theodore Roosevelt, *Through the Brazilian Wilderness*. Nueva York, 1914, p. 46.
- 72 Pike, Op. Cit., pp.247-248.
- 73 Alcalde, Op. Cit., cap. 2.
- 74 Kenneth Boulding, *The Economics of Peace*. Prentice-Hall, 1945, pp. 96-97
- 75 Sumner Welles, *The World of the Four Freedoms*. Columbia University Press, 1943, p. 73.
- 76 James Peck, *Revolution versus Modernization and Revisionism*. En Victor Nee y James Peck, *China's Uninterrupted Revolution*. Pantheon Books, 1975, pp. 66-67
- 77 Albert Hirschmann, *A Bias for Hope*. Yale University Press, 1971 pp. 351-352
- 78 P.T. Bauer, *Equality, the Third World, and Economic Delusion*. 1981, p. 145
- 79 *International Union of Social Studies, Code of International Ethics*. The Newman Press, 1953, pp. 93-94.
- 80 *Ibid.*, p. 101.
- 81 Emerson, Op. Cit., p. 203.
- 82 Por ejemplo, Alan Burns, *In Defense of Colonies*. George Allen and Unwin, 1957.
- 83 Robert Strausz-Hupé y Harry Hazard, *The Idea of Colonialism*. Praeger, 1958.
- 84 Stefan Possony, *Colonial Problems in Perspective*. William Y. Elliott, *Colonialism: Freedom and Responsibility*. En Strausz-Hupé y Hazard, Op. Cit., pp. 443-444.
- 85 Según Alcalde, *La idea de desarrollo del tercer mundo*, Universidad del Pacífico, 1998, esta meta fue introducida por E. Staley, en su estudio *World Economic Development*, en 1944.
- 86 Harry S. Truman, *Memories* (Doubleday, 1955), pp. 231-232, 238).
- 87 J. Alcalde, *Development, Decay, and Social Conflict*. University Press of America, 1991, cap. 1.
- 88 R. W. Lombardi, *Debt Trap*. Praeger, 1985.
- 89 Alcalde, "La Crisis de la Deuda y el Impasse del Desarrollo". *Apuntes*, Primer Semestre 1989.
- 90 Citado por T. Allen y A. Thomas, *Poverty and Development into the 21st century*. Oxford University Press, 2000, p. 5.
- 91 L. Summers, *The Challenges of Development*. *Finance & Development*, marzo 1992.
- 92 W. Ryrie, *Financing development in a world of market economics*. *World Today*, enero 1994.
- 93 Y Lacoste, *Les Pays Sous-Développés* (París, 1959).
- 94 C. Crocker, "Engaging Failing States". *Foreign Affairs*, setiembre-octubre 2003.
- 95 El autor norteamericano Rotberg identifica a algunos estados débiles y hace esta observación, ubicándolos en una categoría contigua a la de estados fallidos. R. Rotberg, "Failed states in a world of terror". *Foreign Affairs*, julio-agosto 2002.
- 96 M. Boas y D. McNeill, *Multilateral Institutions*. Pluto Press, 2003.
- 97 A. Leftwich, *Governance, democracy and development in the Third World*. *Third World*

- Quarterly 14 (1993). En la literatura, véase, por ejemplo, R. Hague, M. Harrop y S. Breslin, *Political Science*. Worth Publishers, 1998.
- 98 Boas y McNeill, op. cit.
- 99 Id.
- 100 Id.
- 101 Robert Jackson, *Quasi-states: sovereignty, international relations, and the Third World*. Newcastle upon Tyne, 1990.
- 102 Id., p. 24.
- 103 Paul Johnson, "Colonialism 's back – and not a moment too soon". *New York Times Magazine*, 18 abril 1993.
- 104 Id.
- 105 Robert Cooper, *The Breaking of nations*. New York, Atlantic Monthly press, 2003.
- 106 Id.
- 107 Gobineau: Selected political writings. New York, Harper and Row, 1970, p. 54.
- 108 I. Wallerstein, *Culture as the ideological battleground of the modern world system*. En: M. Featherstone, ed., *Global culture*. London, Sage, 1990, p. 37.
- 109 M. Melko y L- Scott, eds., *The Boundaries of Civilizations in Space and Time*. Lanham, University Press of America, 1987.
- 110 J. Burgess, "Political Science and Comparative Constitutional Law" (1890). La cita es tomada de R. Hofstadter, *Social Darwinism in American Thought*. Boston, Beacon Press, 1975, p. 175.
- 111 S. Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review* 45 (Marzo 1955).



*Javier Alcalde Cardoza

Asesor Académico de la Academia Diplomática del Perú desde 1999. Es además profesor del CAEN, de la Escuela de Guerra Naval y del Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porres. Posee el doctorado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Virginia (1986). Antes de incorporarse a la Academia Diplomática fue titular de la Cátedra Lee L. Morgan de Relaciones Económicas Internacionales en la Universidad Bradley. Ha publicado dos libros en EE.UU. y cuatro libros en el Perú. El más reciente es *Los Estados Fallidos: La Influencia del Desarrollo* (Lima, CEDEP, 2004).

2003: una mirada al SISTEMA INTERNACIONAL

por Alejandro Deustua*

La Propuesta

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

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

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

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

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

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

Publicado originalmente en la edición No. 72, abril-junio de 2003.

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

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

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

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

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

Consideraciones sobre la evolución del sistema internacional

Efectos de la “revolución” del concepto de soberanía

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

Así, si el sistema se organizaba en

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

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

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

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

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

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

Efectos de la evolución de la estructura del sistema internacional

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

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

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

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

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

La debilidad de la estructura unipolar

Bajo las características señaladas, la

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

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

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

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

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

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

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

inserción obstaculiza el aprovechamiento de esa oportunidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La fragilidad de los regímenes

En este contexto de incertidumbre,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

del régimen obedece a cuestiones vinculadas a la remanencia del viejo orden, a la inviabilidad en el hemisferio de un cambio revolucionario concordante con la naturaleza del cambio del sistema internacional, a la ausencia de una amenaza percibida como inminente y a la inflación de la categoría “nuevas amenazas”. La indisposición al cambio sustancial se debe, además, a que el régimen sigue amparado por el hegemon que predomina desde 1945 y por los mismos principios de su origen (aunque éstos fueran vulnerados durante la Guerra Fría) mientras que sus Estados miembros parecen atrapados en diferentes percepciones sobre la naturaleza de la agresión y de las amenazas que deben combatir² y hasta sobre la definición misma de seguridad colectiva.

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

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

En un marco de hegemonía flexible

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

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

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

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

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

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

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

Los factores cohesionadores: los principios regimentales y la interdependencia compleja

Los principios ordenadores

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La interdependencia compleja

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas

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



*Alejandro Deustua

Abogado por la Universidad Católica del Perú, ha seguido estudios de maestría en Relaciones Internacionales en la *School of Advanced International Studies* de la “John 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 (Cepci). Actualmente es profesor de la Academia Diplomática del Perú.



ESTADOS UNIDOS y el mundo

después de setiembre 11*

por Carlos Manuel Reus*

Los atentados terroristas ocurridos en setiembre 11 son hechos lamentables. El hecho de que el país más poderoso del mundo —única superpotencia reinante de este mundo unipolar, desde la desaparición de la URSS el 31 de diciembre de 1991— fuera blanco y sufriera devastadores ataques, en términos de víctimas y del simbolismo de los objetivos alcanzados, fue aún más impactante. Hasta entonces, desde su independencia, EE.UU. había sido un país casi invulnerable a la agresión o ataques externos, particularmente en lo que respecta a su área continental.

En 1814 en la llamada *War of 1812* (que en realidad duró de 1812 a 1815 y que enfrentó a EE.UU. con Gran Bretaña) los británicos ocuparon brevemente Washington DC el 24 de setiembre e incendiaron la Casa Blanca, el Capitolio y los edificios del Departamento del Tesoro y del de Guerra. Sin embargo, dicho hecho había quedado en la memoria americana como una “anécdota” sin importancia y —dado que muchos estadouni-

denses desconocían que su capital había sido ocupada alguna vez por una fuerza extranjera— ello no formaba parte del subconsciente nacional al momento del ataque del 11 de setiembre. De modo distinto, más reciente —y por lo tanto más conocido— era el ataque japonés del 7 de diciembre de 1941 a la base naval americana en Pearl Harbor, acontecimiento que fue el detonante que causó el ingreso de EE.UU. a la Segunda Guerra Mundial. Al respecto, debemos recalcar que los largometrajes “Tora Tora Tora” y “Pearl Harbor” habían inmortalizado en la memoria colectiva americana dicho ataque. Asimismo, en la Segunda Guerra Mundial las islas de Attu y Kiska en el archipiélago de las Aleutianas en Alaska fue brevemente ocupado por el ejército nipón, pero aquello también pasó desapercibido para el pueblo norteamericano. Desde luego que estos acontecimientos no se dieron en EE.UU. continental mismo y ni siquiera en un Estado integrante de la Unión en ese momento, por el simple hecho de que se trataba de *US Territories* —como hoy lo

* Publicado originalmente en la edición No. 69, julio-setiembre de 2002.

son las Islas Vírgenes Americanas— pues no fue hasta 1959 que Alaska y Hawai se convirtieron en los últimos estados en conformar la Unión Americana.

Con el fin de la guerra fría, se desvaneció para siempre la paranoia —que algunos americanos sentían por el “Red Scare” (La Amenaza Roja)— de que los “commies” (comunistas), encarnados por los soviéticos y sus agentes o “quintacolumnistas”, tomaran EE.UU. o el miedo real de que EE.UU. sufriera los efectos de un Armagedón Nuclear como casi ocurrió en octubre de 1962 en la llamada “Crisis de los Misiles”.

La primera advertencia que EE.UU. recibiría, en la era post Guerra Fría —la cual lo haría despertar del sueño de *El Fin de la Historia* del nissei-americano Francis Fukuyama (triumfo del capitalismo, la democracia y el American Way of Life y su difusión por el mundo que acabaría con los conflictos internacionales)— fue el primer atentado que sufrió el World Trade Center en 1993. En aquella ocasión, terroristas islámicos —la mayoría de ellos residentes en Nueva Jersey y adoctrinados por un imán egipcio invitado— colocaron una camioneta con explosivos en el estacionamiento subterráneo de dicho centro, causaron la muerte de seis personas e hirieron a centenares de ellas, sobre todo por inhalación de humo. La siguiente advertencia de un ataque contra Estados Unidos fue en vísperas del Nuevo Milenio. En esa ocasión, fue detenido un ciudadano de origen argelino que ingresaba de Canadá a EE.UU. con intenciones de participar en atentados contra objetivos en Los Ángeles. Asimismo, los atentados contra las embajadas estadounidenses en Dar-es-Salaam, Tanzania y Nairobi, Kenya (1998), así como el ataque al navío de guerra USS

Cole, anclado en puerto de Adén, Yemen, el año 2000, fueron por cierto golpes contra objetivos americanos, pero obviamente fuera de las fronteras continentales de EE.UU.: “La guerra estaba aún lejos de casa”.

El 11 de setiembre cambió todo eso. EE.UU. había sido atacado en su centro de poder financiero (Nueva York) y político (Washington D.C.) *en vivo y en directo*. Es decir, los americanos y el mundo observaban a través de los medios de comunicación el horror y destrucción que estaban produciéndose. Por primera vez, desde esa mañana el 7 de diciembre de 1941, EE.UU. tenía, *casus belli*, el derecho a responder en autodefensa por un ataque sufrido contra su territorio o uno de sus territorios. Los conflictos bélicos (Corea, Vietnam, Líbano, Grenada, Panamá, Guerra del Golfo, Somalia) en los que EE.UU. había participado post Segunda Guerra Mundial habían sido en defensa de sus intereses económicos o estratégicos; no habían sido actos de autodefensa, por más que EE.UU. considerara esas acciones de interés vital.

Si observamos en retrospectiva, el resultado negativo de algunas de esas acciones no habían significado un golpe letal al *Heartland* americano. El hecho de que EE.UU. tuviera que retirarse con “saldo negativo” de Vietnam, Líbano y Somalia afectó el estado psicológico de los norteamericanos y el prestigio de su nación, pero de ninguna manera significó que su resultado fuera que EE.UU. se volviera vulnerable a un ataque, como sí sucedió con Gran Bretaña, tras la retirada de sus fuerzas británicas en Dunquerque, cuya consecuencia abrió entonces, la posibilidad de estar amenazada con una invasión alemana. Ni al más paranoico norteamericano se le hu-

biera ocurrido imaginar un escenario apocalíptico de ver desembarcando en las costas americanas a fuerzas vietnamitas, a milicias libanesas o a los “señores de la guerra” somalíes.

Washington procedió inmediatamente a identificar al multimillonario saudita Osama Bin Laden como autor intelectual de los sucesos terroristas de setiembre 11. Los siguientes hechos que todos conocemos, fueron el ultimátum al régimen talibán, liderado por el Mulah Mohammed Omar, para que entregara a Bin Laden; su negativa respuesta; y el inicio de las hostilidades americanas contra Afganistán el 7 de octubre del año pasado, con el apoyo a las fuerzas de la Alianza del Norte, otras fuerzas anti-talibanes. Ello fue acompañado de un incesante bombardeo aéreo –con armas de alta tecnología y poder destructivo– el cual continúa hasta hoy aunque con menor intensidad en las áreas que EE.UU. considera propicias para el reagrupamiento de los talibanes y el Al-Qaeda.

De manera similar a lo que ocurrió en la etapa preparatoria a la acción bélica (1990) en la Guerra del Golfo Pérsico, así como en su etapa posterior (1991), EE.UU. ha establecido vínculos y presencia militar en países donde no los tenía. Así, en el Golfo Pérsico, EE.UU. cuenta, desde entonces, con una presencia militar permanente. En la práctica las monarquías petroleras del Golfo se han convertido en protectorados americanos. La presencia militar americana en la tierra santa del Islam –Arabia Saudita– junto a la ocupación israelí de territorios palestinos y la hostilidad militar de baja intensidad y sanciones a Iraq por parte de EE.UU., son los tres principales fundamentos para que el terrorista Bin Laden emprenda su Yihad contra EE.UU. y sus

intereses globales. A pesar de que la capacidad ofensiva de Iraq está seriamente disminuida –como consecuencia de su derrota en 1991, por las sanciones aplicadas y los casi diarios ataques aéreos de baja intensidad americanos y británicos– la supervivencia del régimen de Saddam Hussein así como la potencial “amenaza iraní” son esbozados como las causas para mantener esa presencia. Sin embargo, esta presencia parece más obedecer a intereses económicos y estratégicos.

Observamos como ahora EE.UU. cuenta con una presencia militar (uso de bases aéreas) en Pakistán, Uzbekistán, Kirgistán. La presencia estadounidense en estos dos últimos países seguramente hace sacudirse en su tumba a Josef Stalin. Históricamente el Asia Central ha sido para Rusia un área geográfica de expansión territorial o política hacia el sur de la región de Siberia. En el siglo XIX los zares expandieron su poder en esa dirección, tal vez con el objetivo ambicioso de llegar al Océano Indico, pero Gran Bretaña, alarmada por proteger la “Joya de la Corona” (India), jugó el *Great Game* (Gran Juego) con Rusia por el control de Afganistán –la puerta de entrada a la India desde el noroeste– ya que Pakistán en ese entonces era parte de India.

Con criterio contrario a lo que dictarían las tradicionales doctrinas geopolíticas rusas, el Presidente ruso Vladimir Putin ha permitido la presencia militar americana en las mencionadas dos repúblicas de la extinta Unión Soviética. Ello, seguramente, se debe a dos importantes razones: la primera es, que al colocarse en el lado correcto de la “Guerra contra el Terror”, reivindica su imagen ante occidente –que había sido afectada por la campaña en Chechenia– y asimismo, le

permite legitimar su campaña militar contra los independentistas chechenos bajo el lema de que Rusia está llevando a cabo su propia “guerra contra el terrorismo islámico”, cuando en realidad ese conflicto tiene las características del tipo secesionista-independentista. La segunda razón obedecería al hecho de que para Rusia es una bendición la eliminación del régimen talibán, cuya supervivencia e ideología eran una amenaza para la estabilidad política de las ex-repúblicas de Asia Central de mayoría islámica y que Rusia, después de la desintegración de la U.R.S.S., incorporó a su zona de influencia. Tanto Uzbekistán, hasta la fecha, como Tayikistán han sufrido insurgencias islámicas y sus regímenes han recibido el apoyo de Rusia en esas luchas.

Por un lado, la derrota de las huestes del Mullah Omar Mohammed y su “huésped” Osama Bin Laden en Afganistán, ha sido bienvenida por sus vecinos de Asia Central y Rusia. No obstante, tal vez a la larga, a Moscú no le agrade mucho que la presencia militar estadounidense en esa región se perpetúe. Para los líderes seculares de Uzbekistán, Tayikistán y Kirgistán el negocio tal vez sea más fructífero: por un lado, la presencia americana es un gran disuasivo contra insurgencias islámicas; y, por otro, es un contrapeso hacia Rusia y una vía para ganar mayor “independencia” de Moscú; pues, aunque estos países son oficialmente independientes desde la desaparición de la U.R.S.S., han permanecido dentro de la zona de influencia rusa, a diferencia de las ex-repúblicas soviéticas del Báltico.

La presencia americana en Asia Central tiende, en principio, a durar hasta que la “Guerra al Terror” termine. Sin

embargo, ese final es subjetivo, pues como ya ha sido muchas veces declarado por George Bush y funcionarios de los departamentos de Estado y Defensa, la “Guerra contra el Terror” podría demorar años. Eventualmente esto podría servir como excusa para perpetuar su presencia militar. Esto le convendría a Washington en esta nueva faceta del *Great Game* (Gran Juego): el dominio del Asia Central, que fue en el siglo XIX causa de una intensa rivalidad ruso-británica. Tanto estratégicamente como económicamente, convendría a los formuladores de la política exterior del Potomac este porvenir. ¿Por qué? Por el hecho de que EE.UU. estaría emplazado en el flanco sur de Rusia –que ya se ha visto por el oeste acorralado más y más por la expansión de la OTAN hacia el oeste, en lo que eran algunos de los países que conformaban el antiguo Pacto de Varsovia– y a su vez se emplazaría en el flanco oeste de China Popular. En un escenario imaginario de una confrontación militar sinoamericana de gran envergadura, Beijing, no sólo tendría que preocuparse por su frente occidental (estrecho de Taiwán) sino que Sinkiang (provincia que bordea entre otros países con Kirgistán y Tayikistán) podría convertirse en otro frente. Económicamente, sin proponérselo, EE.UU. ahora tendrá la oportunidad de establecer una presencia donde está en juego un interés vital para él: petróleo y gas. El Mar Caspio, sobre todo su parte sur (que es compartido por Azerbaijón, Irán y Turkmenistán), posee después del Golfo Pérsico, las mayores reservas petrolíferas del mundo. Habiendo pacificado Afganistán, el petróleo puede ser conducido desde Turkmenistán por un oleducto que atravesase Afganistán (nuevo aliado americano) para luego continuar al sur, hacia Pakistán (tradicional aliado americano) y tener su salida en el

puerto paquistaní de Gwadar o Karachi. De esa manera, EE.UU. prescindiría de Irán (su rival desde 1979) como conducto del mismo, a pesar de que la distancia geográfica del Mar Caspio –atravesando Irán hasta su costa en el Golfo Pérsico– es la mitad en distancia de la ruta antes descrita.

La “Guerra contra el Terror” busca, asimismo, abrir otros frentes. Los sectores “halcones” dentro de la administración Bush quisieron encontrar un vínculo entre Iraq y Al-Qaeda, más aun después de los “ataques por correspondencia” (sobres con antrax) para así justificar una intervención que buscara acabar con el capítulo inconcluso de la Guerra del Golfo: Saddam Hussein. Al no encontrarse una prueba fehaciente, Irak ha quedado en la lista de espera, por ahora. Pero nuevamente ha comenzado la presión para el retorno de los inspectores de la ONU. Esto, ya se sabe, será rechazado por el obstinado dictador iraquí, lo que a opinión de Washington legitimaría una acción militar contra Bagdad. Sin embargo, este nuevo frente en la “Guerra contra el Terror” se encuentra por el momento congelado, pues no goza de aceptación internacional, ni siquiera de los aliados europeos de EE.UU., a excepción de su fiel aliado Gran Bretaña. Los medios de prensa norteamericanos han vuelto a reabrir el tema Somalia, olvidado desde la debacle americana en Mogadishu en 1993. El argumento para ello es que Somalia reúne las condiciones para convertirse en otro Afganistán –refugio para terroristas islámicos– por sus condiciones de pobreza extrema y falta de una autoridad central. Habiendo sido la campaña en Afganistán muy exitosa, en términos de bajas americanas y resultados obtenidos, esto podría ser un incentivo para intervenir en esa

nación del Cuerno de África con la esperanza de repetir el éxito obtenido en Afganistán.

El nuevo frente, al parecer, está lejos de la árida y escabrosa geografía afgana ya que se encuentra en la tropical selva del sudeste asiático. A mediados de enero del presente año EE.UU. ha enviado 650 efectivos militares a la isla de Mindanao en Filipinas, supuestamente para asesorar al ejército filipino en su lucha contra los rebeldes islámicos de Abu Sayaff. Algunas semanas antes, el Presidente Bush había ofrecido tropas americanas para combatir directamente al Abu Sayaff. La Presidenta Gloria Arroyo declinó por razones de política interna (ya que la constitución filipina prohíbe a tropas extranjeras combatir en su país), pero finalmente aceptó el envío de tropas americanas, con el requisito de que desempeñaran un rol de asesoría militar. Teóricamente, estas tropas estarían por un período de seis meses con el fin de realizar ejercicios militares. El respaldo legal a ello, un acuerdo suscrito en 1999, permite a tropas de EE.UU. realizar ejercicios militares con su contraparte filipina. Sin embargo, estos advisers (asesores) están equipados para el combate, acompañan al ejército filipino en sus operativos militares y responderán el fuego si es que se ven amenazados. La intervención americana en Vietnam hace casi 40 años comenzó de la misma manera. El Presidente John F. Kennedy inició ese proceso enviando a asesores militares, los cuales llegaron a sumar miles, cuando en 1965 el Presidente Lyndon B. Johnson, tras la “Resolución del Golfo de Tonkín” (una de declaración de guerra de facto) decidió enviar a los boys a combatir. Esperemos que la historia no se vuelva a repetir. El terreno selvático de Mindanao, la isla de Jolo y el Archi-

piélago de Sulu, donde opera el Abu Sayaff es parecido al de Vietnam e idóneo para la guerra de guerrillas. Claro está, que también hay grandes diferencias entre los dos escenarios. El Viet Cong y Vietnam del Norte eran rivales de fuste tanto militarmente como por el apoyo logístico (armamentos) y político (de la URSS y China Popular); mientras que Abu Sayaff es más una banda criminal con fachada de guerrilla. Asimismo, la opinión pública americana y, aún más importante, la prensa apoya la "Guerra contra el Terror" de Bush, mientras que Vietnam se perdió en gran medida por esa falta de apoyo.

Las contradicciones también se dan en este nuevo panorama internacional posterior a esa fatídica mañana en Nueva York y Washington DC. El conflicto Indo-Paquistaní ha demostrado lo complejo que es para Estados Unidos desenvolverse en ese escenario. Por un lado, Paquistán ha sido y es un tradicional aliado de EE.UU., lo cual demostró aún más su líder, el General Pervez Musharraf en el conflicto en Afganistán. A pesar de que Paquistán había apoyado a los talibanes desde su creación como movimiento político, tuvo que abandonar a su aliado fundamentalista para que primara el interés nacional paquistaní, que se veía intimidado por su otro aliado –EE.UU.– que autoritariamente increpaba a Paquistán y al Mundo: "¡O estás con nosotros o contra nosotros!" La respuesta del líder paquistaní tuvo más sensatez que la del líder talibán. Sea por coincidencia o por intención, la tensión entre India y Paquistán alcanzó niveles potencialmente trágicos en diciembre, cuando la intensidad de las acciones militares americanas en Afganistán disminuían y se limitaban a eliminar los últimos bolsones de resistencia talibán y de Al-Qaeda y

cortar su retirada de las montañas de Tora Bora hacia Paquistán.

Como consecuencia de la escalada en tensión entre India y Paquistán, tras el ataque al parlamento indio por parte de grupos de militantes islámicos establecidos en Paquistán y que buscan independizar o anexionar el Cachemira indio de su vecino, comenzó, por parte de India, una movilización militar a fin de presionar a Paquistán a actuar contra esos grupos militantes. La movilización india trajo como consecuencia el despliegue de tropas paquistaníes hacia su frontera con India, teniendo que retirar tropas de su frontera con Afganistán, las cuales cumplían con el rol de cortar la retirada a las fugitivas formaciones de Al-Qaeda.

Esos hechos eran contrarios a los objetivos de EE.UU. Por un lado, éste necesitaba que las tropas paquistaníes permanecieran en la frontera con Afganistán; por otro, un nuevo conflicto en esa zona sumaría un problema adicional a EE.UU. en su misión de pacificar esa zona del mundo. Asimismo, este enfrentamiento presentaba muchas contradicciones y complejidades. Desde que el Presidente Bush había decidido iniciar su "cruzada contra el terrorismo", tanto Paquistán como India habían decidido sumarse a ella en razón de sus intereses: el de Paquistán ya fue explicado, pues estaba en juego su supervivencia o enfrentar la furia de Washington; India, por su parte, no tuvo ningún problema en decidir. Su alineamiento con EE.UU. era a su vez una jugada maestra, pues de esa manera ganaba el favor de Washington y a su vez podía legitimar su represión contra los separatistas cachemires y, asimismo, buscar indisponer a Paquistán con EE.UU. al tener una razón válida de acusar a su vecino de dar refugio a grupos militan-

tes, a quienes EE.UU. había procedido a incluir en su lista negra de grupos terroristas.

Sin embargo, el acto de balanceo de EE.UU. para con las potencias nucleares (India y Paquistán) ha sido complejo. Por un lado, no puede cumplir las demandas de India al pie de la letra (colocar a Paquistán del lado de los “que no están con nosotros”) y, por tanto, tomar acción contra ese país. Asimismo, un ataque indio contra Paquistán le sería perjudicial, pues ello despertaría sentimientos islámicos de mayor hostilidad, especialmente en ese país y también convocatorias de los radicales a emprender una “*yihad* contra el infiel indio”. Por otro lado, EE.UU. ha tenido que presionar a Musharraf a que tome la difícil decisión (impopular para los sectores nacionalistas y radicales de Paquistán) de aceptar en cierto grado las demandas indias de arrestar a militantes islámicos ligados al conflicto en Cachemira.

El eterno conflicto israelí-palestino es otro ejemplo de quienes se han beneficiado y perjudicado en este nuevo escenario mundial: Israel rápidamente procedió a estigmatizar al líder de la Autoridad Palestina, Yasser Arafat como otro “Bin Laden” y, de esa manera, le socavó su postura internacional de representante del pueblo palestino. La inhabilidad de Arafat de controlar a los elementos radicales palestinos ha, lamentablemente, perjudicado los intereses de los palestinos que buscan una salida no-violenta a sus aspiraciones. Los atentados suicidas no hacen más que confirmar las acusaciones del Primer Ministro israelí Ariel Sharón quien afirma que Arafat es un “terrorista” y, por tanto, le da el pretexto para usar su avasalladora ventaja militar para reprimir a los palestinos.

El constante apoyo de todas las administraciones americanas hacia Israel –influenciado en cierta manera por el lobby judío en EE.UU., así como por los medios de prensa americanos de propiedad judía– ha creado un fuerte resentimiento árabe y musulmán hacia la política exterior americana en el Medio Oriente, por más que EE.UU. plantee que desea jugar al rol de mediador imparcial. Mientras que continúe insolucionable el tema palestino, éste siempre servirá de justificación para todos aquellos que tomen esa causa como consigna para iniciar una *yihad* contra EE.UU. y/o Israel.

El mapa del mundo en el 2002 se parece a un tablero del juego de mesa de estrategia Risk. Setiembre 11 ha iniciado una nueva era: el siglo XXI comienza ese día y no en el tan celebrado milenio (1/1/2000), pues el mundo en el ámbito de la seguridad y las relaciones internacionales, y en muchos aspectos no será el mismo. La invulnerabilidad de EE.UU. acabó y no fue causada por un ataque con misiles balísticos nucleares sino por 19 fanáticos armados con cortapapeles y cubiertos, algunas lecciones de vuelo y con un líder –Osama Bin Laden– un asesino que no vacila en tener que matar gente inocente, si ello es un medio para alcanzar su meta máxima política: la creación de la *Umma* (una comunidad panislámica).

Setiembre 11 beneficiará la agenda política de algunos y perjudicará la de otros. Países que luchan contra grupos secesionistas o independentistas aprovecharán la nueva coyuntura y tildarán a esas fuerzas de “terroristas”; asimismo, los países que defienden su *statu quo* global o regional, como EE.UU. e Israel respectivamente, utilizarán ese argumento contra cualquier fuerza que se les

oponga; especialmente, si se trata de actores no estatales. EE.UU. usará su consigna, “o estás con nosotros o contra nosotros”, para avanzar en sus logros de política exterior y así intimidar al que los desafíe. A su vez, esas fuerzas que luchan por su liberación con justa razón, si es el caso, tal vez se cohibirán de usar métodos violentos contra sus opresores por miedo a quedar en el lado equivocado de la “guerra contra el terror”. Por cierto, y como se presenta de incierto el presente inmediato y futuro cercano del panorama internacional, al parecer no seremos testigos del llamado *Fin de la Historia* de Francis Fukuyama, sino que la apreciación más acertada sería que vivimos *La historia sin fin*. Ello demuestra que muchos de los conflictos y problemas del pasado persisten. Lo único que varía son algunos de los actores y la letalidad de la tecnología militar.



***Carlos Manuel
Reus Canales**

Primer Secretario en el Servicio Diplomático de la República, actualmente se encuentra laborando en la Subsecretaría de Asuntos Económicos. Ha desempeñado funciones en la Embajada del Perú ante Singapur.

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 setiembre 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-

Publicado originalmente en la edición No. 76, abril-junio de 2004.

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 subcontratistas norteamericanos para impulsar dichas políticas¹, antes que tropas regulares².

Marco regional

En primer lugar, los nuevos requerimientos de seguridad regional se presentan en el marco de la reconfiguración 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 que 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 Colca 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 Leguizamó 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 operacio-

nes y ejercicios conjuntos a nivel regional: 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 Curacao 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*³.

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 el 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 terri-

torio 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 (¿legitimar?) con los grupos paramilitares representados por las AUC, a través de un proceso (Santa Fe 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 golpee 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 acciones⁴. 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 campo⁵: 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, tradicionalmente 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: antinarcóticos 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 has), departamento de Guaviare (16,000 has), departamento de Meta (12,500 has), departamento de Putumayo (7,500 has), departamento de Caquetá (7,000 has). 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”⁶.

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. Éste 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 si no, la generación de condiciones adversas desde Colombia: rol de la oposición, coordinación FF.AA, paramilitares. *Relations with Venezuela are probable at an all-time low and –given the deep polarization within that country– show no sign of improvement*⁷.

En tercer lugar, no debemos dejar de tomar en cuenta la posición institucional de las FF.AA. 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 FF.AA. 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 monitoreo⁸. 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 reapertura 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 del régimen de Lula y Washington (macroeconomía, aunque en temas comerciales se encuentran enfrentados), las FF.AA. 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 Amazonía⁹: 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 FF.AA. colombianas en su historia (desde Operación “Conquista” en 1996, desarrollada en los mismos escenarios)¹⁰. 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”¹¹. 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 FF.AA. 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 FF.AA. 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 se 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 Soberón 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 FFAA. 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, con M.A. en el Departamento de Estudios por la Paz de la Universidad de Bradford

(Inglaterra), en Política Internacional y Consultor internacional en asuntos de “Seguridad, Drogas y Amazonía”. A cargo de un Programa de Fronteras de protección de refugiados en Colombia (2001-2004). Profesor universitario en la Facultad de Periodismo de la UPC (2005-2006). Exasesor de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). Asesor parlamentario y consultor de de la Iniciativa Anticorrupción (INA, 2001). Autor de *Leyes, Justicia y Drogas* (2005), *Asilo y Refugiados en las Fronteras de Colombia* (2003) y diversos artículos sobre política regional, hemisférica e internacional. Ha trabajado en la Comisión Andina de Juristas (89/97), Acción Andina (95/2000), *Office for Transitional Initiatives* (2001), *Consejería en Proyectos* (2001/2004) e Instituto de Defensa Legal (2005).

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 historia*,

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

Publicado originalmente en la edición No. 76, abril-junio de 2004.

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 como 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 EE.UU. 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 miembros¹ 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:² 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:³ 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 nueve 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*⁴ 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 desarrollo⁵.

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 EE.UU., la UE y el Japón⁶, 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"⁷ y el "escalonamiento arancelario"⁸, 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"⁹⁹ 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 intelectual¹⁰.

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”¹¹, 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 UNAM¹² 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”¹³, 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 ignoraban 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 Ministerial¹⁴ 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 desarrollo¹⁵.

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 aduanero¹⁶.

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 primer año una reducción de 20% de la medida global de ayuda total consolidada¹⁷, del nivel de *minimis* permitido¹⁸ y de los topes del compartimento azul¹⁹. 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 tres 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 Cairns²⁰ 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 Latina²¹.

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 preexistentes 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 es supeditada a la articulación, coordinación y armonización de las políticas nacionales de los países miembros en áreas como transportes, telecomunicaciones, y creación y difusión de tecnologías²².

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 pluri-laterales.

Países como México y Chile, que no forman parte de estos cuatro 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 tres (Colombia y Venezuela) así como con las Repúblicas centroamericanas y Cuba. En el marco ALADI, tiene Acuerdos de Complementación Económica (ACEs) con los cinco 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 mundo²³ 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 controversias²⁴.

En el Capítulo sobre **Acceso a mercados para el Comercio de Bienes** se acordó que las restricciones al comercio entre los tres países deberían ser progresivamente eliminadas entre el 1° de enero de 1994 y el 1° de enero del 2008, con períodos de transición de cinco, diez y quince 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 Trato 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 eliminar los subsidios a la exportación, señalando que no es apropiado otorgarlos cuando no existan otras importaciones subsidiadas de ese producto proceden-

tes 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 agrícolas²⁵.

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 preestablecimiento 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 Medioambiente:

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 2004²⁶.

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 sólo 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 capita* 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, infraestructura, 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 tres socios se duplicó de US\$350,000 millones a US\$700,000 millones. En el 2000, las tres 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 diez veces y en México, el doble²⁷.

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 tres 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 beneficiadas²⁸.

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 internacional²⁹.

La UE, conformada por un grupo de 15 países—Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido— se ha ampliado a partir del 1° de mayo último con la incorporación de diez 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)³⁰.

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 intercam-

bio 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 cero representarán el 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 diez 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 cero desde su vigencia. El resto de las ventas europeas se desgravará en plazos de cinco a diez 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 tres años. Se consideran bienes favorecidos el metanol, sal, fertilizantes, madera, papel, textiles, confeccionados, calzados y muebles de madera. Según la Cancillería chilena, las pequeñas y medianas empresas (PYMES) serían las grandes beneficiarias porque son princi-

palmente manufactureros. Para los productos chilenos sensibles, se pactó una lista de desgravación para el ingreso de los productos europeos a siete 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 cero y el 42% adicional se desgravará gradualmente hasta el cuarto 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 a 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 salvaguardia 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 cero y diez 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 cinco años en el exterior y doce 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 Perú³¹.

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, reafirmando 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 cuatro 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 internacional 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 primer año de vigencia se apreció un crecimiento de un 18% de sus exportaciones a la UE³². Sus voceros oficiales destacan como logros el haber mejorado el acceso para sus principales exportaciones en un importante 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 poten-

cial 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 in-

versión, 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. Evidentemente 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 segundo 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 consi-

derado 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://lnweb18.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 medioambiente, la imagen se aclara*. Simposio de América del Norte sobre Análisis de los Vínculos entre Comercio y Medioambiente 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
- 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
- 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
- OMC Noticias. Portal Online: *Días y noches de reuniones alumbran resultado histórico*, 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
- 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 agrícola”, mayo de 1996.
 - 26 Banco Mundial: *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings*, diciembre del 2003.
 - 27 Comisión para la Cooperación ambiental de América del Norte: *El libre comercio y el medioambiente, 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

Ministra 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 posgrado 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. Actualmente labora en la Subsecretaría de Asuntos Económicos.

LA DIPLOMACIA PROFESIONAL:

una permanente alternativa de paz y desarrollo

por Jorge Lázaro Geldres*

Resumen Ejecutivo

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

Esta aparente “lección”, ha traído consigo inferencias colaterales no menos dañinas; especialmente, aquella que busca sembrar confusión respecto a los factores involucrados, con la clara intención de justificar la agresión, el irrespeto al derecho internacional en sus variantes; los derechos humanos y los humanitarios. En su lógica, si la diplomacia falla, queda como responsabilidad suya, casi como un resultado inevitable, natural, la guerra. Así, la violencia se justifica porque no se dieron las condiciones para evitarla, posición en extremo fácil y en-

gañosa, en la que por un razonamiento perverso, los responsables son los que “irracionalmente” insistieron en la vía pacífica, legitimándose de esta manera el agresor por la supuesta “incapacidad” de los primeros.

De ahí queda muy poco trecho para afirmar que, si la diplomacia no estuvo a la altura de un reto crucial, los organismos en donde su práctica está institucionalizada –siendo el más representativo las Naciones Unidas– no pueden ser los escenarios de las decisiones medulares sobre la preservación de la paz en el mundo. Como el consenso fue superado por una decisión unilateral, esta demolidora visión puede hacerse extensiva a otros grupos organizados de países como por ejemplo la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercado Común del Sur (Mercosur). Dado que generalmente la “ciencia nova” proviene de los centros de poder, esta aproximación podría influir en las políticas exteriores de los países de América Latina, de tal manera que en sus decisiones busquen más bien disociarse de cualquier empresa conjunta buscando una “adaptación privilegiada” con la potencia hegemónica en detrimento de la unidad subregional y/o regional, alternativas que considero

Publicado originalmente en la edición No. 71, enero-marzo de 2003.

fundamentales en las actuales circunstancias.

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

- *Aclarar que no ha fracasado la diplomacia per se, sino que se ha impuesto en la práctica el ejercicio unilateral del poder, la versión más extrema del realismo político, una corriente de pensamiento de las relaciones internacionales, que coloca en un lugar preeminente el recurso al uso de la fuerza. Éste, niega a la diplomacia, más no la invalida. Por el contrario, la opción ética de un país del tercer mundo es reforzarla;*
- *La diplomacia –especialmente la ejercida por los servicios exteriores profesionales– todavía ha quedado a buen recaudo pero ha sido notificada: no debe ignorar que la unipolaridad se viene expresando en el diseño de una nueva agenda política mundial, en la que obviamente no participa América Latina al ser sus intereses marginales en dicho diseño.*
- *Ante un escenario en el que se consolida un dominio unipolar, la primera línea de defensa de los países latinoamericanos –o de los más representativos– ha sido insistir en el respeto al derecho internacional y en el relanzamiento del multilateralismo. Esta posición en sí, no es novedosa. Lo que sigue representando un desafío es la forma de darle contenido, es decir, tener la capacidad de hacerlos prevalecer, llegado el momento, en la región. Hacia este propósito, pienso que es necesario una aproximación imaginativa en la tarea de construir la unidad latinoamericana, no sólo como resultado de la inercia de un momento crítico como éste, sino con el convencimiento de que*

sistémicamente es el camino que se tiene que recorrer. La cancillería peruana ha sido cuna de fecundos pensadores como Alberto Ulloa Sotomayor y Carlos García Bedoya –entre otros– quienes con su visión le dieron prestigio y dimensión ética a su labor. En las actuales circunstancias, para cumplir con ese propósito, un Servicio Exterior profesional como Torre Tagle, requiere contar con un Centro de Altos Estudios Internacionales que, premunido de una impronta analítica propia, con el tiempo cumpla funciones similares –marcando las diferencias por cierto– de acreditado orientador de opinión en la región y el hemisferio en materia internacional, como lo son la Heritage Foundation o la Rand Corporation, para citar a dos instituciones conocidas.

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

Desde su creación y a lo largo de su compleja y errática existencia durante la Guerra Fría, la dinámica de los debates en el seno del Consejo de Seguridad, reflejó, en términos jurídicos y políticos dos planos: una *realidad ex ante* en la que la pugna de intereses de las potencias las llevaba, en determinado momento, directamente o a través de terceros, a cuestionar un *modus vivendi* establecido en algún lugar del planeta, iniciando relaciones hostiles y luego, de abierto conflicto. La segunda, una *realidad ex post*, en la que la búsqueda de una solución satisfactoria, giraba en torno al uso legítimo de la fuerza, lo que ocasionaba los desencuentros y las rivalidades abiertas que los llevaba a ejercer su capacidad de veto¹. Pero el Consejo, no era sólo un

filtro multilateral de socios selectos con propósitos legitimadores de sus propias ambiciones e invasiones. Alguna vez, por el exceso de los contrapesos, se inhabilitó para cumplir sus funciones. En el año 1950, el uso del veto y los debates estériles lo llevaron a un punto muerto, de total inacción, por lo que el juego político de las influencias se desplazó hacia la Asamblea General, “obligándola” a tomar la iniciativa².

En otras ocasiones –muy contadas por cierto– en cumplimiento de sus propias atribuciones, servía además como un último recurso para evitar la guerra o se abocaba con seriedad a encontrar alternativas negociadoras que pusieran fin a un conflicto armado que afectaba la seguridad mundial³. Sea como fuere, eran las cinco potencias las que por acción u omisión definían el rumbo de la paz y de la guerra⁴, y sin su concurso las Naciones Unidas no podían operar y aparentemente, no pueden o no podrían en el futuro.

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

El año 1991, Sadam Hussein (hasta

ese entonces), protegido de la política exterior norteamericana, incurrió en dos graves errores, comunes a los dictadores o líderes de regimenes autoritarios del tercer mundo. El primero fue sobrestimar su prestigio y legitimidad, en este caso, como líder en el Medio Oriente. El segundo, partiendo de esa premisa falsa, asumir que el Consejo de Seguridad permanecería impasible⁵ ante la invasión a Kuwait, que de haber sido exitosa, le otorgaría un peso específico en la fijación de los precios del petróleo y por tanto, poder de negociación frente a Occidente. Su cálculo fue desastroso ya que no se percató que su imprudente audacia alteraría en su región un *modus vivendi* que en ese entonces era satisfactorio para las cinco potencias. Al constituir la agresión y la usurpación de territorios por la fuerza, una grave violación de los principios de la Carta y una amenaza a la paz y la seguridad internacional, no fue difícil estimular la cohesión del Consejo de Seguridad, cuyos miembros permanentes, de manera unánime condenaron la invasión. Irak fue desalojado en un tiempo record y su derrota se registró como ejemplo de una guerra moderna y exitosa, en la que la informática y la tecnología, condensadas en las armas inteligentes (*smart weapons*) habían decidido de antemano quien era el vencedor.

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

llo, especialmente en América Latina, la economía de mercado.

Los países cooperantes que el 16 de enero de 1991 procedieron a desalojar a Irak de Kuwait actuaron como dice Rodríguez Elizondo con la autorización de la ONU pero sin sus banderas. La Resolución No. 661 del Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza y la No. 687, sometió a exigente escrutinio a Iraq por parte de la UNSCOM para monitorear, verificar y supervisar la destrucción, remoción y neutralización de armas iraquíes de destrucción masiva.

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

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

Con este trasfondo, puede decirse que lo que fue llevado a un límite insostenible, ha sido la estructura formal multilateral de poder, supérstite de la Guerra Fría. A raíz de la consolidación del predominio unipolar norteamericano, el breve intervalo de cohesión del Consejo de Seguridad mostrado en la Guerra del Golfo en 1991, sucumbió en la etapa final de la posguerra fría, siendo el preludio de su derrumbe la acción de la OTAN en los Balcanes. La institución del veto, antes utilizada por la URSS para defenderse de los otros cuatro miembros y por éstos para oponerse a la primera, se convirtió en el recurso –impensado hasta hace poco para ser esgrimida contra uno de los cuatro– de países como Francia y Alemania. Si bien el veto, es una potestad que nació con el propio Consejo de Seguridad, nunca antes, dos miembros permanentes se opusieron a un tercero ideológicamente compatible, por ello la decisión de Francia y Alemania tiene sus propias características inéditas. Pero hay otro motivo, aún más novedoso, que replantea su uso contemporáneo dentro de los mismos socios. El veto fue creado, como dijo el delegado mexicano en la Conferencia de San Francisco, “para disciplinar a los ratones y dejar libres a los leones”, y no para el bloqueo mutuo de los miembros permanentes políticamente cercanos. Andrei Gromyko⁶ el ex canciller de la ex URSS,

en el recuento que hace en sus *Memoorias* sobre el origen del veto, narra, a su manera, una no tan sorprendente coincidencia entre la posición de su país y Estados Unidos, cuando trató el tema en sus conversaciones con el propio presidente Roosevelt en Yalta.

Superado el corsé del Consejo de Seguridad, el “unilateralismo afirmativo”⁷ como *praxis* de política exterior emergente, predica sin sutilezas o subterfugios que los intereses norteamericanos son los que realmente importan y que el resto de países deben ser lo “suficientemente sensatos” para buscar una rápida adaptación, intuyendo, de ser el caso, lo que pueda ser beneficioso para los intereses norteamericanos. En una dimensión universal, el unilateralismo ha dado pie a una total alteración de los parámetros de la ética internacional que tenía vigencia la década de los 90, hecho que en apariencia no tendría contenido o propósito práctico. En realidad, sucede todo lo contrario, ya que induce al cuestionamiento de la legitimidad de las acciones de la potencia hegemónica. Como ha traspasado ese umbral, encuentra cierta fatiga moral en sus interlocutores de tal manera que la persuasión debe remplazarse por la coacción. Hasta hace poco, el relativismo ético tan criticado en Occidente –particularmente en Estados Unidos– era atribuido a países como Singapur, la República Popular China y Malasia entre los más conspicuos. Éstos, proponían y aplicaban una suerte de asimilación, dirigida por el Estado, de los derechos humanos bajo el argumento de que la sociedad estaba por encima del individuo. Ahora es la potencia hegemónica la que ha instaurado un relativismo ético⁸ que va mucho más allá de la mera justificación basada en la prioridad de los derechos de la sociedad. Esta nueva ver-

sión, subordina la ética de los derechos humanos y del derecho humanitario al ejercicio del poder. No puede causar sorpresa entonces, que Singapur, pionero del relativismo, rápidamente entendiera ese retroceso y decidiera apoyar resueltamente la estrategia de la potencia hegemónica, obteniendo como recompensa la fijación de una fecha para la firma de su TLC con Washington.

Pero el cambio que se ha operado, no augura ningún escenario en el que un auténtico multilateralismo asuma la conducción de los asuntos mundiales. La desaparición del viejo multilateralismo, anquilosado, en el que ni siquiera las potencias lograron armonizar sus intereses⁹ ha dado paso a una mutación peligrosa: *la cooperación militar multilateral*¹⁰ entre los países, o una forma refinada de coalición de intereses que intentaría legitimarse –si eso es posible– actuando dentro del marco de las Naciones Unidas pero al margen de los principios de la propia Carta. Es decir, una vez que se ha fijado un objetivo político-militar, los países interesados son convocados y todos aquéllos que esperen algún beneficio de la potencia hegemónica pueden y deben colaborar. Los filtros jurídicos, humanitarios y de los derechos humanos quedan en un lugar secundario.

El desarrollo de los hechos posteriores a la invasión a Irak han llevado a ciertos analistas a considerar que la victoria militar llevará a una derrota política porque los liberados iraquíes no tolerarán una ocupación norteamericana en su territorio y solicitarán –sea por la vía pacífica o por medios violentos– a sus liberadores la autonomía necesaria para decidir soberanamente sus asuntos, entre ellos, el nuevo régimen político. Como resultado, la racionalidad de la guerra

preventiva quedaría desacreditada y Estados Unidos buscaría, para resolver el problema del rechazo de los iraquíes, la participación de las Naciones Unidas. Puede ser ésta una posibilidad a mediano plazo, pero no estoy muy seguro que las cosas sucedan necesariamente bajo el criterio de que la ONU tendrá igual capacidad de decisión que Estados Unidos en Irak. La filosofía del ejercicio del poder que ahora manejan los asesores del presidente Bush, está sustentada precisamente en un cuestionamiento del multilateralismo como sustituto de una política exterior propia para defender sus intereses nacionales. En ese orden de ideas, si en algún momento recurre a la ONU para coadyuvar a la administración de Iraq, será bajo la concepción de que el ámbito multilateral desempeña un rol subsidiario y dependiente de las decisiones del país que tiene y ejerce el mayor poder. Esta lógica se puso en evidencia en la forma como Estados Unidos manejó las últimas negociaciones de la resolución de la ONU sobre Irak. Su decisión de atacar Iraq ya había sido tomada al enviar con antelación más de 200 000 tropas a esa zona y lo que esperaba era la legitimación del Consejo de Seguridad, que como sabemos nunca se dio.

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

Ésta es una estrategia de aplicación mundial en la que las peculiaridades o

elementos diferenciadores en cada región del tercer mundo, van a perder paulatinamente su peso específico. Por lo tanto, se hace necesario, el diseño de una concepción de política exterior que visualice el largo plazo y que constituya una respuesta de América Latina, América del Sur o de la CAN a los parámetros del nuevo escenario internacional en gestación. Hay que tener en cuenta que el proceso de transición será breve, porque la historia nos ha indicado que cuando la seguridad de una o más potencias se erige en prioridad, se aceleran las acciones y se busca configurar un nuevo sistema internacional.

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

La concepción a la que me refiero sería, de un lado, en lo político, una res-

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

Las razones para la innovación en política exterior

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

El legado de la innovación teórica de Carlos García Bedoya

Las tesis de este notable diplomático

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

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

De cara a las circunstancias que le tocó vivir, el impulso hacia la búsqueda de la precisión temática tenía que ver con la necesidad de que la diplomacia se convirtiera en un instrumento vital para “consolidar nuestra independencia nacional” que para él, en ese momento, era un proceso inacabado. Se requería contar, por lo tanto, con un marco epistemológico apropiado para que la política exterior desempeñara un rol efectivo¹³, ya que ésta era motivo de aproximaciones parciales, superficiales o en todo caso de opiniones bien intencionadas pero que carecían del más elemental conocimiento del entorno mundial. Es decir se pensaba que un tema internacional era de fácil acceso ya que no se percibía, al menos de manera inmediata, ningún marco analítico por el que pudiera discurrir.

Sin embargo en la última década la situación ha experimentado un cambio sustancial. En ese contexto, el “prejuicio” al que hacía referencia García Bedoya, ha dejado de ser una mera falta de conocimiento o dominio de categorías con-

ceptuales, para dar paso a una suerte de eclosión de férreos paradigmas epistemológicos que tienen un solo origen y que en mi criterio constituyen un importante desafío analítico en el diseño de las políticas exteriores latinoamericanas.

Uno de los más conocidos y que ha ejercido una notable influencia en la política exterior de los países de la región es lo que califico como la presencia del *economicismo* en el análisis de la dinámica internacional. Contra lo que se pueda suponer, el primero no constituía o constituye una aplicación estricta de la teoría económica a las relaciones internacionales. Era, por el contrario –aunque suene paradójico– un seudo análisis político con una perniciosa finalidad ideológica: persuadirnos que la asociación democracia-mercado descansaba en la afirmación del capitalismo en el que los intereses económicos percibidos como evidencias incontrastables en sí mismas –supuestamente el resultado del juego puro y simple del mercado– constituye la vía privilegiada para ver al mundo. Se sustenta en un mal calificado pragmatismo¹⁴ que sus seguidores describen como la aproximación “más objetiva” hacia la realidad. La ejecutoria internacional cuenta otra historia e indica, más bien, que *encubre una sofisticada estrategia que induce a la aceptación pasiva del statu quo, legitimando la existencia de relaciones asimétricas, proscribiendo de esa manera cualquier intento creativo y/o ético para analizar los hechos internacionales y diseñar la política exterior.*

No sólo niega la existencia de tres esferas diferentes pero interrelacionadas –lo político, lo jurídico-normativo y lo económico– sino que sugiere la absorción gratuita de los dos primeros por el último¹⁵. Su lógica ha venido irradiando

–algunas veces de manera subrepticia y otras abierta– a todas las esferas del análisis de los fenómenos internacionales por lo que las concepciones contemporáneas de política exterior no han estado exentas de esa influencia, lo que compromete un diseño independiente de la política exterior por parte de la entidad a cargo. Su versión más refinada ha sido el denominado *Consenso de Washington*¹⁶. Aquí voy a describir de manera sucinta dos formas bajo las cuales su racionalidad fue llevada a la práctica en la región: la primera, corresponde al sector financiero y, la segunda, tiene que ver con la forma como ha influido en una cierta visión de la política exterior en América Latina.

No es un misterio que fue la banca internacional la que a fin de cautelar sus intereses, aplicó de manera directa en América Latina el denominado Consenso en su evaluación de las economías latinoamericanas, llegando las calificatorias de riesgo a extremos antes inimaginables mediante una abierta injerencia en los asuntos internos de los países de la región. Así, *Goldman Sachs* –que estableció el ahora tristemente célebre *Lulómetro*– y especuladores globales como George Soros, intervinieron de manera abierta y sin escrúpulos de ninguna clase en el proceso electoral de Brasil, para impedir que Luis Inacio Lula da Silva fuera presidente, intentando desplazar hacia otro candidato el voto de potenciales simpatizantes o electores indecisos, a través de una insidiosa campaña en la que describían catastróficos escenarios financieros, basados en un discutible conocimiento científico de la realidad económica mundial. Contra todos esos pronósticos –y este es un síntoma por demás interesante y de saludable impacto en la unidad regional– Lula salió triunfante. Y no sólo venció, sino que su gestión econó-

mica es exitosa y cuenta con un alto grado de aprobación tanto interna como externa. La reciente colocación de bonos por mil millones de dólares en el mercado financiero internacional es la prueba irrefutable en contrario.

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

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

Sin embargo ninguna tiene condición de verdad irrefutable. Con respecto a la solidez de los fundamentos hay una abierta discusión acerca de si la economía es una verdadera ciencia¹⁸. Con relación a la capacidad de predicción no hay pruebas definitivas y las existentes indican lo contrario¹⁹.

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

una visión política clara y coherente es una condición básica para que una estrategia exportadora tenga mayores posibilidades de éxito.

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

En este escenario corresponde retomar el hilo conductor del pensamiento de García Bedoya, podemos afirmar que se han superado las “denominadas hipotecas”, pero enfrentamos las consecuencias de un acelerado proceso de globalización. Si en la época que le tocó

vivir al embajador García Bedoya, el objetivo era liberar, con honor, al Perú, del peso de una herencia histórica inconclusa, ahora se trata de insertar al Perú en el mundo globalizado resguardando su autonomía como Estado-nación, objetivo cuyo cumplimiento requiere atender dos tareas: *defender un concepto contemporáneo, integral y equilibrado de soberanía y promover el bienestar de la sociedad civil, especialmente de los más necesitados, frente a los embates de los efectos negativos de la globalización.*

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

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

Si bien su libro *Pilgrimage for Peace* constituye un recuento completo de toda su trayectoria como el más alto funcionario internacional y testimonio de su constante dedicación por la aplicación de los principios y normas del derecho internacional, en mi modesta opinión, fue en la estupenda gestión que realizó para lograr la paz luego de un cruento y extenso conflicto entre Irak e Irán, donde su visión, capacidad y sobre todo dominio magistral de las posibilidades y los

límites del derecho aparecieron en toda su dimensión. Y no fue una tarea fácil, ya que tenía que ser el intermediario o acreditado heraldo (*kery-kes* con la solemnidad que se le concede a este enviado en un pasaje de *la Ilíada*) de la comunidad internacional ante los miembros del Consejo de Seguridad, donde sabía primaban los intereses antes que una vocación natural por dar cumplimiento a la norma jurídica.

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

Su desempeño es una lección magistral de una diplomacia de primerísimo nivel²¹ en la que confluyen, una visión integral de los factores involucrados, talento, tacto, paciencia y, sobre todo, una persistente voluntad de alcanzar la paz. No sólo rescató la autonomía —aunque relativa por cierto— del Secretario General sino que sacó de su cómodo e improductivo letargo al Consejo de Seguridad, al demostrar un manejo imparcial del problema y proponer propuestas tan innovadoras como posibles. Se erigió, en un momento en que una de las partes —Irán— desconfiaba²² por sobrados motivos del Consejo de Seguridad, en el interlocutor válido de ambos rivales; viajó extensamente a la región; sostuvo entrevistas a todo nivel (inclusive con Sadam

Hussein); respondió con prontitud a todas las inquietudes de los directamente involucrados y mantuvo la misma lógica —aunque con diferentes argumentos— ante las partes en busca de un cese del fuego. Asimiló los fracasos pero aprendió de ellos y con la sagacidad que sólo da la práctica profesional de la diplomacia, pudo percibir certeramente que la ascensión al poder de Mikhail Gorbachov era un factor decisivo en su estrategia global para terminar con un cruento conflicto que le tomó seis años de intensas gestiones personales.

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

Pocas veces en la historia de la ONU se ha podido apreciar toda una saga diplomática con un final feliz. Al restaurarse la paz, el derecho internacional prevaleció, no por iniciativa del Consejo de Seguridad sino por la dedicada labor de un Secretario General que era consciente

que la observancia de la ley, en un mundo donde el interés define las conductas de los más poderosos, tenía que ser el resultado de un meticoloso proceso de persuasión a los miembros permanentes, ya que el cese de hostilidades para transformarse en una paz genuina debería estar asentado en dos pilares: el peso específico del Consejo y en un esquema de justicia aceptable para ambos contendientes.

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

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

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

Distorsión de la funcionalidad de lo político y lo jurídico

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

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

Relativización de la ética en la política exterior

Otra consecuencia, ha sido la difusión de una concepción estrecha en la toma de decisiones –derivación perversa del utilitarismo de Jeremy Bentham– la que define a la política exterior como el proceso de escoger las opciones que tienen el menor costo y el rendimiento mayor. Bajo esta premisa, la ética jurídica es eliminada en el proceso de análisis y de las acciones. Como se podrá comprender, esta visión no es sostenible en

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

La reflexión institucional

La visión clásica de la diplomacia como una actividad definida por la información, negociación y representación resulta insuficiente en la época actual para justificar ante la sociedad civil la existencia de una cancillería eficiente y una política exterior con un respetable margen de autonomía. Más bien, en ciertos sectores la representación se ve ahora como una muestra de frivolidad y la participación en la negociación en temas cruciales de política económica internacional, para algunos prácticamente nos estaría vedada porque se supone –erróneamente por cierto– que no tenemos la debida preparación²⁷.

A fin de responder a los desafíos de una coyuntura en permanente transformación, creo que el Servicio Diplomático

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

En la actual sociedad internacional, donde el prestigio está identificado con el cambio y la innovación, la diplomacia peruana debe incorporar el conocimiento institucionalizado como parte de su esencia misma. Esto sugiere considerar, con el cuidado y la ponderación debida, el establecimiento de un Centro de Altos Estudios Internacionales en el Ministerio de Relaciones Exteriores²⁹ a cargo de la Academia Diplomática. Su finalidad sería reflexionar de manera sistemática y con profundidad sobre aquellos temas claves de política exterior con directa influencia en la vida política interna y viceversa. Debe proveer una impronta analítica propia, identificable, cuya preocupación fundamental, no obstante, debería ser América Latina. La negociación, siendo un arte y una herramienta, debe estar dotada de un nuevo contenido y renovada en sus premisas.

Estas serían las razones:

- Luego de la experiencia del fracaso del *Consenso de Washington*, habría que reflexionar sobre, si continuamos siendo consumidores de dogmas epistemológicos procesados en el exterior³⁰, los que

por ser hábilmente comunicados, dan la idea de ser la opción más correcta o hacemos el intento de construir una visión propia. En un país del tercer mundo, como el nuestro, la primera opción contribuye a destruir la creatividad llegando a lo que califica Baudrillard como el exterminio de la ilusión radical³¹, que no es otra cosa que trasladar la eterna vocación de conjetura de Karl Popper hacia un propósito social de contenido ético y jurídico.

- Tengo la impresión que la teoría económica ha sido llevada a un punto de inflexión por dos factores: en primer lugar por el fracaso de la tan voceada “nueva economía” y, en segundo lugar por la constante metamorfosis de los acontecimientos políticos, cuya lógica escapa a los modelos econométricos y a la teoría de la decisión racional. Por ello, hoy en día, economistas como el propio Krugman y otros, que pensaban que el instrumental teórico de la micro y macroeconomía bastaba para entender la realidad latinoamericana y mundial, incursionan casi a tientas en un terreno ignoto para ellos: la política internacional. No llama la atención por ejemplo que estén tratando de encontrar la racionalidad del impacto del terrorismo internacional en el comportamiento de la economía norteamericana o intenten explicar la relación entre democracia y el rendimiento del programa económico en los países de la región.

- Este reconocimiento de la influencia decisiva de la política en la economía mundial –antes era lo opuesto– no puede ser atribuido sólo a preocupaciones exclusivamente académicas. Tiene que ver con un cambio fundamental que se ha operado en la percepción de la sociedad norteamericana luego del 11 de setiembre *del año pasado*: la prioridad

que se le otorga a la seguridad (dimensión política) en detrimento de lo económico (situación de la economía doméstica)³² y lo que es mucho más sorprendente, justificar las decisiones económicas sobre la base de criterios políticos de origen externo. Los resultados recientes de las elecciones parlamentarias norteamericanas demuestran que son los factores políticos los que han primado sobre las cuestiones económicas, registrándose así un cambio sustantivo respecto de los criterios que guiaban el voto de los electores norteamericanos en pasadas elecciones.

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

- Viendo las cosas desde una perspectiva realista y mesurada, creo que se abre un espacio para la innovación en las concepciones de política exterior. Si esto es así, se podría, con el tiempo, diseñar una concepción global que tenga efectos en todas las áreas sin que eso signifique involucrarse en la rutina diaria de los fun-

cionarios. Debe ser un apoyo metodológico y no incentivar una malsana competencia burocrática. Serviría también para darle continuidad a la política exterior. Paulatinamente la dirección de planeamiento puede evolucionar hacia un *think tank* un centro de pensamiento como la Heritage Foundation o la Rand Corporation –salvando por cierto y de manera obligada las distancias– que tenga una personalidad intelectual propia y sirva a los intereses del Perú y América Latina.

- Un pensamiento institucional no implica alentar un dogma epistemológico. Todo lo contrario, toma distancia de aquellos impuestos desde afuera y los analiza en función de las reales necesidades de los peruanos. Tampoco significa imposición de criterios, ya que la aproximación que tenga Torre Tagle será uno de los insumos que tendrá el Poder Ejecutivo en la adopción de los cursos de acción que crea conveniente. Se trataría de un ejercicio novedoso, inédito en la vida intelectual peruana, sobre todo al interior de una institución pública. La consolidación de su perfil propio, tomará tiempo, pero creo que es bueno empezar a sentar las bases.
- La presencia de un pensamiento institucional organizado podría convertirse en uno de los factores que consoliden el espíritu de cuerpo en el Servicio Diplomático peruano. Ello tendría efectos positivos en una diplomacia de mayor versatilidad en el que un criterio de cuerpo sea el gran motivador de los funcionarios.

Comentarios finales

Admito que la opción más fácil es seguir la corriente y, en aras de cierta modernidad, aceptar el mundo tal como es buscando una adaptación a los designios de la potencia hegemónica. Sin embargo las estadísticas de la pobreza en América Latina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y del Banco Mundial –sobre todo las últimas sobre el Perú³³– sugieren que, responsabilidad doméstica incluida, la estructura actual del mundo no es la más justa y por tanto son el mejor estímulo para intentar caminos alternativos de política exterior.

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

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

NOTAS

1. El embajador Oswaldo de Rivero afirma que para que funcione la metafísica político-jurídica que autoriza el uso de la fuerza en las relaciones internacionales no debe ir

- en contra de la estructura bipolar, unipolar o multipolar. *Realpolitik* y Crisis del Consejo de Seguridad. Revista *Quehacer*. No. 141. pag. 16. Marzo-abril, 2003.
2. Este es un episodio del multilateralismo muy poco conocido. En noviembre de 1950 ante la clara posibilidad de que la Unión Soviética vetara la autorización de las operaciones de la ONU en Corea, Estados Unidos haciendo uso de su poder e influencia en el Tercer Mundo, llevó el asunto a la Asamblea General, lo cual *prima facie* era contrario al artículo 12 de la Carta. Sin embargo la GA reconoció que el Consejo de Seguridad carecía de la necesaria unanimidad para cumplir sus responsabilidades de acuerdo a la Carta, y aprobó la resolución "Unidos para la Paz" (Resolución GA 377 (V)), del 3 de noviembre de 1950, que permitía a los países adoptar cualquier acción que consideren necesarias para mantener la paz y la seguridad internacional. La presencia de la ONU en Corea se mantuvo. Uno de sus párrafos leía: "el fracaso del Consejo de Seguridad para cumplir sus responsabilidades no inhibe a los estados miembros de sus obligaciones o a las Naciones Unidas de sus responsabilidades bajo la Carta". Nuevamente, el año 1979 ante la invasión de la Unión Soviética a Afganistán y la seguridad de que vetaría cualquier acción del Consejo, la mayoría de los miembros utilizaron el contenido de la resolución *Uniting for Peace*. Como resultado, la Asamblea General adoptó la resolución ES-6/2 en la que deploraba la intervención armada y llamaba al inmediato, incondicional y total retiro de todas las tropas extranjeras. La Unión Soviética protestó, porque siendo resoluciones de la AG no tenían efecto mandatorio. Sin embargo, como dice el embajador Pérez de Cuéllar en su libro ya citado, "esta resolución tuvo un impacto determinante en el curso de los eventos".
 3. El embajador Javier Pérez de Cuéllar, entonces Secretario General de las Naciones Unidas, luego de saludar el éxito de los acuerdos de Ginebra que dieron como resultado el retiro de las tropas soviéticas de Afganistán en una entrevista de prensa dijo lo siguiente: "no hay duda en mi mente que el rol de las Naciones Unidas –se refería en realidad a un caso excepcional de coordinación positiva entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General– fue esencial ya que facilitó la habilidad negociadora, la legitimidad y la paciencia para permitir que la Unión Soviética se retire de Afganistán con su dignidad nacional intacta". *Pilgrimage for Peace*. Pag 212-214. St. Martins Press, 1997.
 4. Para un recuento interesante lleno de reveladoras anécdotas ver *The United Nations: Sacred Drama*, de Conor Cruise O'Brien y Félix Topolski. New York; Simon and Schuster, 1978.
 5. Mearsheimer y Walt, en un reciente ensayo afirman que Sadam Hussein tuvo razones atendibles para invadir Kuwait, siendo las dos principales, por un lado que Kuwait se negó a otorgar un préstamo de US\$10 billones de dólares a Iraq y condonar algunas deudas que había incurrido en la guerra contra Irán. Esto molestó a Hussein ya que consideraba que su país cumplió el rol de escudo protector de los otros estados árabes a un altísimo costo en pérdidas de vidas e infraestructura. John Mearsheimer y Stephen M. Walt: "An Unnecessary War", *Foreign Policy*, April/March, 2003. En lo que falló fue en evaluar la legitimidad de estas razones de índole interno en el mapa geoestratégico de la zona en el que los intereses de las grandes potencias, en especial de Estados Unidos iban a primar inevitablemente. Una anécdota que ha circulado respecto a este error de juicio fue que casi un mes antes de la invasión, Sadam Hussein conversó con la entonces embajadora norteamericana en Iraq, la Sra. April Glaspie y le comentó de manera indirecta su propósito. Como la

Embajadora le dio una respuesta casi neutral, Hussein pensó que contaba con la anuencia de Estados Unidos.

6. La versión clásica del uso del veto en la Guerra Fría presenta a la exUnión Soviética como el país intransigente que recurría a él cada vez que consideraba que los demás miembros permanentes amenazaban sus áreas de influencia. Basándose en esa historia, Andrei Gromyko el sempiterno canciller soviético de entonces, en un autoelogio de su propia gestión, consigna en sus Memorias lo siguiente: *Roosevelt realized the importance of the unsettled issue (the veto) and invited me to the White House to talk it over with him...And so it happened. The question of the veto was settled at Yalta, by means of a proposal by Roosevelt basically corresponding to the position of the USSR had been arguing from the start: Security Council decisions, aside from matters of procedure, must be agreed unanimously by all permanent members.* Pág. 116. Andrei Gromyko. *Memoirs*. Doubleday. Marzo 1990. Las verdaderas razones vistas con el prisma de la historia nos llevan a una interpretación adicional. El presidente Roosevelt, aceptó la inclusión del veto no porque respetó o se dejó llevar por la intransigente posición soviética simple y llanamente entendió que era una herramienta que favorecía a las dos superpotencias. Eso fue confirmado por el entonces secretario de estado Cordell Hull, en su presentación del año siguiente ante el Senado norteamericano.
7. La restauración en su versión más destructiva del realismo político ha traído consigo la negación de un mundo entre iguales y no fomenta el consenso. Por lo mismo es de naturaleza excluyente. Sin embargo hay que reconocer que su racionalidad fue explicada y desarrollada públicamente hace varios años por los funcionarios que ahora ocupan altos cargos en la actual administración del presidente Bush. Paul D. Wolfowitz: "Clinton First year", pág. 28. *Foreign Affairs*, January-February 1994, Volume 73, number 1; Condolezza Rice "Promoting the National Interest", pág. 45. *Foreign Affairs*, January-February, 2000, volume 75, number 1; y Robert B. Zoellick: "A Republican Foreign Policy", pág. 63. Misma revista y misma edición que el ensayo anterior.
8. Los efectos colaterales de esta nueva visión de la ética son previsibles. Como algunos países en desarrollo observarán que la "vigilancia" en este tema se ha relajado, sus políticas internas experimentarán cambios paulatinamente en ese mismo sentido.
9. Ni que decir de la posición totalmente dependiente, condicionada de los países del Tercer Mundo. Es bueno recordar que en las recientes sesiones del Consejo de Seguridad para tratar la cuestión de Irak, los miembros no-permanentes fueron llamados los "pigmeos".
10. Para conocer la lógica y la forma como opera la novísima modalidad de política multilateral, ver el artículo "Nuestra Coalición" de Condolezza Rice. Diario *La Tercera* de Chile, pág. 9, 28 de marzo del 2003.
11. Por ejemplo, el prólogo escrito por el embajador José Antonio García Belaúnde a la obra que ya es un clásico en el estudio de la política exterior peruana y al libro escrito por el embajador Humberto Umeres desde una perspectiva realista.
12. *Existe un frecuente prejuicio que pretende hacer creer que la formulación y conducción de una política exterior goza del atributo de la accesibilidad fácil e indiscriminada.* Capítulo I: Ciencias Sociales, Ciencia Política y Relaciones Internacionales. *Política*

Exterior Peruana: Teoría y Práctica. Carlos García Bedoya. Academia Diplomática. 1992. Segunda edición.

13. *Para que esto sea así, para que nosotros alcancemos esta plenitud de independencia –en cuanto pueda ser posible en un mundo donde la interdependencia entre los estados es tan acentuada como lo es en el mundo contemporáneo– tenemos que crear un marco de referencia, una especie de esquema tipológico, dentro del cual se pueda manejar la política exterior con el objeto de coadyuvar precisamente al establecimiento de esa independencia definitiva.* Carlos García Bedoya. Pág. 39. Op. Cit.
14. Constituye una distorsión de la histórica corriente filosófica norteamericana denominada “*pragmatismo*” que incluye a distinguidos intelectuales como Charles Sanders Pierce, el filósofo de la ciencia, William James el filósofo de la religión y John Dewey el filósofo de la moral y de la educación. El común denominador en todos ellos era diseñar una corriente de pensamiento que mantuviera contacto con la ciencia y con la vida pero respetando ciertos estándares lógicos y analíticos.
15. Por cierto, no tiene nada que ver con una respetable corriente de la economía política que considera que son las circunstancias materiales de su existencia las que moldean la actitud del hombre frente a la sociedad y que tiene actualmente diversas escuelas (teoría crítica, el estructuralismo). Tampoco con aquella corriente, opuesta a la anterior, que considera a la globalización como un hecho inevitable pero que es posible innovar, si eso es posible, en la esfera política. Es la que lidera Jean François Revel.
16. Una cosa sorprendente es que ya hacia 1995 el notable economista norteamericano Paul Krugman había demostrado que el *Consenso de Washington* “estaba basado no en logros sólidos sino en expectativas excesivamente optimistas”. Basándose en la experiencia de la crisis mexicana de 1996 escribió “Indeed, the five years reign of the Washington consensus may usefully be thought of as a sort of speculative bubble one that involved not only the usual economic process by which excessive market optimism can be a temporarily self fulfilling prophecy but a more subtle political process through which the common beliefs of policy makers proved mutually reinforcing”. “Dutch Tulips and Emerging Markets”. *Foreign Affairs* Summer 1995. Pág. 28. Paul Krugman.
17. Estos cambios inesperados del dogma no están confinados a un ejercicio académico. En la práctica muy reciente dos países latinoamericanos se han visto “sorprendidos” por un comportamiento negativo de la potencia hegemónica, diferente al esperado, ya que en su actuación pensaron que estaban cumpliendo con los fundamentos del dogma sin pensar que éste ya había iniciado su metamorfosis.
18. Para una amena discusión del estado de dicho debate ver *Economics: “Mathematical Politics or Science of Diminishing Returns”*. Alexander Rosenberg. The University of Chicago Press. 1992.
19. Esta suerte de oráculo seudocientífico es sólo un *autololegio* que llevado a extremos muchas veces favorece a los especuladores de capital. Pero he aquí un dato por lo demás interesante que coloca su actividad en la perspectiva correcta. Un reciente Informe de la *National Bureau of Economic Research* indica que sólo un poco más de la mitad del tiempo los analistas de Wall Street aciertan en sus proyecciones. *Paul Asquith* y *Andrea Su*, ambos académicos del MIT y *Michael Mikhail* de la Universidad de Duke llegaron a la conclusión que cuando se trata de asignar un valor futuro al

precio de una acción los analistas de Wall Street aciertan sólo un 54% de las veces. En el restante 46% los especialistas se acercan a sus estimados con un margen de error del 16%, es decir si predijeron que el precio de la acción de una firma llegaría a US\$ 100 éste finalmente fue de US\$ 116. A nivel de la economía internacional la capacidad de predicción también es relativa. Según el FMI durante los 90 se registraron alrededor de 72 recesiones en todo el mundo y sólo se predijeron ocho de ellas. Y si a todo eso agregamos la frase del economista Jefe del Banco de Inversiones JP Morgan, Bruce Kasman de que *el instinto y las corazonadas son un factor clave en el proceso de hacer proyecciones* tendremos un buen tema para reflexionar creativamente. Por su parte Joseph Stiglitz, Premio Nóbel de Economía, en un ensayo titulado sugestivamente *Reconocimiento a lo Irracional*, al comentar el otorgamiento de dicho premio el 2002 a Daniel Kahneman de la Universidad de Princeton y Vernon Smith de la Universidad George Mason de Virginia, dice lo siguiente: “Kahneman que es psicólogo, ha demostrado como las personas se comportan sistemáticamente de modos menos racionales que lo que creen los economistas modernos (una crítica a la teoría de las expectativas racionales) y Vernon Smith, un líder en el desarrollo de la economía experimental ha comprobado la tesis de la irracionalidad de los participantes del mercado que era el foco del trabajo de Kahneman”.

20. Las raíces filosóficas del llamado razonamiento práctico se encuentran en Aristóteles, Hume y Kant. En lo que respecta al servicio diplomático peruano, podemos constatar su presencia, enriquecida con los aportes de otros teóricos, en las obras y en el ejercicio diplomático de brillantes funcionarios como *Raúl Porras Barrenechea, Carlos García Bedoya, Alberto Ulloa Sotomayor, Javier Pérez de Cuéllar, Alberto Wagner de Reyna, Carlos Alzamora, Oswaldo de Rivero, Alfonso Arias Schreiber, Juan Miguel Bákula, Hubert Wieland*, entre otros.
21. En mi modesto criterio, creo que a la fecha, y vistas las trayectorias, los dos mejores Secretarios Generales de la ONU han sido, en orden cronológico, Dag Hammarskold y Javier Pérez de Cuéllar.
22. La Resolución No. 479 del 28 de setiembre de 1980 del Consejo de Seguridad hacía un llamado a ambas partes a *abstenerse de inmediato de cualquier uso de la fuerza y solucionar su disputa por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional* con lo que prácticamente legitimaba la invasión del territorio iraní por parte de Irak.
23. Su famosa “Propuesta de los Ocho Puntos” incluía, entre otros, el cese de todos los ataques a las poblaciones civiles y la restauración de la moratoria del 12 de junio de 1984; la observancia del Protocolo de Ginebra de 1925 y la cooperación con la Cruz Roja Internacional para el intercambio de prisioneros de guerra.
24. En el camino hacia este objetivo ha demostrado una consistencia admirable. Para él, la Organización no tenía y no tiene como objetivo derrocar o instaurar gobiernos nacionales y que, excepción hecha del caso de la legítima defensa, cualquier guerra violaba la letra y el espíritu de la Carta, la que debía su razón de ser al mantenimiento de la paz y no servirse de ella para lograr objetivos nacionales en detrimento de otros. De ahí su posición frente a la Resolución No. 687 del Consejo de Seguridad. Hace poco, pude confirmar que este pensamiento sigue siendo central en su sofisticada concepción del derecho frente a los asuntos mundiales, cuando en una reciente entrevista le preguntaron acerca de la legalidad del ataque a Irak. El respondió: “Desde el punto de vista de la Carta de las Naciones Unidas no es legítimo.

Pero no hay que confundir la medida con la razón de la medida. La razón de la medida es legítima en el sentido que numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad, hasta la última, la 1441 han pedido a Irak, desde hace ya más de diez años, que se deshaga de las armas de destrucción masiva. De manera que, desde ese punto de vista, la exigencia a Irak es legítima. Lo que sin duda es discutible es el haber adoptado el recurso de la fuerza, porque, según la Carta de Naciones Unidas, de la que son parte más de 190 países, nadie debe recurrir a la fuerza sin la autorización expresa del Consejo de Seguridad, mediante una resolución aprobada por los cinco miembros permanentes más cuatro de los miembros no-permanentes". *Revista IDÉELE*. Revista del Instituto de Defensa Legal. Pág.18. No. 153, marzo del 2003.

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

ilusión, es la ilusión la que desaparece en la realidad integral". *El crimen perfecto*. Anagrama, 1996.

32. De acuerdo a una encuesta realizada por la empresa Gallup y publicado la semana pasada por el diario US Today el 57% de los encuestados cree que la política exterior es mejor con los republicanos controlando el Congreso; el 59% apoya el envío de las tropas a Iraq para derrocar a Sadam Hussein y el 55% respalda el manejo de la economía del mandatario. La misma tendencia se mantuvo después de la invasión de Irak en una encuesta realizada a mediados de mayo por el *New York Times*.
33. El Informe indica que tres de cada cuatro peruanos son pobres o extremadamente pobres. *Panorama Social de América Latina 2001-2002*. CEPAL.



***Jorge Lázaro
Geldres**

Embajador en el Servicio Diplomático de la República. Es licenciado en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú, *magister* en Relaciones Internacionales y Gestión Pública Externa por la Pontificia Universidad Católica del Perú, *magister* en Teoría Política por la London School of Economics and Political Science y *magister* en Administración de Empresas (MBA) por la Universidad Ateneo de Filipinas.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú ha trabajado como Jefe del Departamento de Estudios de la Academia Diplomática, Jefe del Departamento de la OEA, del Departamento de Evaluación de Programas de la Dirección General de Planeamiento y Secretario de Comunidades Peruanas en el Exterior. En el exterior ha sido Encargado de Negocios en Filipinas con jurisdicción en los países de ASEAN (Malasia, Indonesia, Tailandia, Singapur y Brunei); Consejero en la Representación Permanente del Perú ante Naciones Unidas y Jefe de Cancillería en la Embajada del Perú en Alemania. Asimismo, ha servido en Costa Rica y ha sido Cónsul General del Perú en Arica. Actualmente es Asesor del Rectorado de la Academia Diplomática del Perú.

Las fronteras marítimas DEL PERÚ

por Luis Solari Tudela*

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

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

Los actos unilaterales

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

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

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

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

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

Publicado originalmente en la edición No. 71, enero-marzo de 2003.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Algo de esta naturaleza, me parece, es lo que implícitamente planteó el Perú a Chile en 1986 mediante el embajador Bákula, por encargo del entonces canciller Allan Wagner. En el Memorandum entregado a la cancillería chilena se expresaba: "Uno de los casos que merece una inmediata atención se refie-

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

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

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





Croquis de la frontera marítima con Chile

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

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

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

La cuestión de la Caseta

Chile no sólo alega que existe un acuerdo definitivo sobre fronteras marítimas, sino que a través de éstas ha modificado la frontera terrestre de la línea de La Concordia –establecida por el Tra-

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

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

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

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

debió ser automáticamente parte de esta cesión.

Ampliación de la Zona Económica Exclusiva

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



* Luis Solari Tudela

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

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

por Rodolfo Coronado Molina*

Introducción

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

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

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

Publicado originalmente en la edición No. 73, julio-setiembre de 2003.

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

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

Referencias generales a algunos casos destacados en la política hacia Latinoamérica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

durante la campaña política en el 2000 y al principio de la administración republicana que se animó al comienzo a reimpulsar la relación entre los Estados Unidos y América Latina. Una declaración de interés –cómo la declaración del Siglo de las Américas²– no ha sido hasta el momento acompañada de una estrategia integral, por lo que el impulso por parte de la actual administración a temas como la lucha contra las drogas (en especial la Iniciativa Regional Andina), el libre comercio, el fortalecimiento democrático entre otros se viene manejando sin la debida articulación, lo que motiva que no exista un horizonte claro e integral en la visión de los Estados Unidos hacia Latinoamérica³.

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

Consideraciones conceptuales sobre la elaboración de la política estadounidense hacia Latinoamérica

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

- A. Las crisis globales o regionales generalmente quebrantan la atención que la administración puede prestar a nuestra región, produciendo un cambio en las buenas intenciones iniciales. Diversos son los ejemplos: la segunda guerra mundial condicionó la política de buena vecindad del presidente Roosevelt; la muerte del presidente Kennedy y la guerra de Vietnam afectaron la ejecución de la Alianza para el Progreso; los problemas domésticos del presidente Clinton dañaron la capacidad de su administración para interrelacionarse externamente y la entendible concentración de esfuerzos en la guerra contra el terrorismo en el caso de George W. Bush, afectando su acercamiento hacia Latinoamérica son ejemplos en dicho sentido. Generalmente, durante la Guerra Fría la estrategia de seguridad contra el comunismo contaminó las pocas intenciones verdaderas hacia nuestra región, un panorama que duró hasta el final de los años ochenta. Mientras que una crisis no estalla en América Latina otro lugar en el mundo es generalmente considerado de mayor prioridad. El embajador Bernard Aronson, secretario de Estado, asistente para el Hemisferio Occidental en el Gobierno de George H. W. Bush señaló en una conferencia: “Los grandes errores de los Estados Unidos hacia Latinoamérica han sido la omisión de prestar atención antes que los problemas se conviertan en crisis, restringiendo las opciones de política y sintiendo la necesidad de intervenir después que las demás posibilidades se han agotado⁵”.
- B. En la mayoría de casos no se ha presentado un debido proceso de internalización entre los actores claves de

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

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

naba un cambio en las condiciones tensas en las relaciones hemisféricas. Dichas propuestas innovadoras no pasaron de las esferas del Departamento de Estado⁷.

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

Uno de los elementos centrales que entran en juego dentro de las variables mencionadas es el rol del Congreso. Los Estados Unidos es un sistema presidencialista por excelencia y, paradójicamente, tiene el Parlamento más fuerte del mundo en el control de la política exterior de acuerdo al mandato de la Constitución americana (en temas de comercio, control de gastos, nombramientos, intervención externa, etc). La mencionada falta de visión unívoca del Ejecutivo también se refleja en el Legislativo en materia de política exterior. Generalmente los temas externos no son movidos en éste de manera partidaria y grupal, sino que responden a intereses individuales de ciertos congresistas. A su vez, no existen mecanismos formales regulados en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, más bien se presentan procedimientos fraccionados e informales que son en los cuáles los gobiernos extranjeros tienen que aprender a ubicarse para impulsar sus intereses. Son pocos los congresistas y senadores interesados en nuestra región y su motivación normalmente responde a las demandas y el sentir del electorado de sus lugares de origen⁸.

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

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

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

mo tiempo. Hay mandatarios estadounidenses que diversifican su atención a diferentes aspectos de la política exterior, mientras que hay otros que proporcionan una atención personal a algunos pocos asuntos, principalmente los más críticos. John F. Kennedy es reconocido por su intenso trabajo en varios temas a la vez o por su profundo involucramiento en algunos en particular –como el caso de la crisis de los misiles en Cuba–. Por el contrario, presidentes como Nixon o Reagan son considerados por especialistas en este tema como unidimensionales, es decir, mandatarios cuya atención y concentración era focalizada en pocos temas⁹.

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

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

- Dentro de los procesos de transición, el proceso de nombramientos y confirmaciones del congreso toma un prolongado tiempo y muchas veces su lento desarrollo impide una implementación eficaz y oportuna de acciones de política exterior. Esto se pudo apreciar recientemente en el caso específico de la región de América Latina en los primeros años de la actual administración con el caso del secretario de Estado, asistente para el Hemisferio Occidental, embajador Otto Reich¹⁰. Además, el proceso de entrenamiento de los nuevos funcionarios toma un tiempo considerable.

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

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

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

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

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

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

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

Aunque la Alianza para el Progreso es entendida en el marco de la Guerra Fría y de la voluntad del Gobierno estadounidense de hacer todo lo que era posible para evitar la influencia del co-

munismo en el hemisferio, su puesta en práctica por el presidente Kennedy en 1961 implicó diversos pasos y acciones de compromiso que son esenciales para un acercamiento coherente hacia nuestra región. Tony Smith considera que de todos los esfuerzos norteamericanos para traer democracia a América Latina, ninguno ha sido ni remotamente tan ambicioso como la Alianza para el Progreso¹¹.

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

En agosto de 1961, la Carta de la Alianza para el Progreso fue elaborada y aprobada en la Conferencia Interamericana que tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay. La delegación americana es-

tuvo liderada por el secretario del Tesoro Richard Dillon. Ésta, era concebida en esencia, un Plan Marshall para América Latina. Los Estados Unidos se comprometieron a desembolsar 20 mil millones de dólares en asistencia (concesiones y préstamos) e invitaron a los gobiernos latinoamericanos a proveer 80 mil millones de dólares en fondos de inversión para sus economías. Fue el programa de ayuda más grande hacia el mundo en desarrollo hasta ese momento y propugnó una reforma sustancial de las instituciones latinoamericanas.

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

Para su implementación, la administración de Kennedy creó un equipo especial para la coordinación y seguimiento de esta iniciativa, asignándose un numeroso personal al interior de la AID para la ejecución de sus diversos programas. También se creó un Comité especial de la Alianza para el Progreso en la Organización de Estados Americanos que fue desactivada en 1973. A su vez, el mis-

mo Presidente participaba directamente en conferencias de prensa para tratar exclusivamente sobre la marcha de esta iniciativa y sostenía reuniones periódicas sobre su evolución. También, celebró en una ceremonia especial el primer aniversario de su dación¹³.

Peter Smith dice que los años 60 trajeron una aceleración marcada en el desarrollo económico para América latina. La producción regional creció un 2.4% por año durante esa década, casi alcanzando la meta de la Alianza de 2.5%. La reforma social presentó un cuadro más desalentador ya que la Alianza no alcanzó todas sus metas¹⁴. Aunque la Alianza no alcanzó sus objetivos centrales, Jerome Levinson considera que tuvo algunos resultados significativos y dio a América Latina un nuevo sentido del desarrollo, que impregnó grandes segmentos de la población. Sin embargo, el asesinato del presidente Kennedy y la atención de la administración Johnson a la guerra de Vietnam restaron vigencia dentro del Gobierno al impulso de la Alianza para el Progreso.

Se necesita una suma particular de elementos especiales en un tiempo histórico determinado para asegurar una atención permanente hacia América Latina. Una situación ideal implica una estrategia amplia y permanente, así como un presidente convencido firmemente en sus objetivos. Mandatarios estadounidenses que son identificados por su capacidad e interés en diversas materias de la política exterior al mismo tiempo e involucrado en cada paso de un plan amplio para nuestra región, evitarían la presencia de declaraciones maximalistas hacia nuestra región que no se sostienen con el paso del tiempo.

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

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

En el futuro, mientras no haya un acercamiento a largo plazo y políticas definidas y estructuradas que desarrollen fuertes mecanismos de seguimiento y una extensa y comprensiva proyección para hacer frente a los problemas principa-

les de la región, las expectativas de una nueva relación caerán bajo el abrumador peso de nuevos acontecimientos o emergencias en otras regiones del mundo.

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

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

No es intención del presente trabajo entrar a fondo a la aplicación de estos criterios a la actual administración del presidente Bush, lo cual por supuesto amerita un trabajo a parte. Al destacar estos criterios generales y experiencias históricas pasadas se busca establecer una primera plantilla de análisis dentro de nuestros esfuerzos de entender en un nivel razonable la conducta de los Estados Unidos hacia Latinoamérica. La idea central es no partir de aquello que parece evidente en nuestra recolección de manifestaciones de las administraciones norteamericanas hacia la región (discursos, declaraciones, comunicados de pre-

sa, etc), si no ubicar todas éstas en las dimensiones necesarias para tener una aproximación lo suficientemente integral de las mismas.

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

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

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

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

Para la administración y el congreso estadounidenses estos temas serán en muchos casos visualizados y ejecutados de manera desarticulada, es por esto que requerimos elaborar una radiografía completa de la dinámica de dichas materias en cada una de la agencias del Gobierno involucradas, trabajando intensamente en cada de una de ellas con la misma prioridad para intentar lograr lo que la propia estructura de la burocracia estadounidense no les permite: criterios medianamente uniformes de política exterior que en la medida de lo posible se aproximen a nuestros intereses nacionales¹⁵.

A su vez, el Perú requiere similar intensidad de convencimiento de sus intereses tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo. En éste último caso se requiere obtener el apoyo de nuestras prioridades frente a los Estados Unidos a los

escasos congresistas claves vinculados a nuestra región y que sean éstos como sus asesores los que nos permitan una proyección eficiente de dichos intereses en los demás parlamentarios con alto poder de decisión. Nuestra agenda en el tema de comercio en estos momentos parte de este principio.

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

Conclusión

Es indudable que las prioridades de los Estados Unidos han cambiado luego de los ataques terroristas de setiembre de 2001 y la Guerra de Irak y Afganistán, pero un estudio a profundidad de

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

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

Notas

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

- (3) Las últimas propuestas estadounidenses presentadas en la Cumbre de Monterrey: apoyo a la mediana y pequeña empresa, mejor acceso a sistemas de financiamiento, mejora de la calidad educativa en la región entre otros, son temas innegablemente trascendentes pero sin la necesaria estructuración para encajarlas dentro de las demás materias tradicionales de la política exterior de los Estados Unidos hacia nuestros países.
- (4) Varios de los puntos que a continuación se enumeran responden a una sistematización del curso del profesor Frederik Holborn, "Conducción de la Política Exterior", en el School of Advanced International Studies, SAIS, Johns Hopkins University en el invierno del 2003.
- (5) Conferencia del Señor Bernard Aronson en la 58va Reunión de la Asociación Interamericana de Prensa, Lima Perú 27 de octubre de 2002.
- (6) Ibid.
- (7) U.S. Latin American Relations: *The Future of the New Dialogue*, Memo, Department of State: Confidential. Issue date: October 01, 1974. Date declassified: May 16, 1995.
- (8) Uno de los mejores trabajos en este campo se puede encontrar en el libro: *Friends and Foes, How Congress and the President really make Foreign Policy*, Rebecca Hersman Brooking Institution Press, 2000.
- (9) Además de los tradicionales trabajo de autores estadounidenses en esta materia como Richard Neustadt, Margaret Hermann entre otros, un libro reciente que sistematiza el impacto de los estilos presidenciales en la política exterior de los Estados Unidos y del cual se ha recogido alguno de los ejemplos del presente artículo es *The President and His Inner Circle* de Thomas, Preston, Columbia University Press, New York, 2001.
- (10) El Senador Christopher Dodd bloqueó en el Comité de Relaciones Exteriores su ratificación por un año y el Presidente Bush se vió obligado a utilizar su facultad de nombramiento ejecutivo durante el período de receso parlamentario a inicios del 2002.
- (11) Lowenthal, Abraham, editor, *Exporting Democracy*, The Johns Hopkins Press, 1991, p. 71.
- (12) Levison Jerome and de Onis Juan, *The Alliance that Lost its Way: A critical report of the Alliance for Progress*, Quadrangle Books, 1970, p. 135.
- (13) A parte del clásico trabajo sobre la Alianza para el Progreso mencionado anteriormente de Jerome Levinson and Juan de Onis, un buen estudio sobre el particular lo efectúa Edwin Mc Cammon Martin, en su libro: *Kennedy and Latin America*, University Press of America, 1994.
- (14) Op cit, p. 155.

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



***Rodolfo
Coronado Molina**

Primer secretario en el Servicio Diplomático de la República. Ha sido funcionario del Área Política de la Embajada del Perú en Washington. Actualmente se desempeña en Gabinete del Ministro. Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeñó como Asesor de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso peruano en el año 1995-1996. Ha seguido la maestría en Relaciones Internacionales Públicas en el "School of Advanced International Studies" (SAIS) en la Universidad Johns Hopkins de Washington. Autor del artículo: "Bases Constitucionales para la Formulación y Desarrollo de la Política Exterior", *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Católica* (IDEI), año VI, Nro. 13, julio-diciembre 1999.

Prensa japonesa y CASO FUJIMORI

por César Jordán Palomino

Introducción

El Estado peruano, atendiendo la demanda moral de su sociedad y requerimientos legales, internos e internacionales, viene desarrollando un esfuerzo para evitar la impunidad de las violaciones de los derechos humanos y actos de corrupción durante la década 1990-2000.

El expresidente Alberto Fujimori, sindicado como presunto responsable o cómplice en varios de estos hechos, se encuentra en Japón y opone su nacionalidad japonesa y la calificación de persecución política contra los procesos judiciales. Dicha nacionalidad es utilizada por Fujimori sólo recientemente y con el único propósito visible de evadir a la justicia peruana, pero continúa participando en la política interna peruana y anuncia su propósito de volver a ser presidente del Perú, hechos incompatibles, abiertamente incompatibles, con el ejercicio de su segunda nacionalidad.

Dentro de los legítimos esfuerzos del Estado se encuentra el de procurar la sensibilización de la opinión pública internacional, incluida la japonesa, para lo que es necesario analizar la actitud de la prensa de dicho país al respecto. Aunque las siguientes líneas tratan de dar a conocer al lector interesado los resultados de tal estudio, las conclusiones y opiniones son responsabilidad exclusiva del autor.

Contexto

Principales medios japoneses

El cuadro siguiente muestra que los principales medios informativos del Japón son grupos económicos y editoriales con múltiples ramificaciones en medios provinciales, canales de televisión y revistas de variedades. La posición política de cada uno de ellos se asigna desde una perspectiva fundamentalmente conservadora.

Nombre	Grupo	Tiraje
Asahi	Asahi Evening News TV Asahi (Canal 10)	8,321,138 (mañana) 4,153,436 (tarde)
"Centro Liberal"	Asahi Sonorama Asahi Gakusei (estudiantes) Nikkan Sports Asahi Towns Asahi Family News Asahi Shimbun International Incorporated	

Publicado originalmente en la edición No. 75, enero-marzo de 2004.

Asahi Shimbun International Private Limited
 Asahi Shimbun International Asia Limited
 Asahi Shimbun Public Center
 Asahi Culture Center
 Asahi MKC (propaganda)
 Asahi Building
 Varias empresas de mantenimiento de edificios

Mainichi	Mainichi Daily News	3,978,617 (mañana)
	Sports Nippon	1,806,244 (tarde)
"Centro"	Mainichi Movies Co., Ltd. Mainichi Hoso (Radio) Tokyo Hoso (Televisión TBS Canal 6) Tokyo Data Network Tribune Japan Mainichi Tokyo Cable City FM802 (Radio)	
Nikkei	Nikkei Sangyo (Industrias)	3,021,432 (mañana)
(Nihon Keizai	Nikkei Ryutsu (Circulación)	1,652,332 (tarde)
Shimbun)	Nikkei Kinyu (finanzas) The Nikkei Weekly Nikkei Telecom	
"Liberal"	TV Tokyo (Canal 12)	
Sankei	Sankei Sports	1,977,122 (mañana)
	Yukan Fuji (diario de la tarde)	912,493 (tarde)
"Derecha"	Living Osaka Shimbun Nihon Kogyo Shinabun (Industria) Fuji TV (Canal 8) Nippon Hoso (Radio)	
Yomiuri	The Daily Yomiuri	10,223,923 (mañana)
	Equipo de Baseball "Yomiuri Giants"	4,252,200 (tarde)
"Centro Derecha"	Nihon TV (Canal 4) Editorial Chuokoron (editora del libro de Fujimori "Mis armas contra el terrorismo")	

Los medios en inglés, a pesar de tener poco impacto en una población de

120 millones de habitantes, nos sirven también para ilustrar algunos hechos.

Nombre	Grupo	Tiraje
International Herald Tribune/Asahi Shimbun	Asahi	38,800
Asahi Evening News		60,000
The Japan Times	Shukan ST (Revista semanal) The Japan Times Weekly The Japan Times International Edition	59,784

	Publica libros en inglés sobre conversación, diccionarios y obras sobre cultura japonesa.	
Daily Yomiuri	Yomiuri	49,678
Mainichi Daily News (por Internet)	Mainichi	49,200

Consideraciones generales sobre la prensa japonesa

Insistimos en la complejidad empresarial de los grandes medios japoneses, con tirajes que van desde los dos hasta los once millones de ejemplares, constituyendo estructuras de poder con profundas raíces políticas y económicas. De este modo, ante los editores o el directorio, el afán de un reportero, los cables de las agencias internacionales y las primicias, tienen un valor diferente al de otras latitudes.

Otro aspecto particular es la gerontocracia común en los directorios periodísticos japoneses, siendo sus presidentes de edades comúnmente entre los 60 y 80 años, con largos períodos en la dirección.

También es característico el sistema de propiedad. Una aplicación elástica de las leyes antimonopolio permite que en la práctica un periódico controle también canales de televisión, estaciones de radio y editoras, mientras que la "armonía preestablecida" en el mercado restringe la competencia. Normalmente la propiedad de las acciones y su transferencia se mantienen dentro de la misma familia, para lo que los periódicos gozan de una excepción en el Código de Comercio.

Casuística

Podrá imaginarse que los elementos descritos, junto con una serie de factores culturales, hacen que la prensa mantenga una "comunidad de intereses" con el poder. Ello incluye, para varios analistas, aspectos como el *culto al secreto*, *la resistencia al cambio* y *una corrupción difusa*.

El esquema de poder aludido, conocido en Japón como el "triángulo de acero", está compuesto por políticos, burócratas y empresas, incluyéndose a los medios japoneses dentro de este último sector. La denominación, aunque de origen norteamericano, grafica el inexpugnable sistema de decisiones, cohesionado por un sistema común de valores y por lazos de mutua conveniencia. El sistema de valores se enraiza en los conceptos de nación, trabajo en equipo y disciplina.

De este modo, abundan los casos en que las decisiones editoriales o directorales difieren notablemente de estándares internacionales y, cuando aparece un tratamiento más o menos independiente de las noticias, afloran recursos mediante los cuales se imponen determinados intereses, como se verá en los ejemplos siguientes.

En enero de 2002, el *Asahi* se refirió a un escándalo en el manejo de

donaciones por parte del secretario de un exPrimer Ministro, señalando que el caso se produjo cuando este último se desempeñaba como tal, vinculándolo indirectamente con un acto ilícito. A partir del día siguiente, el nombre del citado expremier desapareció definitivamente de la crónica, concentrada en adelante exclusivamente en el funcionario que recibió el soborno.

Casos menos sutiles fueron el de un periodista de la agencia *Kyodo*, abofeteado por un asesor de otro Primer Ministro, cuando trataba de entrevistarlo. Uno más grave, el del periodista del *Asahi*, Kojiro Tomohiro, asesinado en 1987, luego que este diario, de centro izquierda, sufriera varias amenazas por oponerse al revisionismo histórico de los grupos de extrema derecha que reivindicaban el imperialismo de la primera mitad del siglo XX. Luego de los 15 años de investigaciones que estipula la ley, sin identificar a los asesinos, la Policía cerró el caso en mayo de 2003, junto con otros cinco hechos dirigidos contra el *Asahi*. Ello, señaló Reporteros Sin Fronteras, a pesar de la reivindicación de su asesinato por parte del grupo ultraderechista Sekihotai (*Escuadrón de represalias contra los rojos*) que también se atribuyó los otros ataques.

Otro caso fue el juicio por libelo interpuesto y ganado a varios medios locales por el italiano Delfo Zorzi, quien vive desde 1979 en Japón, con nacionalidad japonesa por matrimonio, bajo el nombre de Roi Hagen. Sobre el citado Zorzi/Hagen pesa un pedido italiano de extradición aún no resuelto, por el atentado a la *Banca Nazionale dell' Agricoltura* de Milán en 1969.

Zorzi fue condenado en ausencia a

cadena perpetua. Sin embargo, cuando varios diarios japoneses reportaron entre abril y mayo de 2000 que Zorzi estaba involucrado en el atentado y vivía en Japón con ciudadanía de este país, éste los demandó por más de 200 mil dólares. Al darle la razón luego de un juicio de tres años y asignarle 30 mil dólares de compensación, los jueces japoneses indicaron que dichos diarios no podían señalar que Zorzi era un terrorista pues, aunque había sido sentenciado por la Corte de Milán, al momento de las publicaciones, la sentencia estaba sujeta a apelación en una Corte Superior. El mismo éxito tuvo Zorzi contra su compatriota, el periodista Pio d' Emilia, corresponsal de *Il Manifesto*, a quien le ganó también en tribunales japoneses una demanda similar por unos 50 mil dólares.

Los intereses económicos también han obtenido decisiones judiciales favorables.

En 1999 un programa de *TV Asahi*, difundió un reportaje respecto a los niveles de dioxina hallados en pruebas independientes de laboratorio sobre vegetales de la zona de Tokorozawa, prefectura de Saitama. El reportaje llevó al boicot y la caída de precios de los vegetales locales y los granjeros entablaron una demanda contra *TV Asahi*, señalando que el reportaje se había basado sólo en muestras de hojas de té, sin examinar otros vegetales como espinaca o col. La corte local y la superior rechazaron la demanda, pues el hecho era que la producción agrícola local presentaba altos niveles de dioxina, pero la Corte Suprema sentenció en octubre de 2003 que el reportaje era incorrecto. Eran innegables las fallas de un trabajo periodístico incompleto, pero el fallo ignoraba lo fundamental, dejando en el lado perdedor

a la prensa y, según *Asahi*, "el interés del público".

Es más, en Tokorozawa, antes del reportaje, la población vivía alarmada por la presencia de dioxina, generada por plantas de incineración de desechos industriales, pero los granjeros y las autoridades se habían negado a publicar los resultados de sus estudios. De hecho, a raíz del reportaje, se aplicaron más estrictamente las leyes y las medidas de control que redujeron la presencia de dioxina.

En otro orden de ideas, los medios han revelado casos como la citación realizada, en enero de 2004, por el Ministerio de Defensa a los diez principales medios japoneses, para encarecerlos a no reportar detalles "sensitivos" sobre el envío de contingentes de las Fuerzas de Defensa japonesas a Irak y, más directamente, a mandar "cuantos menos reporteros y camarógrafos sea posible" a la zona. En similar sentido, a principios de 2004, el *Yomiuri* se quejó contra el Ministerio de Relaciones Exteriores por negarse a informarle sobre las investigaciones que se llevaron a cabo respecto a la malversación de unos 4 millones y medio de dólares, por la que unos 370 funcionarios fueron sancionados. Según *Yomiuri*, la cancillería denegó información de los nombres de las compañías con las que se gastó indebidamente el dinero (hoteles, taxis, etc.) y explicó que había prometido a las compañías que sus nombres iban a ser mantenidos en secreto para no afectar sus negocios y que habían hecho similar promesa a las oficinas del propio Ministerio para que respondieran a la investigación interna. El *Yomiuri* señaló: *El razonamiento para esta decisión fue particularmente alarmante. El Ministerio dijo que las respuestas no*

serían reveladas porque todas las oficinas las proporcionaron con la condición que no fueran reveladas. Agregó que si las respuestas fueran reveladas, sería imposible obtener respuestas honestas de cada división la próxima vez que una investigación similar tuviera lugar.

Otro caso, esta vez indicativo de lo que sucede cuando la prensa toca intereses de la criminalidad organizada, fue el asesinato en setiembre de 2003 del periodista Satoru Someya, asesinado a golpes, encadenado y arrojado al fondo de la bahía de Tokio. Someya acababa de escribir un libro sobre las actividades del bajo mundo en el distrito de entretenimiento de Kabukicho, Tokio.

Editorial ennui sobre el Japón

También la resistencia al cambio que se atribuye a la sociedad y economía japonesas, después de su despegue en los años ochenta, ha tenido consecuencias mediáticas. Ya que el crecimiento económico no se tradujo en movilidad social o dinamización política visibles, existe una progresiva "pérdida de interés en Japón", ante la caída del Muro de Berlín, el reposicionamiento de los Estados Unidos o el crecimiento y modernización de China. En los ambientes de los corresponsales extranjeros se ha definido a Japón como la "Suiza del Asia, rica pero aburrida". Así, las historias que terminan apareciendo son sensacionalistas, o dedicadas a "rarezas del Japón, cultos, gangsters, geishas o suicidios", lo que refuerza las reservas ante la prensa extranjera.

La medida de esta situación está en el creciente cierre de oficinas de agencias extranjeras de noticias en Tokio. Desde 2002 han cerrado las oficinas de Los

Angeles Times, Chicago Tribune, Christian Science Monitor, The Independent, The Guardian, The British Daily Telegraph, Dagens Nyheter y Corriere della Sera. Muchos han trasladado sus oficinas a sitios "más calientes", v.g. China y otros reporteros "tienen sus oficinas en Tokio más bien como 'posadas' entre viajes a otros lugares más interesantes". Esta situación es calificada como un *editorial ennui about Japan*.

Sin embargo, es interesante constatar la fuerte presencia de los medios japoneses en el exterior (el *Nikkei Shimbun* tiene nueve corresponsales, sólo en Londres).

Los Kisha

Para muchos observadores, la mejor ilustración de la comunidad de intereses de la prensa con el esquema de poder japonés es el hecho que muchos de los periodistas de los grandes diarios "comparten la vida de club" de políticos y burócratas. Esta es una alusión directa al sistema de *kisha* o clubes de prensa.

Los *kisha* nacieron a fines del siglo XIX como parte de la lucha por la libertad de expresión ante la crisis japonesa de modernización con autoritarismo y militarismo. Imposibilitados de acceder a los políticos o de reportar sesiones de la Dieta, varios editores fundaron un "club" con el propósito de presionar a las autoridades a brindar declaraciones sobre asuntos específicos, cuando los propios medios lo consideraban necesario. Así nació el *kisha* de la Dieta, el primero de Japón.

Sin embargo, el sistema se prestó a negociaciones temáticas y a una abierta coordinación, cuando distintas reparticio-

nes públicas comenzaron a fomentar y financiar la apertura de sus respectivos *kisha*, práctica seguida por las empresas.

Los *kisha* son unos 1,500 en todo Japón y generalmente su membresía está limitada a los socios de la Asociación de Directores y Editores de la Prensa japonesa (NSK), excluyendo redactores o reporteros no invitados, periodistas extranjeros (ya afectados por las barreras del idioma, costos y personal), la mayoría de los periodistas de revistas populares y *freelancers*. Las agencias de noticias que excepcionalmente son admitidas tienen a veces sólo "membresía asociada", lo que les permite escuchar sin hacer preguntas.

El término japonés *mokusatsu* (no reparar en alguien) describe la situación que enfrentan los miembros de los *kisha* que derivan a preguntas embarazosas. Esto significa que los periodistas más inquisitivos son de una u otra manera bloqueados del acceso a las fuentes informativas, pues las conferencias de prensa importantes que se ofrecen en los diferentes *kisha* son siempre "eventos privados", limitados a socios o invitados. Varios *kisha* tienen agradables instalaciones sociales donde la idea general es pasar el tiempo, esperando un diálogo con algún funcionario o el avènement de la próxima conferencia.

Se considera también que el sistema ayuda a los grandes medios a lidiar con la competencia, frente a representantes de revistas o medios independientes quienes tienden a reportajes o actitudes menos complacientes, con el riesgo de ganar el favor del público.

De hecho, estudios recientes indican

una caída constante de suscripciones a periódicos, lo que se interpreta como producto del boom del Internet, pero que contiene también elementos demográficos y sociológicos, entre ellos los jóvenes que se independizan y no se suscriben a periódicos o no los leen, la apatía hacia la política en general y la sensación que todos los grandes diarios dicen más o menos lo mismo. Esto justifica el temor de que enfoques "sensacionalistas" e "irresponsables" ganen favor entre este extenso mercado.

El impedimento para ingresar a una conferencia de prensa en un *kisha* asume formas de variada sutileza, desde "problemas de espacio" hasta el impedimento físico directo. Por ejemplo, en una importante audiencia pública en el Ministerio de Transportes sobre el caso del entonces presidente de la Corporación de Carreteras, el Ministerio preparó 48 asientos escrupulosamente repartidos a miembros de su *kisha*, sin dejar espacio para los no-miembros, a quienes tampoco se les permitió permanecer de pie.

Casos más directos son los del ya aludido Pío d'Emilia, expulsado "no muy amablemente" de una conferencia de prensa en el Ministerio de Transportes; David Butts, jefe de la oficina de *Bloomberg* en Tokio, quien en 1998 decidió ingresar a una conferencia de prensa del entonces Primer Ministro, siendo rápidamente rodeado de "fornidos guardias de seguridad", aunque el inicio de la conferencia impidió una escena. Similares obstáculos reportan Jonathan Watts, de *The Guardian*, impedido de hacer preguntas en una conferencia sobre el accidente nuclear de Tokaimura en 1999 o Sam Jameson, corresponsal de *Los Angeles Times*, impedido de entrar a una conferencia en que la policía

anunció los resultados de una investigación sobre una agresión contra el entonces embajador americano Edwin Reischauer.

El caso emblemático del control de la información a través de los *kisha*, fue el de la joven británica Lucie Blackmann, anfitriona en un club nocturno de Tokio, drogada, violada y asesinada en junio del 2000 por un corredor inmobiliario japonés. Los detalles del caso, compenetrados con el bajo mundo y facetas escabrosas del tejido social, fueron sistemáticamente negados a los medios informativos británicos por el *kisha* del Departamento de Policía de Tokio. Sólo una fuerte protesta de los seis más grandes diarios británicos logró que el Jefe de la Policía les ofreciera un *briefing* privado, fuera de su *kisha*.

El sistema de *kisha* fue objeto de queja de la Unión Europea en su Informe de 2002, que contenía recomendaciones para las reformas necesarias para una apertura comercial. El Informe calificó a los *kisha* como una "restricción al libre intercambio de información" que llevan a la "sobrestimación de una sola fuente informativa", lo que "disminuye la calidad de la información disponible para el público".

Esto fue reiterado en 2003, agregando que el sistema de *kisha*. La UE calificó de "simbiótica" la relación del club con el organismo anfitrión, pidió aceptar la acreditación de los corresponsales extranjeros expedida por el Ministerio japonés de Relaciones Exteriores para acceder a todos los eventos informativos y, finalmente, reiteró el pedido de abolir el sistema de *kisha*.

Sucesivos reportes de "Reporteros sin

Fronteras" indican también que "los *kisha* siguen siendo el principal obstáculo contra la verdadera libertad de prensa en el Japón".

Ante las quejas, internas y externas, especialmente el documento de la UE, los editores japoneses defienden el papel histórico de los *kisha* como símbolo de la libertad de expresión y exigen "que se respete los patrones informativos locales", acusando a la UE de "falta de comprensión del ambiente" y de basarse en "malentendidos, prejuicios y errores". En ese sentido, justifican la existencia de los *kisha*, como organizaciones "privadas y de afiliación voluntaria", que constituyen "un medio para controlar el manejo informativo del Gobierno".

Es ilustrativo que los editores indiquen que los encuentros en los *kisha* dependen de un grado de confianza entre el que informa y los periodistas. Por ello, estas reuniones no pueden abrirse a todos. Depende de quien da la información decidir quién asiste. Señalan además que dejar el sistema de *kisha* constituiría un abandono de la responsabilidad de los medios, erosionando la calidad de la información disponible para la sociedad. Indican, finalmente, que fomentan la membresía de los medios de prensa extranjeros a los distintos *kisha* y que se les admita a las conferencias de prensa oficiales. A propósito, para ser miembro de muchos de los *kisha* se requiere la aprobación de la mitad, los dos tercios o incluso de todos sus miembros.

En respuesta la UE señala que "muchas de las más respetadas organizaciones de prensa europeas tienen un solo representante en Japón y es bastante irreal pretender que se afilien a los cientos de *kisha clubs* en Japón". La UE res-

ponde además que la referencia al tema de los *kisha* aparece como "una barrera al libre comercio", por el problema económico que plantean a los periodistas extranjeros que vienen a Japón y quieren ser capaces de ejercer su profesión. En ese sentido, dice, no se busca la confrontación, sino se señala una barrera, en el marco del diálogo comercial existente.

Se han registrado durante 2004 avances, en respuesta a las propuestas de la UE, como es el reciente pedido del Ministerio de Relaciones Exteriores de que los organismos oficiales permitan la participación en sus conferencias de prensa a los periodistas extranjeros, acreditados en la cancillería. El pedido señala que es *innecesario decir que las reglas y estándares morales impuestos por el afitrición deben ser respetados como condición para participar en la conferencia de prensa y que donde haya problemas de espacio se facilite la organización de un pool u otros medios*. Indica además que lo anterior no excluye la necesidad del registro previo o de otras medidas de seguridad. No se hace referencia a las organizaciones privadas (fuera del alcance estatal). La UE ha reaccionado positivamente ante este "avance constructivo".

Como contrapartida, se registra una excesiva agresividad del periodista de la calle, es decir el que no pertenece al *kisha*, sobre todo el televisivo, que invade, acosa y hasta agrede al entrevistado, alimentando para muchos el convencimiento sobre la necesidad del ambiente controlado de los *kisha*.

Algunos sectores críticos o marginales han tomado acción respecto al tema del control y autocontrol de la prensa japonesa. El entonces gobernador de la provincia de Nagano, Yasuo Tanaka,

anunció en mayo de 2002 que abandonaba el sistema de *kisha*, cortándoles los fondos prefecturales y anunciando la apertura de un centro de prensa abierto. La protesta fue violenta por parte de los diarios de la provincia. Igualmente, el periodista Ken Takeuchi, durante su período como alcalde de la ciudad de Kamakura, liquidó el *kisha* municipal y creó también un centro de prensa abierto. En una conferencia, Takeuchi comparó a los periodistas de los *kisha* con peces criados en piscigranjas: “No tienen tan buen sabor porque no van contra la corriente por sus propias fuerzas, no saben encontrar su propia comida”.

Otros aspectos

Los informes de Reporteros sin fronteras, señalan otros problemas más directos para la libertad de información:

Uno es la “donación” de dinero en efectivo a periodistas. Según Reporteros sin Fronteras, “docenas de periodistas” reciben cotidianamente sobres “con cantidades que van entre los cinco y diez mil euros” para “gastos”. Según los reportes, varios periodistas han reconocido la práctica pero explican que destinan el dinero a “obras de caridad”.

Problemas adicionales que enfrentan reporteros independientes son las críticas sobre su seriedad periodística o vida personal, relegación dentro de la empresa, despidos, *blackout* informativo e incluso amenazas personales.

El sistema legal general aplicado a los medios es el de absoluta libertad de expresión, pero la problemática parece encontrarse más bien en la capacidad para obtener información, particularmente en el área judicial, aunque existen ex-

cepciones, por cierto, como las aplicadas para los *kisha* de ese poder del Estado.

Según Reporteros sin Fronteras, las leyes sobre “protección de la privacidad personal”, aprobadas en 2003, son consideradas una amenaza contra la libertad de expresión. Estas leyes hacen imposible informar sobre actos de corrupción si el aludido es un funcionario y se niega a confirmar la información. Teóricamente, la prensa tendría que esperar que se realice una investigación y se emita una sentencia judicial para referirse al tema. Hacerlo antes significaría enfrentar una denuncia por difamación. Al indicar que la persona concernida tiene el derecho de involucrarse en la recopilación y uso de datos que le conciernen, estas leyes, señalan los críticos, le dan al individuo el control de sus propios datos y, por tanto, la capacidad de obstruir las investigaciones.

Otro elemento interesante es que, con respecto a las averiguaciones de compañías o instituciones respecto a individuos, existe la obligación de informarles las razones por las que se obtiene la información, notificar a la persona concernida y no pasar los datos a terceros.

En un esfuerzo de protección de la libertad de expresión, se exceptúa a periódicos, televisoras, grupos religiosos y políticos. Pero las revistas populares, definidas como *la principal fuente de información sobre escándalos de sexo y corrupción que han sacudido el escenario político en los últimos años* no fueron claramente incluidas en la excepción, lo que las deja expuestas a querellas judiciales. En un contexto en que la gran prensa aparece poco proclive a tocar temas sen-

sibles para personas públicas, esta situación es considerada como grave.

Un estudio de las tendencias de las decisiones judiciales, hecho por representantes legales de varias revistas enjuiciadas, revela que los jueces tienden a proteger más a las figuras públicas que a los ciudadanos privados afectados por reportes sensacionalistas, lo que puede medirse por el monto de las compensaciones otorgadas en casos de libelo, siempre mayor en casos de celebridades. Un panel especial del Partido Liberal Democrático publicó en 1999 un informe urgiendo a los jueces a aumentar el monto de las multas en más del 500%, recomendando fijar los montos de acuerdo con la notoriedad del afectado. De hecho, la ley faculta a las cortes a bloquear una publicación o emisión, lo que se hace con una frecuencia que ha llevado a varios críticos a señalar que se incumple la prohibición constitucional de la censura.

Según Reporteros sin Fronteras, las Leyes de Privacidad presentan además conceptos indefinidos como “información presentada de una manera adecuada”, “violación de la privacidad”, “cobertura de prensa excesiva”, “información sensitiva”, etc.

Por otra parte debe tenerse en cuenta las restricciones encontradas en diferentes estadios o aspectos de una publicación, como distribución, venta o publicidad. Un caso fue el de un semanario que publicó un artículo fuertemente crítico contra una compañía ferroviaria. Muchos kioscos de periódicos en las estaciones de dicha compañía se rehusaron a vender el número y otros cancelaron sus pedidos futuros. La propia compañía impidió que el número fuera publicitado en los espacios ya contratados en sus vagones.

Finalmente, aunque puede atribuirse a razones de índole cultural, el tema de la autocensura forma parte del entorno que estamos tratando de describir. La autocensura es definida como la *“extraña habilidad de los medios japoneses para compartimentalizar y enfocarse totalmente en un tema, ignorando otros altamente relevantes”*.

Uno de los elementos para ilustrar la impresión internacional respecto a la prensa en Japón es la Segunda Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa de Reporteros sin Fronteras, de octubre de 2003. Japón ocupa el puesto 45 en una lista de 166 países encabezada por Finlandia y cerrada por Corea del Norte (el Perú está en el 55). Japón, la segunda economía del mundo, figura varios puestos por debajo de todas sus contrapartes del G-8, con excepción de Italia ubicada en el puesto 53 (por el aparente conflicto de intereses en el caso Berlusconi) y de otros países como Trinidad Tobago, Letonia, Eslovenia, Jamaica, Benin y Bosnia-Herzegovina, así como inmediatamente encima de Madagascar, Cabo Verde y Ghana.

Diagnóstico propuesto sobre el tratamiento periodístico del caso Fujimori en Japón

Consideramos lo dicho anteriormente como el fondo para examinar la actitud de los medios japoneses sobre el caso Fujimori. Si bien podremos identificar claras decisiones editoriales, basadas en aspectos de la imagen del señor Fujimori, es necesario considerarlas siempre como una manifestación de los parámetros indicados.

Podemos definir como **“marginal”**

el tratamiento del tema Fujimori por la prensa local. Japón, la segunda economía mundial, miembro del Grupo de los 8 y aliado estratégico de los Estados Unidos, presenta un ingente despliegue de medios de información. Preliminarmente puede asumirse que el tema Fujimori es de escaso interés relativo, en un país afectado por una prolongada recesión económica, escepticismo político, lucha diaria por el empleo y temores derivados del involucramiento japonés en situaciones de crisis, como Irak y Corea del Norte. De este modo, el espacio asignado a países como el Perú privilegia noticias verdaderamente impactantes, como la toma de la Embajada de Japón, la propia fuga de Fujimori o desastres naturales, sin desmerecer aspectos culturales y turísticos.

Además, conviene tener en cuenta el tratamiento del tema Fujimori, en el mismo momento, por medios de otros países. Si bien se puede esperar una atención especial, es difícil exigir la difusión de noticias sobre el expresidente que no hayan sido consideradas de interés en otros países, fuera del Perú. Igualmente la especialización de varios medios japoneses hace que el caso simplemente les resulte ajeno.

Además de la definición de "marginal" proponemos como concurrente la de "**selectivo**". Desde la llegada de Fujimori a Japón en noviembre de 2000, frente a momentos de interés, algunos medios japoneses silenciaron, distorsionaron o "distrajeron" determinadas noticias. La siguiente exposición indicará casos concretos.

Desarrollos 2000-2003

La dinámica del caso, el perfil

mediático de Fujimori y la creciente tendencia internacional en contra de cualquier forma de impunidad, propiciaron la formación de "etapas" en el tratamiento del tema, no necesariamente ordenadas de manera cronológica, pero sí claramente distinguibles entre ellas.

a.- Difusión de una aureola heroica e imagen de una persecución política contra Fujimori

La renuncia de Alberto Fujimori a la presidencia del Perú desde el Japón en noviembre de 2002 fue acogida con estupor. Ello, porque a pesar de la evidencia de la crisis política peruana y del anuncio del expresidente sobre el fin de su Gobierno, los medios japoneses en general no esperaban esta resolución.

Así, ante la falta de nuevos elementos, la reacción de los medios japoneses estuvo impregnada de ideas preconcebidas respecto de Fujimori, su supuesta visión estratégica, su éxito contra la inflación y el terrorismo y la admiración de los ambientes conservadores por la "mano dura" como herramienta de Gobierno. Un profundo nacionalismo y rezagos de la ideología colonial, presente en varios sectores conservadores, alimentaron además la confusa idea de que Fujimori es el "primer japonés en gobernar otro país".

Asimismo, la solución "sin víctimas" de la crisis de la Embajada del Japón en Lima, fortalece la imagen de un líder "decidido" y "eficaz".

Estos elementos sirvieron de asidero para la inicial aureola heroica de Fujimori, quien fugó "a la tierra de sus padres" por ser objeto de una "persecu-

ción política” e incluso de “amenazas de muerte” contra su persona.

b.- El reconocimiento de la nacionalidad japonesa de Aritomi y Fujimori

Las protestas del Gobierno del Perú ante el reconocimiento de la nacionalidad japonesa del expresidente, en diciembre del 2000 y su recuperación por parte de Víctor Aritomi, en julio de 2001, marcaron una inflexión y la primera división de pareceres.

Al respecto, en junio de 2001, apareció un artículo fuertemente crítico en *Asahi* indicando claramente que Fujimori debería regresar al Perú si estaba convencido de su inocencia. Sectores de la clase política también reaccionaron con dudas sobre la aplicación estricta de los reglamentos pertinentes en los casos de Fujimori y Aritomi. El pliego interrogatorio presentado al Gobierno japonés por la entonces diputada Kiyomi Tsujimoto, fue una prueba de estas dudas.

Esta disconformidad coincidió con el avance de las investigaciones en el Perú, que involucraban crecientemente a Fujimori en procesos judiciales, contra él y Montesinos.

La prensa japonesa comenzó así a mostrar una tónica donde los elogios hacia Fujimori iban apagándose, difundándose, aunque mecánicamente y sin comentarios, los avances judiciales y las nuevas acusaciones.

c.- Asimilación del nuevo Gobierno del presidente Toledo con la “persecución política” contra Fujimori

El compromiso del Gobierno de Alejandro Toledo en la lucha contra la co-

rrupción y la impunidad, su papel contra la tercera elección de Fujimori y sus discursos durante y después de la campaña electoral del año 2001, fueron presentados, siempre sin elogios hacia éste, como una prueba de que el Gobierno de Toledo basó su éxito electoral y su programa político en una suerte de definición antifujimorista.

Medios como *Yomiuri* indicaron que “el Gobierno de Toledo tiene la política de extraditar a Fujimori”. De este modo, sostenía que la demanda de la extradición de Fujimori era una decisión de Gobierno, no una obligación legal.

En esta etapa se incluye la cobertura de la conferencia de Fujimori en la Universidad de Takushoku, en enero de 2002, resaltando que aquél no hizo referencia alguna a las acusaciones del poder judicial peruano ni permitió preguntas a la prensa.

d.- Las acusaciones de corrupción, Tractebel y el caso Suzuki

Conforme avanzaron las investigaciones y procesos, pudo apreciarse una más sostenida publicación de aspectos desfavorables a la imagen de Fujimori, sobre todo vinculados a casos de corrupción.

Entre febrero y abril de 2002, se atendió principalmente los supuestos sobornos de la empresa belga Tractebel y las investigaciones, desafuero y prisión del diputado Muneo Suzuki, connotado miembro del círculo de políticos amigos de Fujimori.

El más ilustrativo de los artículos fue publicado en abril de 2002 por la revista juvenil *Cyzo*, con un tiraje de 150 mil

ejemplares, una edición en Internet que supera las 600 mil consultas mensuales y diez mil miembros en su web, donde se aventuraban vinculaciones entre casos de corrupción política en Japón y el del exmandatario. A pesar de la circulación proporcionalmente menor de esta revista, limitada al público juvenil, la extensión y contenido del artículo revelaron la incomodidad de un sector de la opinión pública ante la posición en que este asunto pone al Japón *no sólo ante el Perú sino ante la comunidad internacional*.

e.- Inicio del proceso de extradición

La aprobación por el Gobierno peruano en mayo de 2002 de la solicitud de extradición de Alberto Fujimori, por los casos "Barrios Altos" y "La Cantuta", tuvo un impacto efectivo en la mayoría de medios de prensa japoneses.

Algunos periodistas indicaron que, al involucrar una decisión pública del Gobierno, la presentación del expediente marcaría desarrollos mediáticos importantes. Sin embargo, estos alcances se vieron postergados por el largo compás de espera hasta la presentación efectiva en julio de 2003. A pesar de ello, el anuncio situó la cuestión en el plano político-diplomático, la insertó en la agenda política japonesa y la ubicó sólidamente ante la atención periodística.

f. El intento de relanzamiento de la imagen de Fujimori

Entre mayo y julio de 2002, coincidiendo con la aprobación de la solicitud de extradición, aparecieron noticias que favorecieron un repunte de la imagen pública de Fujimori en Japón.

En mayo, se difundió la orden de arresto contra militares que participaron en la operación "Chavín de Huantar", acusados de participar en ejecuciones extrajudiciales de terroristas rendidos. La sensibilidad de este tema en la opinión pública peruana y japonesa, el heroísmo de los comandos y el éxito de la operación, formaron una opinión desfavorable sobre la orden judicial, alimentando las especulaciones sobre la "persecución política" contra Fujimori.

Por otro lado, apareció la "Agencia Fujipress", se anunció la candidatura de Fujimori a las elecciones presidenciales del año 2006 y se reactivó su página web. Paralelamente, aparecieron artículos en *Yomiuri* y *Sankei* que hicieron un balance del primer año del Gobierno de Toledo, con énfasis en sus promesas electorales, las presiones sociales y los bajos índices de aprobación. Estos diarios presentaron esta situación como inversamente proporcional al índice de popularidad de Fujimori.

Así, en medios informativos japoneses que totalizaban 20 millones de ejemplares, se reveló una nueva estrategia, consistente en aprovechar la problemática del Gobierno peruano y el entusiasmo político de Fujimori para sembrar dudas sobre la solvencia de los cargos en su contra e invertir así en su favor la opinión del público.

g.- Nuevo declive de la imagen de Alberto Fujimori y el "silencio selectivo"

A pesar de haber aparecido entre julio y diciembre de 2002 dos entrevistas a Fujimori en medios japoneses y una en el *New York Times*, esta nueva etapa se caracterizó por el cese total de los elo-

gios hacia el exmandatario, de las especulaciones sobre la persecución política y el simultáneo silencio sobre las acusaciones. En unos pocos casos, aparecieron críticas abiertas hacia Fujimori, su Gobierno y su permanencia en Japón.

Un caso de crítica fue el de *Mainichi* que, entre los meses de julio y octubre de 2002, publicó artículos sobre las denuncias de esterilizaciones forzosas durante el Gobierno de Fujimori, sus presuntas responsabilidades y las de la ONG Japonesa Nippon Foundation, presidida por la escritora Ayako Sono, quien brindó el primer alojamiento al expresidente Fujimori luego de su renuncia.

También tuvieron contenido crítico los artículos y programas televisivos aparecidos en diciembre de 2002 con ocasión del sexto aniversario del asalto de la Embajada japonesa. El *Sankei*, se refirió al desconcierto de ciertos sectores por los supuestos deseos de las autoridades peruanas de empañar la operación de rescate y el rol estratégico de Fujimori; pero el *Mainichi* entrevistó al exmandatario, quien se explayó en detalles reservados sobre sus negociaciones con las autoridades japonesas de entonces y agregó un comentario editorial sobre las investigaciones en curso respecto a supuestas ejecuciones extrajudiciales de terroristas rendidos. La cadena televisiva NHK entrevistó a algunos rehenes, quienes revelaron detalles de la operación que les pusieron en riesgo y expresaron su creencia de que hubo terroristas vivos al término de la operación. Por último, el canal TBS, del grupo *Mainichi*, lanzó un programa directamente referido a las ejecuciones extrajudiciales, entrevistando a magistrados peruanos, familiares de terroristas, médicos forenses y al exrehén y exdiplomático japonés Hidetaka Ogura,

principal denunciante de las supuestas ejecuciones, hasta entonces notoriamente marginado de los medios japoneses.

De este modo, uno de los más poderosos elementos de la imagen de Fujimori en el Japón comenzó a mostrar fisuras y aspectos negativos.

Un caso de "silencio selectivo" fue el de la benévola entrevista del *New York Times* a Fujimori en diciembre de 2002. El único eco de este supuesto éxito mediático fue una síntesis en la edición local del *International Herald Tribune/Asahi Shimbun*, en inglés. Es más, la redacción del *Asahi* (en japonés) indicó que ni existía ni sería publicada una versión en dicha lengua.

Casos más evidentes se dieron en diarios como *Sankei*, *Yomiuri* y *Nikkei*, que dedicaron espacios mínimos o nulos a temas de gran importancia, incluso para el Japón, como el inicio del proceso de extradición de Fujimori, el intento del presidente de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Perú de entrevistarse con el exmandatario, la captura de Santiago Martín Rivas, sindicado como cabecilla del Grupo Colina y la cancelación de una conferencia de Fujimori ante un foro de Medioambiente por protestas de la Embajada del Perú. Estos medios trataron, en cambio, de continuar vinculando la baja de popularidad del Gobierno del presidente Toledo con las posibilidades políticas futuras del expresidente Fujimori.

Fue sintomático que, ante la trascendencia de determinados acontecimientos, *Yomiuri* los publicara en sus ediciones en inglés pero los suprimiera en sus ediciones nacionales, en japonés. Objetivamente, este diario no daba al público japonés

la misma información sobre el caso Fujimori que concedía al público extranjero.

El caso más claro de “silencio selectivo” fue protagonizado por *Sankei*. En julio del 2002, ante la publicación de artículos referidos a Fujimori y los índices de popularidad de Toledo, la Embajada del Perú realizó una fuerte protesta escrita, como resultado de la que *Sankei* solicitó una entrevista al Embajador. Se envió por anticipado un cuestionario que solicitaba conocer las pruebas sobre la responsabilidad de Fujimori en el caso Barrios Altos-Cantuta, la entrevista se realizó y se acordó su publicación para el 12 de setiembre de 2002.

Además de las consideraciones sobre la nacionalidad de Fujimori, el interés peruano de preservar la relación bilateral y las diversas acusaciones contra el exmandatario, se exhibió el Memorandum con el que Fujimori felicitó y recomendó el otorgamiento de estímulos y ascenso del grupo de militares identificados como el Grupo Colina. Estas revelaciones eran una primicia para un medio japonés y respondían directamente a su pedido. Sin embargo, la entrevista no se publicó, explicando el periodista que la realizó que el Editor de la sección política había tomado esa decisión “por el contenido” del reportaje.

h.- Etapa previa a la presentación de la solicitud de extradición. “Difusión selectiva”

Entre marzo y mayo de 2003 se produjeron dos hechos inéditos que marcaron una nueva etapa. Uno, fue la difusión de la “Nota Roja” de INTERPOL contra Fujimori. El otro, el pronunciamiento unilateral del Gobierno de Alemania en

el sentido que *el fugitivo* Alberto Fujimori sería detenido y extraditado en caso de viajar a su territorio. Este gesto fue seguido por decenas de otros gobiernos.

La prensa japonesa se hizo eco de ambas novedades, apreciándose que su impacto internacional ya no permitía que fueran silenciadas. Sin embargo, aún no aparecerían todas las novedades sobre el exgobernante. De allí el título *difusión selectiva*.

El primer ejemplo lo dio el *Nikkei*, de gran prestigio y solvencia en la comunidad de negocios japonesa e internacional. Este medio había estado vinculando la caída de Fujimori con una supuesta marginación de la comunidad de origen japonés en el Perú. Luego de las protestas de la Embajada del Perú, el *Nikkei* demostró voluntad de guardar mayor equilibrio, entrevistando al canciller Allan Wagner y, más tarde, informando sobre la citación e interrogatorio por la Fiscalía de Tokio a Fujimori.

El inicio del juicio de Vladimiro Montesinos y la importante visita del exprocurador y presidente del Consorcio Proética, doctor José Ugaz, fueron temas recogidos entre febrero y junio de 2003, aunque de manera limitada.

Paralelamente, comenzó a notarse una degradación de la imagen pública de Fujimori en Japón. Entre febrero y marzo de 2003, el programa de variedades *Nihon No Yofuke* (Medianoche del Japón) transmitió un especial dedicado al exmandatario. Éste, flanqueado por dos cómicos japoneses y adoptando un tono festivo, se refirió a los luctuosos hechos de la Embajada japonesa. Pudo advertirse, entonces, su nueva estrategia mediática, consistente en evitar escena-

rios periodísticos serios, optando por foros más ligeros, aficionados a los aspectos anecdóticos de su personalidad (su novia, su régimen alimenticio, su aprendizaje del japonés) y vinculados al nacionalismo japonés (“el primer japonés que fue presidente de otro país”, el *Samurai*, la filosofía de “decisión y acción”, etc).

Esta estrategia se ratificó en abril de 2003 con su aparición en la revista sensacionalista *Friday*, en un artículo con fotografía a doble página que daba cuenta de algunos entretelones de la relación del expresidente con la empresaria japonesa Satomi Kataoka. La calidad de *Friday*, lindante con la pornografía, confirmaría el deseo de evitar el escrutinio de la prensa seria.

Fujimori apareció también en el Programa *Anohito Wa Ima* (¿Cómo está esa persona ahora?), transmitido por el 50 aniversario de la televisora *Nippon TV*. Este programa indagaba sobre el paradero de cincuenta personajes que destacaron por alguna razón durante los últimos 50 años. Siendo el rescate de la Embajada el hecho más importante para el Japón el año 1997, Fujimori fue entrevistado en el segmento correspondiente, desarrollando nuevamente una anecdótica versión de los hechos.

Resulta ilustrativa la entrevista que Fujimori brindó, en abril y a su pedido, a la *Associated Press*, siendo sus declaraciones de tan poco valor informativo que la central de New York la guardó para “reciclarla” tres meses más tarde, al anunciarse la presentación del pedido de extradición.

La descomposición mediática de Fujimori correspondía a una degradación de su entorno. En efecto, al caso Suzuki,

producido en 2002, se sumó en mayo de 2003 el de un personaje llamado Takeshi Igarashi (a) Takeshi Gomi, presidente de la organización *Global Rainbow Ship* y de la publicación *Kokkai Times*, detenido por prácticas de criminalidad organizada. Por coincidencia, Igarashi/Gomi había sido, en febrero, organizador de una fiesta que tuvo como orador principal y huésped de honor a Fujimori, motivando la protesta de varios invitados, entre ellos miembros del Cuerpo Diplomático, inadvertidos del detalle.

Otro personaje político ligado al exmandatario y con problemas legales es el diputado Torao Tokuda, cabeza de la “Asociación para apoyar a Fujimori”, que reunía a simpatizantes del exmandatario en cenas de beneficio. En marzo de 2003 y marzo de 2004, la prensa se refirió a sendas investigaciones de la oficina de impuestos sobre su empresa *Tokushukai* que arrojaron evidencias de evasión entre 1996 y 2002 por más de 3,600 millones de yenes (unos 35 millones de dólares).

A este grupo de amigos de Fujimori en problemas legales, se suman la propia señora Kataoka y el falso príncipe Arisugawa, de quienes nos ocuparemos más adelante. Baste señalar que la situación de varios de los favorecedores locales de Fujimori coincide con la cada vez menor disposición de círculos políticos japoneses serios de expresarle públicamente sentimientos de solidaridad.

La muestra definitiva de la etapa es el artículo del *Nikkei* del 29 de mayo, dando cuenta de la citación del Fiscal de Tokio al expresidente para interrogarlo sobre las supuestas ejecuciones extrajudiciales en la operación “Chavín de Huantar”. La difusión de la noticia fue

una novedad en el *Nikkei*, que además se extendió sobre los otros cargos pendientes contra Fujimori, algo inédito en la media japonesa. La nota aclaratoria de Fujimori al *Nikkei* sirvió para medir la contundencia del cambio, pues, salvo contadas excepciones, los medios japoneses, cuando se referían a Fujimori, aludían sólo a la acusación de “abandono de cargo” en su contra. También aparecieron comentarios sobre una supuesta protección política hacia Fujimori y la negativa de tomar acción sobre la Nota Roja de INTERPOL.

Del somero examen que hicimos antes sobre la prensa japonesa podemos concluir que una publicación de ese tipo obedeció a decisiones editoriales de alto nivel.

Por otra parte, el *Mainichi* publicó a mediados de julio de 2003 una entrevista al vocal José Luis Lecaros, repitiendo la lista de cargos contra Fujimori. Simultáneamente el *Asahi* también enumeró y detalló los cargos, e incluyó declaraciones del excongresista Samuel Matsuda: *el pueblo peruano jamás permitirá que Fujimori vuelva a ser candidato presidencial (...) un hombre que declaró ser japonés, aprovechando la nacionalidad japonesa para defenderse, cómo puede decir que una vez más asumirá la presidencia del Perú.*

El *Yomiuri*, el diario más importante de Japón, abonó con dos artículos en julio. Uno, indicando que *el hecho* (Barrios Altos y La Cantuta) *materia de la solicitud* (de extradición) *ocurrió como una estrategia sistemática contra terroristas.* El otro, reiteró la lista de todos los delitos.

i.- Presentación de la solicitud de extra-

dición y etapa posterior. Hacia una “difusión activa”

El 31 de julio de 2003 el Embajador del Perú en Japón presentó a dicho Gobierno la solicitud de extradición contra el expresidente Alberto Fujimori, acusado de Homicidio y Lesiones en los casos de las matanzas conocidas como “Barrios Altos” y “La Cantuta”. A la respectiva conferencia de prensa asistieron la casi totalidad de los grandes medios japoneses e internacionales acreditados en Tokio, apreciándose un extraordinario interés, confirmado en más de treinta artículos durante los días inmediatamente posteriores. Destacó el uso de los conceptos de “nacionalidad” y “responsabilidad” de Fujimori y la aparición de opiniones contrarias a cualquier actitud que pudiera interpretarse como una protección al exmandatario.

El *Asahi* publicó un artículo de la abogada y activista Sayo Saruta. El programa televisivo *Tokudane* (“Exclusiva”) de *Fuji TV* (canal 8, perteneciente al grupo editorial *Sankei*) abordó desde un punto de vista académico y crítico el tema de la nacionalidad de Fujimori. El *Mainichi*, por su parte, publicó dos extensos artículos el mismo día, en uno de los cuales el internacionalista japonés Naoshi Imai se refirió a la insostenibilidad jurídica que tendría una respuesta negativa al pedido de extradición basada en la nacionalidad de Fujimori: “el Gobierno japonés debe solicitar por lo menos que el tribunal superior de Tokio haga una investigación y discuta el caso en un tribunal. Si no lo hace, internacionalmente se verá que Japón hace un juicio político”.

Fue curioso que algunos medios comenzaran a utilizar la expresión “exilado” refiriéndose a Fujimori. La expresión,

aunque incorrecta, desmerece el argumento que Fujimori es japonés y revela que algunos medios están convencidos que existe un grado de discrecionalidad en favor del exmandatario, así como un abuso de la nacionalidad japonesa por su parte.

El *Asahi* publicó también un editorial donde aludió a los logros del Gobierno de Fujimori en materia económica y de seguridad y a los bajos índices de popularidad del Gobierno de Toledo. Continuaba señalando la existencia de una tendencia internacional de no permitir la impunidad en casos de derechos humanos y se refirió a las políticas autoritarias durante el Gobierno de Fujimori. La opinión del diario se sintetizaba en la siguiente frase: *si lo desea, aunque corra riesgos, (Fujimori) debería regresar a su país para buscar una oportunidad de dialogar con los ciudadanos peruanos, incluyendo el tema de las sospechas en su contra, concluyendo por nuestra parte, observaremos atentamente cuál será la decisión del Sr. Fujimori.*

El *Yomiuri* publicó en agosto una entrevista a Fujimori, hecha por su corresponsal desde Montevideo que abordó directamente las acusaciones en contra del expresidente, obligándole a responder con negativas tajantes y el conocido argumento de la persecución política, sin desarrollar el fondo de las cuestiones.

La prensa en inglés, aunque de circulación proporcionalmente menor, es fuente de consulta de ciertas élites locales. Durante agosto y setiembre de 2003, medios como *Daily Yomiuri* y *Japan Times*, mantuvieron una frecuencia de artículos admonitorios de la situación de Fujimori, en algunos casos, críticos al Gobierno japonés.

La visita a Japón en setiembre de 2003 de Francisco Soberón, Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y Gisela Ortíz, representante de los familiares de las víctimas del caso "La Cantuta", fue cubierta con amplitud pues personificó a las víctimas, detalle altamente sensible para la opinión pública japonesa.

En octubre de 2003, la revista *Chuo Koron* ("Centro de la Opinión Pública"), del grupo *Yomiuri*, difundió una extensa entrevista a Fujimori, siendo visibles las limitaciones impuestas por el expresidente a las preguntas. Por ejemplo, cuando el periodista le preguntó por qué mantuvo a Montesinos en el cargo a pesar de existir muchas denuncias en su contra, Fujimori respondió que había sido engañado por su asesor, porque "viajaba mucho fuera de Palacio o estaba sumamente ocupado". Cuando le preguntaron por qué no regresa al Perú a probar su inocencia, contestó que no podía confiar en el Poder Judicial peruano. Sin embargo, la editorial hizo una introducción a la entrevista en la que expresó sus apreciaciones sobre el deber de Fujimori de dar explicaciones por los crímenes del Grupo Colina, y lo calificaron como "responsable de haber perjudicado a la democracia peruana que se encontraba en plena gestación, por ejercer la tercera presidencia tras una interpretación de la Constitución peruana realizada de acuerdo a sus intereses".

Más tarde, el *International Herald Tribune*, edición inglesa del *Asahi* reprodujo simultánea e íntegramente la editorial "Chasing the Kleptocrates" del *New York Times* del 30 de setiembre, crítica a Fujimori y Japón.

En octubre *Yomiuri* se refirió a la

intervención tributaria sobre una empresa de la señora Satomi Kataoka, “novia” de Fujimori, que detectó la evasión de 500 millones de yenes (4 millones y medio de dólares), parte de los cuales –según el diario– se habrían usado para atender socialmente a Fujimori comprándole trajes caros y pagar facturas de fiestas a las que asistió. La señora Kataoka, al revelarse en 2002 su relación con Fujimori, fue vinculada por medios japoneses con ciertas formas de la criminalidad organizada japonesa y con movimientos ultraderechistas.

En este mismo contexto, Fujimori fue asociado en noviembre de 2003 con el escándalo del “falso príncipe Arisugawa” por *Shukan Bunshun* (Revista de la editorial Bungei Shunju), medio que ha destacado en importantes revelaciones periodísticas que han llevado a la caída de diferentes líderes políticos, como el ex-Primer Ministro Kakuei Tanaka. El “falso príncipe Arisugawa”, además de hacer uso ilegítimo de un título nobiliario para estafar a varias personas, fue vinculado por la revista con la empresa *Grand Capital Co. Ltd*, con Fujimori y su pareja Satomi Kataoka, entre otros personajes locales. Además, la revista aludió a los planes de *Grand Capital* y sus asociados para comercializar supuestas “Monedas de Oro Conmemorativas de los 3000 años del Imperio Incaico”.

Otro mito de la imagen pública de Fujimori en Japón, el de sus proyecciones políticas futuras, mostró también fisuras. El *Yomiuri*, publicó en diciembre de 2003 un artículo desmereciendo sus posibilidades electorales, señalando los impedimentos legales y los delitos de los que Fujimori es acusado en el Perú e indicando que le resulta desfavorable el

hecho que permanezca en Japón, evadiendo la justicia peruana.

Los ejemplos citados mostrarían la decisión de pasar, en algunos casos, a la crítica y, en otros, a una difusión activa, abierta y proporcionada al interés del público japonés y a su derecho a la información.

Conclusiones

- El tratamiento informativo del caso Fujimori por los medios japoneses es, en primer lugar, una expresión de las prácticas desarrolladas desde hace más de un siglo por la prensa japonesa en general.
- Este tratamiento está motivado, en muchos casos, en una apreciación de la naturaleza del Gobierno y la personalidad de Alberto Fujimori, transmitida durante una década a los medios japoneses.
- Se identifica una voluntad cada vez menor de defender a Fujimori y su estancia en Japón, crecientemente vinculada con mentores de extrema derecha.
- La simpatía inicial y la defensa remanente se motivan en consideraciones vinculadas con el origen familiar de Fujimori (aspectos de profunda raigambre nacionalista) y su estilo de Gobierno (vinculado con la “decisión” y “mano dura”).
- Es clara la evolución negativa de la imagen pública del exmandatario, aunque no aparezca una sostenida gestión mediática de crítica, especialmente ante la eventualidad que el Gobierno de Ja-

pón conteste negativamente a los requerimientos del Perú para que el expresidente se someta a la justicia.

ANEXO. Estudio de Casos

Por ser particularmente indicativas, abordaremos en forma de Tabla las noticias publicadas en cinco diarios japoneses, seleccionados por su importancia. En estas tablas podrá apreciarse la ratificación de tendencias a favor o en contra de Fujimori y en algunos casos una clara evolución contraria a la imagen del exmandatario. Se podrá observar también cómo en algunos casos el silencio periodístico puede ser una muestra más que elocuente de tales tendencias.

Las Tablas incluyen noticias desde que se inician los cargos contra Fujimori, hasta fines de 2003 y están desarrolladas sobre la base de Secuencia de Noticias (Tabla uno) y de Incidencia con Relación a Determinados Temas (Tabla dos).

La selección de la Tabla dos no incluye noticias que, siendo impactantes en el Perú o internacionalmente, no fueron publicadas en el Japón, asunto sobre el que ya nos hemos detenido. La Tabla dos se limita, pues, a las noticias relevantes sobre el caso Fujimori que merecieron espacio en por lo menos uno de los medios seleccionados.

Similar observación alcanza a las noticias publicadas en medios en lengua inglesa, dada su circulación relativamente escasa y restringida. Ya nos hemos extendido también sobre el hecho de que la comunidad extranjera ha sido varias veces privilegiada con información que no recibe el público local en los diarios de circulación masiva. Al estudiar la ta-

bla relativa al *Yomiuri*, el diario más importante del Japón, convendrá tener en mente que su edición en Inglés –*Daily Yomiuri*– publicó muchas noticias sobre el caso Fujimori, que no aparecieron o fueron tratadas de una manera reducida en la edición en japonés.

***César Jordán Palomino**

Ministro Consejero de la Embajada del Perú en Israel. Ingresó al Servicio Diplomático del Perú en 1984, habiendo servido en el Gabinete del Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores y en las Direcciones de Tratados, Soberanía, Norteamérica y Caribe y como Director Bilateral Encargado de la Oficina Ejecutiva de Cooperación Internacional. Ha desempeñado cargos en las Embajadas del Perú en Cuba, Santa Sede y Japón y ha sido Cónsul General del Perú en Quito.



Foto: 50 aniversario de creación de la Academia Diplomática del Perú, 18 de agosto de 2005.

actividades

institucionales

Actividades institucionales en la Academia
Diplomática del Perú

Actividades institucionales

Realización conferencias y seminarios y otras actividades

- La Academia Diplomática invitó a los actos celebratorios por el 50 aniversario de la Academia Diplomática del Perú “Igor Velázquez Rodríguez”, los días jueves 18 y viernes 19 de agosto, que contó con la presencia del Embajador Oscar Maúrtua de Romaña, Ministro de Relaciones Exteriores; el doctor Gustavo Pacheco, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, entre otros destacados invitados.
- El día miércoles 14 de setiembre se llevó a cabo la conferencia: “Proceso de desarrollo de Singapur” que ofreció el doctor Giam Chin Toon, Embajador Itinerante de Singapur ante el Perú.
- Del 26 al 27 de setiembre se realizó la XXXIII Reunión Mundial de Directores y Decanos de Academias Diplomáticas e Institutos de Relaciones Internacionales, en la sede la Academia Diplomática del Perú.
- En agosto, el rector de la Academia Diplomática, Embajador José de la Puente Radbill, participó en el 25º aniversario de la suscripción del Tratado de Cooperación Amazónica, en la ciudad de Brasilia.



reseñas

bibliográficas

Derecho Internacional Ambiental

de *Pierre Foy*

por Carlos García Castillo

La Guerra del Pacífico 120 años después

de *Carolina Leciñana Falconí*

por Jean-François Merlet

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo

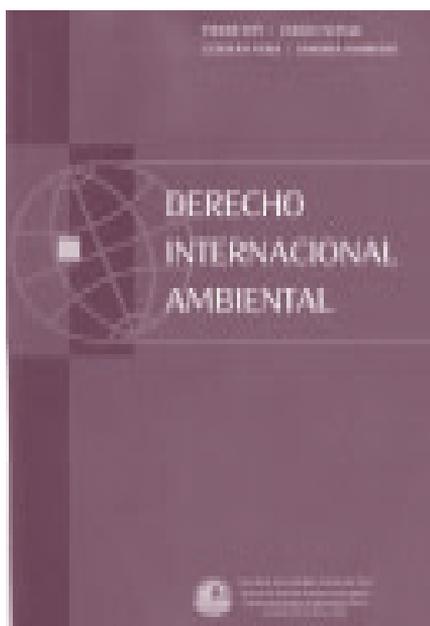
de *Germán Vera Esquivel*

por Farit Docarmo Delgado

Workers Without Frontiers: The Impact of Globalization

de *Peter Stalker*

por Fernando Mayta Galarza



Derecho Internacional Ambiental

Pierre Foy, Fondo Editorial del Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima 2003, 1242 pp.

*por Carlos García Castillo**

Derecho *Internacional Ambiental* es un trabajo conjunto de Pierre Foy, Fabián Novak, Sandra Namihás y Germán Vera, quienes bajo el auspicio del Instituto de Estudios Internacionales y el Instituto de Estudios Ambientales de la Pontificia Universidad Católica del Perú han desarrollado un texto que combina los aspectos teóricos del Derecho Internacional Ambiental con la legislación internacional vigente que en materia ambiental ha suscrito el Perú.

El texto ha sido dividido en dos partes: En la primera (materia de la presente reseña), compuesta por siete capítulos, se analizan diferentes temas que integran el Derecho Internacional Ambiental (en adelante DIA). La segunda parte del texto compila los diversos instrumentos internacionales medioambientales suscritos por el Perú, lo que permite un análisis integral de cada derecho u obligación asumida por el Estado peruano.

- El primer capítulo de la primera parte toca los aspectos generales del DIA. Observamos que ésta es una disciplina de reciente desarrollo, cuyo origen puede

ser encontrado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de Estocolmo de 1972. El origen del DIA supone la aparición de preocupaciones y conflictos ambientales que conciernen a los países y a la sociedad internacional en su conjunto, y que encontrarán solución únicamente en los términos de una potencial actuación y organización de nivel internacional. La característica de los problemas ambientales contemporáneos, consecuencia directa del estilo de desarrollo de los estados, las unidades de producción y los ciudadanos, suponen esquemas de conducta y manejo de recursos y elementos ambientales que han implicado la amenaza y en algunos casos el deterioro del medioambiente. El impacto y las consecuencias sobre el medioambiente van más allá de las fronteras o de las abstracciones propias del control político, económico o cultural de los estados, por lo que resulta imperativo enfrentarlos con una visión y forma de actuar distinta, es decir, se debe tomar conciencia acerca de la globalidad de los problemas ambientales a fin de garantizar la continuidad de la vida en el planeta.

Una aproximación al estudio del DIA debe tener en cuenta dos consideraciones preliminares: 1. La dimensión internacional de la protección ambiental y 2. Incapacidad para hacer valer un poder coercitivo por encima de los intereses de los estados y de otros sujetos del Derecho Internacional. El DIA es una disciplina que se desprende del Derecho Internacional, sin embargo, adquiere autonomía al abordar aspectos específicos de los problemas ambientales. Asimismo, posee características propias, tales como la a) Funcionalidad; b) Multidimensionalidad (al existir una dimensión política, económica, científica, tecnológica, etc., de los problemas ambientales); c) La existencia predominante del *soft law*, vale decir, declaraciones de principios que no poseen carácter vinculante que no obligan a los estados y que no establecen sanciones en caso de incumplimiento, y d) La emergencia por la creación del *hard law* ambiental.

Existen documentos internacionales que han sido claves para establecer los fundamentos conceptuales y la problemática ambiental, tales como el informe Nuestro Futuro Común (1997), Cuidar la Tierra (1991) y la Agenda 21 (1992). Estos documentos postulan un enfoque global de los problemas ambientales y las perspectivas para impulsar un modelo o modelos de desarrollo sostenible en donde la dimensión internacional es el punto más relevante.

Dentro del desarrollo del DIA han surgido tres instrumentos internacionales claves para su evolución debido al alto grado de consenso que han obtenido dentro de la comunidad internacional. Los instrumentos en mención son: la Declaración de Estocolmo (1972), la Declaración de Río sobre Medioambiente y

Desarrollo y la Cumbre de Johannesburgo (2002).

La Declaración de Estocolmo aborda tres temas fundamentales: la evaluación de los problemas ambientales, las medidas de gestión y las medidas de apoyo, además de crear el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente (PNUMA). Existió la preocupación fundamental de vincular el desarrollo con el medioambiente, denominado medio humano, y se estableció que los recursos de la biosfera debían ser aprovechados racionalmente por el hombre y que las políticas de desarrollo de los estados debían orientarse hacia la búsqueda de mejores condiciones de la calidad de vida. Se hizo explícito el hecho que la mayoría de los problemas ambientales de los países en desarrollo, obedecían precisamente a la calidad de subdesarrollados.

La Declaración de Río sobre Medioambiente y Desarrollo representa el acuerdo asumido por la gran mayoría de países del mundo, por el cual los mismos reconocen el concepto primordial del desarrollo sostenible, entendiéndose que el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que se responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales presentes y futuras. La declaración consagra una serie de principios orientados a armonizar el desarrollo económico y el medioambiente, por ejemplo: equidad de desarrollo entre generaciones, derecho a una vida productiva, promoción de un sistema económico orientado al desarrollo sostenible. Un avance notable es el referido a la necesidad por parte de los estados de internalizar los compromisos asumidos.

Finalmente, en la Cumbre de

Johannesburgo se establecen desafíos que deben ser enfrentados por la humanidad, como la erradicación de la pobreza, cambio de modelos de producción y consumo, protección de los recursos naturales como base para el desarrollo sostenible, reducir la brecha entre ricos y pobres, evaluación de pérdidas, beneficios y costos de la globalización y su irregular distribución, entre otros. Además, se hace hincapié en la necesidad de diálogo y cooperación entre los pueblos del mundo frente a la indivisibilidad de la dignidad humana.

- El segundo capítulo toca el tema de las Fuentes y Principios del DIA. Así, al ser éste un derecho derivado del Derecho Internacional Público comparten las fuentes clásicas enumeradas en el Art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), es decir, los tratados, la costumbre y los principios generales del Derecho como fuentes principales, y a la doctrina y la jurisprudencia como fuentes accesorias. Sin embargo, se hace mención a fuentes propias del DIA, como son los principios contenidos en su mayoría en la Declaración de Río.

Dentro de los principios del DIA podemos mencionar: Principio de Soberanía sobre los recursos naturales y la responsabilidad de no causar daño al medioambiente de otros estados o en áreas fuera de la Jurisdicción Nacional; Principio de Acción Preventiva, es decir la acción desarrollada por los estados para prevenir un daño al medioambiente que la en la actualidad es potencial; Principio de Buena Vecindad y Cooperación Internacional; Principio de las Responsabilidades Comunes pero diferenciadas que establece que es apropiado asumir estándares diferentes, plazos de cumplimiento distintos y compromisos menos

exigentes para los países en desarrollo; Principio de Precaución; Principio de Contaminador-Pagador; Principio de Desarrollo Sostenible, entendiéndose que éste busca dos objetivos, satisfacción de las necesidades económicas de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para la satisfacción de sus propias necesidades y la protección del medioambiente.

- El tercer capítulo aborda el tema de los derechos humanos y el medioambiente, teniendo como eje fundamental el derecho a un medioambiente sano y equilibrado, señalándose que dicho derecho tiene su origen en la Declaración de Estocolmo cuando se establece que todo hombre tiene derecho a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.

Aquello que fuera enunciado en una declaración que no conlleva cumplimiento obligatorio, ha sido acogido por diversas constituciones, con lo que se pretende garantizar la protección del derecho humano a un medioambiente sano y equilibrado. Sin embargo, los autores son de la opinión que la Declaración de Estocolmo, a pesar de no tener carácter vinculante, posee un *status* relevante y fundacional dentro del DIA debido al alto grado de consenso del referido documento.

- El cuarto capítulo está referido a las regulaciones del DIA desde una perspectiva temática o sectorial. El libro aborda un serie de temas específicos del DIA, definiéndolos y señalando el instrumento

internacional que regula la materia. De manera puntual se aborda: la protección del medio marino, la protección atmosférica, la contaminación atmosférica transfronteriza, el cambio climático, la diversidad biológica, el patrimonio natural (tierras, bosques, fauna, animales en peligro de extinción, humedales, maderas tropicales, lucha contra la desertificación, aves migratorias y recursos marinos vivos), los desechos, el patrimonio cultural, el patrimonio común de la humanidad, los fondos marinos, la Antártica y el espacio ultraterrestre.

- El quinto capítulo aborda los tres casos relevantes al DIA que han sido resueltos por la Corte Internacional de Justicia. El primer caso está referido a la controversia suscitada entre el Reino Unido y Albania en 1949, conocido como el caso del Estrecho de Corfú que recoge, fundamentalmente, la obligación de no causar daño al medioambiente de otros estados. La Corte estableció que Albania le había causado un daño a Inglaterra al no notificarle del minado del Estrecho de Corfú, por lo que era responsable.

Un caso más representativo aún, en lo que a protección medioambiental se refiere, es el caso de los ensayos nucleares en el Pacífico Sur de 1995, proceso seguido por Australia y Nueva Zelanda contra Francia. El caso se remonta a 1973 cuando el Gobierno francés decidió realizar ensayos nucleares atmosféricos en el Pacífico Sur, lo que motivó una demanda del Gobierno australiano y neocelandés con el objeto de obtener la cesación de los referidos ensayos. En aquella oportunidad no fue necesario el pronunciamiento de la Corte ya que Francia se comprometió públicamente mediante una declaración unilateral a no realizar nunca más ensayos nucleares

atmosféricos. Sin embargo en 1995 Francia reinició sus ensayos nucleares, originándose una nueva demanda ante la Corte Internacional de Justicia, por una supuesta violación del compromiso asumido por Francia en 1973. En un fallo cuestionado la Corte declaró que no era posible emitir pronunciamiento ya que los ensayos realizados por Francia en 1995 eran submarinos, por lo que no se encontraban comprendidos dentro de la declaración unilateral, la que estaba referida únicamente a ensayos nucleares atmosféricos. La Corte fue acusada de formalista, al haberse limitado a analizar aspectos formales, y no el fondo o espíritu de la declaración unilateral francesa, que finalmente era proteger el medioambiente de las consecuencias de los ensayos nucleares, independientemente de donde se realicen éstos.

El último caso analizado involucra a la República Eslovaca y a Hungría, en lo relativo al proyecto Gabčíkovo-Nagymaros. La secuencia histórica indica que en 1977 Hungría y Checoslovaquia concluyeron un tratado para la construcción de esclusas sobre el río Danubio a fin de producir electricidad, prevenir inundaciones y mejorar la navegación sobre el río. En 1989 Hungría suspendió la construcción de una represa en el río Danubio ya que de continuar podrían producirse graves riesgos para el medioambiente en Eslovaquia lo que motivó una demanda de esta última ante la CIJ. Lo relevante del presente caso resulta la mención a los estudios de impacto ambiental como requisito de viabilidad de algunos proyectos.

- Por su parte, el capítulo sexto se refiere a las instituciones y organizaciones ambientales, las que han sido desarrolladas por la sociedad internacional con

el objeto de institucionalizar la cooperación pacífica entre los estados y procurar el cumplimiento de metas compartidas. Las instituciones ambientales se remontan a 1972 con la Conferencia de Estocolmo, donde se creó el PNUMA, que integró la dimensión ambiental. Asimismo, se han ido creando dependencias ambientales específicas dentro de organizaciones internacionales tales como la Organización Mundial del Comercio, Banco Mundial y Organización Internacional del Trabajo. Las instituciones de carácter ambiental pueden ser clasificadas en función de su ámbito de acción, existiendo algunas de carácter universal (PNUMA) y otras de carácter regional (dependencias especiales en la OEA o Unión Europea).

- Finalmente, el capítulo séptimo está referido a la responsabilidad de los estados por las consecuencias perjudiciales de actividades no-prohibidas por el Derecho Internacional. En este sentido la evolución y el desarrollo tecnológico de las sociedades modernas han generado la posibilidad que un Estado pueda sufrir un perjuicio como consecuencia de una actividad transfronteriza desarrollada por otro Estado, y que no está prohibida por el Derecho Internacional. La responsabilidad derivada de la ejecución de estas actividades tiene como fundamento la teoría del riesgo, en virtud de la cual el Estado es responsable del perjuicio que ocasiona, sin que sea necesario demostrar que existió intención de causar el daño.

Para la configuración de este tipo de responsabilidad estatal son necesarios tres requisitos fundamentales: la realización de actividades ultrarriesgosas, haber causado un daño transfronterizo y la existencia del nexo causal. Las actividades

ultrarriesgosas son aquéllas que se realizan en el territorio de un Estado, donde no existe la posibilidad de eliminar el riesgo de ocasionar un perjuicio, a pesar de la diligencia ordinaria o razonable para evitar dicho riesgo, por ejemplo, el transporte marítimo de petróleo.

Por daño transfronterizo entendemos a la contaminación que incluye perturbaciones que han sido originadas en un país, y que son transmitidas a través de un recurso natural compartido, generándose efectos en otro país.

El último elemento requerido para la configuración de la responsabilidad internacional está referido al nexo de causalidad entre la actividad ultrarriesgosa y el daño transfronterizo. Debe tenerse en cuenta que la mayor o menor posibilidad de prever el riesgo será determinante para agravar o atenuar la responsabilidad del Estado. Sin embargo, existen determinados casos en los que rompe el nexo causal, configurándose la fractura causal, la que opera en tres casos: cuando el daño transfronterizo ha sido causado por un tercer Estado, cuando el daño transfronterizo ha sido causado por el Estado afectado y en una situación de caso fortuito.

Ante la eventualidad de un perjuicio, como consecuencia de una actividad ultrarriesgosa, surge la obligación de reparar al Estado lesionado con el propósito de restablecer el equilibrio preexistente entre las partes antes de su producción.

Un punto por demás importante es el referido al Principio de Prevención, entendiéndose que el deber de prevenir es distinto al deber de reparar. Debe preferirse la prevención antes que la compensación, la que por lo general no resta-

blece por completo el medioambiente. Es por ello que el deber de prevención ha sido incorporado en diversos tratados internacionales con la finalidad que su cumplimiento quede garantizado.

La obra materia de la presente reseña resulta bastante completa en la medida que aporta la base teórica necesaria para la comprensión del Derecho Internacional Ambiental, el mismo que es de reciente evolución y supone una toma de conciencia colectiva y un compromiso de los estados encaminado al efectivo cumplimiento de las regulaciones medioambientales. Sin embargo, el texto hace referencia a la inexistencia del denominado *hard law* del DIA, al no existir un documento internacional que vincule

a los estados firmantes. Al respecto, cabe recordar que en el año 2004 entró en vigencia el Protocolo de Kyoto, cuyo objetivo principal es lograr que para los años 2008-2012 los países desarrollados disminuyan sus emisiones de gases de efecto invernadero a un 5% menos del nivel de emisiones de 1990. Dicho documento sí tiene carácter vinculante entre los estados, por lo que los compromisos asumidos son legalmente exigibles. Siendo así, la entrada en vigencia del Protocolo de Kyoto constituye un paso fundamental en el desarrollo del DIA, puesto que se pasa de las declaraciones de principios con carácter no-vinculante a tratados que contienen obligaciones legales cuyo incumplimiento generará una acción ante los tribunales internacionales.



*Carlos García Castillo

Bachiller en Derecho por la
Universidad San Martín de
Porres. Actualmente cursa

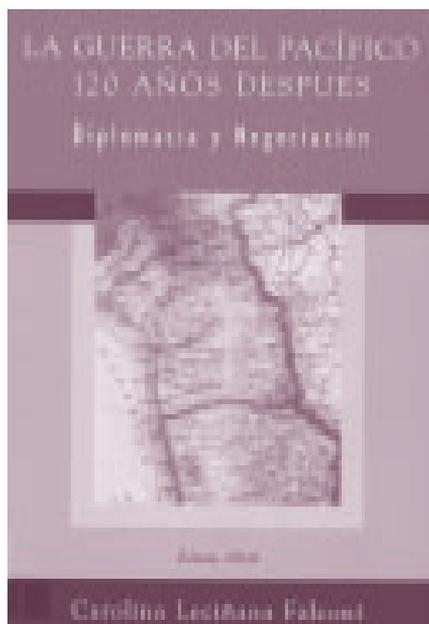
el primer año de estudios en la Academia
Diplomática del Perú.

La Guerra del Pacífico 120 años después

Diplomacia y Negociación

Carolina Leciñana Falconí
Lima, 2004, 274 pp.

por *Jean-François Merlet Mazzotti**



El libro *La Guerra del Pacífico 120 años después—Diplomacia y Negociación* de Carolina Leciñana, constituye un excelente compendio histórico-jurídico de las relaciones bilaterales en lo referente a la problemática fronteriza Perú-Chile. A través de seis capítulos, la autora presenta de forma cronológica las vicisitudes del proceso negociador a lo largo de un período de 120 años. En cada uno de ellos, gracias a un ágil manejo de una variada bibliografía y material de archivo, nos detalla la larga trayectoria de la lucha de los diplomáticos peruanos por disminuir al máximo los perjuicios originados como consecuencia de la derrota de la Guerra del Pacífico.

El capítulo I (Antecedentes) nos muestra como la objetividad y formalidad de los documentos y negociaciones, así como el valor de las tesis manejadas por la diplomacia peruana, no pudieron oponerse con éxito al afán expansionista chileno. Remontándose al momento en que el Perú aceptó suscribir con Bolivia el Tratado de Alianza Defensiva, en 1873, nos lleva hasta el instante en que, al originarse las diferencias entre Bolivia y Chi-

le, la diplomacia peruana ofreció los medios de conciliación necesarios para asegurar la paz entre ambos estados, interponiendo sus buenos oficios y ofreciéndose luego como mediador. Las negociaciones de José Antonio de Lavalle no fueron exitosas y Chile extendió su declaración de Guerra al Perú en 1879.

Asimismo, explica como aunque la mediación estadounidense en el proceso de negociación de un Tratado que pusiera fin a la guerra no fue verdaderamente positiva para el Perú, sirvió de antecedente para la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1883 (Tratado de Ancón). Se llegó a esta paz mediante las negociaciones directas del General Miguel Iglesias y su representante Lavalle con los chilenos, aceptando ceder a Chile de manera definitiva la provincia de Tarapacá y por un período de diez años las de Tacna y Arica.

El Tratado de Ancón es el tema del segundo capítulo de este libro. En él la autora detalla las vicisitudes del proceso de negociación de este tratado y las propuestas y contrapropuestas de los represen-

tantes peruanos ante las inaceptables exigencias de los negociadores chilenos.

A continuación, enumera y explica los principales acuerdos a los que se llegó, como la cesión territorial y definitiva de la provincia de Tarapacá, la cesión temporal de Tacna y Arica, las cuestiones referidas al guano y al salitre y finalmente el tema de las relaciones mercantiles entre los dos países. Obviamente, no se limita a describir, sino que subraya las consecuencias económicas y también sociales que tuvieron estos acuerdos para el país.

Sin embargo, tal vez el punto más saltante en este capítulo, por cuanto definirá las relaciones peruano-chilenas hasta la firma del Tratado de Lima de 1929, es el referido al incumplimiento por Chile del artículo tres del Tratado de Ancón, por el cual debía decidirse a través de un plebiscito, una vez expirado el plazo de diez años, el futuro de las provincias de Tacna y Arica. Las condiciones del plebiscito debían estipularse en un protocolo especial, pero las diversas gestiones llevadas a cabo para establecerlo fracasaron. No obstante, el Perú no dejó de buscar el fiel cumplimiento del Tratado, único medio por el cual podría recuperarse las provincias cautivas. Chile, en cambio, señala Leciñana, *actuó arbitrariamente, violando unilateralmente el Tratado, vejando los intereses peruanos y yendo contra todo orden internacional en el mayor conflicto suscitado en América del Sur.*

El tercer capítulo comienza justamente exponiendo los múltiples intentos que entre 1894 y 1922, llevó a cabo la diplomacia peruana con el fin de establecer una solución definitiva al problema de Tacna y Arica. Mientras tanto, es-

tas provincias eran objeto de una política de "chilenización" –lo que, de llevarse a cabo el plebiscito, favorecería ampliamente a Chile– originándose una interrupción de las relaciones diplomáticas (1910) y luego consulares con el vecino del sur.

Pese a ello, el Perú aceptó en 1922, al ser invitado a las Conferencias de Washington, someter el problema al arbitraje estadounidense. El presidente Coolidge emitió un laudo por el cual declaró procedente la realización del plebiscito aunque, de acuerdo a derecho, luego de la política de chilenización, éste era imposible. Para Coolidge, nos dice la autora, la preocupación no era si se debía realizar o no el plebiscito, sino si se podía o no hacerlo. A pesar de considerarlo una injusticia, el Gobierno peruano acató el laudo, fiel a su política de respetar el arbitraje.

Al instalarse la Comisión Plebiscitaria, Chile extremó las medidas de fuerza contra la población peruana de las provincias cautivas, lo que provocó que el representante del árbitro, el general John Pershing, una vez *in situ*, presentase una moción de requisitos previos para la realización del plebiscito. Ésta, no fue acatada por Chile y al retirarse Pershing, su reemplazante William Lassiter se vio obligado a declarar que en las circunstancias del momento era imposible llevar a cabo el plebiscito. Esta moción reconocía las tesis del Perú sostenidas en 1922 durante las Conferencias de Washington, en donde se expuso la impracticabilidad de la consulta.

Estados Unidos no obtuvo los resultados deseados al interponer sus buenos oficios, sin embargo, el Gobierno de ese país tuvo conocimiento del acercamiento

que se había producido entre las delegaciones peruana y chilena en la Sexta Conferencia de La Habana, por lo que instó a ambos a restablecer sus relaciones diplomáticas. Al hacer esto, los dos países iniciaron nuevamente un proceso de negociación a través de sus diplomacias y en el que participó, según nos dice Leciñana, el presidente Leguía, de manera directa aunque disimulada, prefiriendo evadir su responsabilidad en el acuerdo. Así, en 1929 se llegó a suscribir en Lima el “Tratado de Lima y su Protocolo Complementario” quedando resuelta la controversia originada por la violación al artículo tercero del Tratado de Ancón y poniendo fin a la cuestión de Tacna y Arica: Chile retendría Arica mientras que el Perú volvería a tener plena soberanía sobre Tacna.

El capítulo IV trata de la ejecución del Tratado de Lima y su Protocolo Complementario, a la que las partes suscribientes procedieron de buena voluntad. La autora explica como se fueron ejecutando, cronológicamente, las cláusulas del Tratado que contemplaba: la demarcación de la nueva frontera; la determinación de la ubicación de cada hito; el respeto a la propiedad privada legalmente adquirida en cada una de las provincias; la nacionalidad de los hijos menores de edad en cada provincia cuando ambas estaban bajo administración chilena; el pago de seis millones de dólares a favor del Perú; la entrega de obras públicas y bienes raíces de propiedad fiscal del Perú; la condonación recíproca de toda obligación pecuniaria y la suscripción de un Convenio de policía fronteriza para los respectivos terrenos adyacentes a la zona de frontera.

El Tratado también otorgaba al Perú derechos perpetuos como las servidum-

bres internacionales sobre los canales Uchusuma y Mauri y sobre el ferrocarril Tacna-Arica, en la parte que atraviesa suelo chileno. Dispone la imposibilidad de ceder, sin consentimiento del otro, la totalidad o parte de los territorios de Tacna o Arica a una tercera potencia, así como la necesidad de contar con la aceptación del otro para construir líneas férreas internacionales en estos territorios. Por ello Leciñana habla de una disminución de soberanía del Perú en Tacna y de Chile en Arica. El Acuerdo contempla el más absoluto libre tránsito de personas, mercaderías y armamento al territorio peruano y desde éste al chileno. Por último, corresponde al Perú el goce de la independencia del más amplio puerto libre en Arica, donde Chile debía construir a su costo un malecón de atraque, un edificio para la agencia aduanera peruana y una estación para el ferrocarril a Tacna.

Estos últimos puntos descritos en los artículos cinco del Tratado y dos del Protocolo Complementario, fueron objeto de múltiples negociaciones posteriores, pues de ellos se desprendían diversas figuras jurídicas, retrasando su ejecución. En 1934, Chile intentó liberarse de las obligaciones contraídas proponiendo un Protocolo de Liquidación de Obligaciones que llegó a ser suscrito y que no prosperó por no ajustarse a la letra y al espíritu del Tratado de Lima. Pero así como éste, otros instrumentos más recientes como el Acta de Lima de 1985 y las Convenciones de Lima de 1993 tampoco lo hicieron debido a la disconformidad de la población peruana con dichos textos, manifestada a través diversas protestas.

Los alcances del Tratado de Lima y su Protocolo Complementario son evaluados por Carolina Leciñana en el capí-

tulo V de este libro. En él se analizan detenidamente las cláusulas que crean un *status* jurídico especial en Tacna y Arica, la cuestión de las servidumbres, del malecón de atraque para el servicio del Perú en Arica, así como lo referente al arbitraje del Presidente de los Estados Unidos en caso de desacuerdo entre las partes en la interpretación de las cláusulas. Trata también del desartillamiento del Morro de Arica, que es visto por la autora como otra limitación a la soberanía chilena.

Tras este análisis llegamos, en un sexto y último capítulo, al Acta de Ejecución del Tratado de 1929, que junto con el Reglamento del Acta de Ejecución y el Acuerdo Interinstitucional sobre Solución de Controversias, fue suscrita el 13 de noviembre de 1999.

En un primer lugar se describe el proceso de conversaciones sostenido en 1996 por el canciller peruano Francisco Tudela y el canciller chileno José Miguel Insulza, con el fin de analizar los motivos por los que no se ratificaron las Convenciones de 1993 y de acordar la reanudación de las negociaciones para la ejecución de las cláusulas pendientes del Tratado de 1929. El Gobierno chileno accedió además a dejar de lado lo dispuesto en dichas convenciones. Las conversaciones fueron, sin embargo, suspendidas temporalmente con la renuncia del canciller Tudela y luego, siendo Eduardo Ferrero Costa el titular de Relaciones Exteriores, volvieron a postergarse, hasta que los gobiernos de Perú y Ecuador culminaron las negociaciones cuya finalidad era la conclusión del proceso demarcatorio de sus fronteras, en 1998.

Concluidas las negociaciones con Ecuador, el Ministro Fernando de Trazeg-

nies decidió iniciar nuevamente las conversaciones con el canciller chileno Insulza. En 1999, establecida la buena voluntad de ambas partes, aplicando los mecanismos diplomáticos adecuados y ajustándose de manera estricta a la letra y espíritu del Tratado de Lima, éstas se reanudaron. Dichas conversaciones se dieron en tres etapas: la primera, informal, trató de establecer un consenso sobre los alcances de los derechos peruanos consagrados en el tratado. La segunda etapa trataba sobre los aspectos técnico-reglamentarios, llegando, por último, a la suscripción de los textos ya mencionados.

El Acta de Ejecución y su Reglamento establecieron definitivamente un régimen jurídico que permite al Perú ejercer plenamente las servidumbres estipuladas en el Tratado, el reconocimiento del más absoluto libre tránsito de personas, mercaderías y armamento por la línea de ferrocarril desde La Concordia hasta el malecón de atraque y viceversa, así como el derecho de independencia del más amplio puerto libre. Se cumplió también con colocar el Cristo de la Concordia en el Morro, símbolo de la amistad entre los dos países. Se llegó, pues, gracias a la buena voluntad de las partes y la aplicación de los medios diplomáticos adecuados, a un acuerdo definitivo sobre todos los puntos pendientes. No obstante, aunque el Morro quedó debidamente desartillado, la autora señala que a su parecer aún persisten en él vestigios de la guerra como el Museo de Sitio y el Monumento al Soldado Chileno Desconocido, lo que viola el espíritu del Tratado de Lima. Existen además cañones de la guerra con España y de la Primera Guerra Mundial cuya presencia, próxima al Cristo de la Concordia, considera incompatible con el significado que éste tiene en cuanto a

la consolidación de las relaciones peruano-chilenas. El retiro de estos símbolos podría ser objeto de una futura negociación entre los dos países.

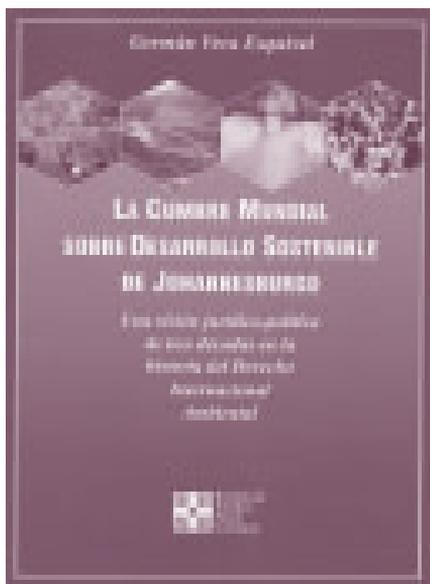
El libro *La Guerra del Pacífico 120 años después—Diplomacia y Negociación*, plantea el perfil de un proceso histórico de gran relevancia para la política exterior peruana, como es el de las relaciones diplomáticas entre el Perú y Chile a partir de la Guerra del Pacífico. Caroli-

na Leciñana Falconí detalla con claridad, objetividad y de manera didáctica cada detalle histórico y jurídico de dicho proceso, haciendo de éste un libro al alcance de todos los lectores. La autora nos lleva así a reflexionar sobre la ardua tarea que llevó a cabo la diplomacia peruana para poner fin a una situación que se había prolongado durante 120 años, desde la guerra hasta la definitiva suscripción del Acta de Ejecución del Tratado de 1929.



***Jean-Francois Merlet**

Título profesional en Filología por la Université Montpellier Trois de Francia. Actualmente cursa el primer año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.



**Germán Vera Esquivel, Instituto de Estudios Social Cristianos
Lima 2004, 176 pp.**

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo

Una visión jurídico-política de tres décadas en la historia del Derecho Internacional Ambiental

*por Farit Docarmo Delgado**

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, llevada a cabo en Johannesburgo en el año 2002, se puede definir como el evento ambiental-global de inicios de éste milenio. El tema es de gran importancia en la actualidad ya que la problemática ambiental se ha convertido en uno de los temas más importantes en las agendas nacionales y en los organismos internacionales.

La protección del medioambiente no constituye una preocupación exquisita de ciertos sectores sociales, por el contrario, lo que está detrás de la protección del medioambiente es lo que se ha denominado el concepto de la seguridad alimentaria del planeta y en los países en desarrollo está orientada a la lucha contra la pobreza.

Una premisa fundamental que se desarrolla en el libro, es que, si se modifican

las condiciones ambientales del planeta, existe un grave riesgo que la tierra no pueda continuar existiendo de la misma manera como la conocemos lo cual repercutiría en las condiciones de vida de sus habitantes incluyendo los seres humanos.

Por ello, la normatividad internacional y nacional que se refiere a la protección del medioambiente es de fundamental importancia ya que se ocupa en reglamentar la sostenibilidad del planeta.

En este sentido, durante poco más del último cuarto de siglo, dos temas nuevos y complementarios han tenido considerable impacto en el desarrollo del derecho internacional: la protección del medioambiente y el desarrollo sostenible, debiéndose centrar en temas fundamentales como alcanzar el desarrollo y com-

batir la pobreza, siendo estos temas las bases en los cuales se inscribe este libro.

Para situarnos en el contexto actual del Derecho Internacional Ambiental, el autor nos hace un repaso sobre los principales hitos en el desarrollo de este tema.

Así, en 1972 se realiza la Conferencia de Naciones Unidas sobre Entorno Humano realizada en Estocolmo, que marca los inicios del Derecho Internacional Ambiental, la cual fue posible gracias a que algunos países de Europa pusieron interés en los problemas ambientales que empezaban a generarse en el mundo, además se contó con el apoyo de algunos intelectuales quienes impulsaban en la comunidad internacional la idea que el desarrollo del planeta se detendría si se continuaba con el ritmo de depredación de los recursos naturales que hasta los años estaba en su apogeo.

Como resultado de la Conferencia de 1972 se adoptó la “Declaración de Estocolmo sobre el Entorno Humano”, la que recoge diversos principios ambientales como el desarrollo sostenible y el de soberanía de los recursos naturales. La idea principal de esta declaración fue expresar la común convicción sobre lo que era el estado del medioambiente en ese momento, es decir en la década de los setentas.

Un punto importante es que la Declaración de Estocolmo da un lugar privilegiado a la humanidad como sujeto de Derecho Internacional.

Otro momento importante en el desarrollo del Derecho Internacional Ambiental, al que se refiere, nuestro autor, se produce en 1987, cuando se dio a conocer el documento “Nuestro Futuro

Común” o “Informe Brundtland”, informe preparado por la Comisión Mundial del Medioambiente y el Desarrollo por encargo de Naciones Unidas. En este documento, por primera vez se intenta conjugar dos conceptos que se creían contrapuestos, es decir, el desarrollo y la protección al medioambiente.

Con este informe empieza a consolidarse en el seno de la comunidad internacional el concepto de desarrollo sostenible, que considera prioritario el crecimiento económico de los pueblos, en especial el de los más pobres, sobre la base de contar con recursos naturales que puedan asegurar esta evolución.

Posteriormente en los años ochenta, el avance en la protección medioambiental, es casi nula, sin embargo, no es la misma situación para los años noventa ya que el 1992 en la Asamblea General de las Naciones Unidas se acordó realizar la Conferencia sobre el Medioambiente, la cual tuvo como sede la ciudad de Río de Janeiro.

La Cumbre de la Tierra como fue denominada esta reunión global, congregó a los Jefes de Estado más importantes y su objetivo fundamental fue la adopción de cinco instrumentos internacionales: La Declaración de Río de Janeiro sobre Medioambiente y Desarrollo, El Programa o Agenda 21, la Declaración sobre Bosques, la Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica; y la Convención-Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Desde la cumbre de la Tierra de 1992, la comunidad internacional tiene una mayor convicción que es necesario accionar todo este instrumental jurídico para salvaguardar el medioambiente. Sin

embargo no hubo coincidencias entre los estados que suscribieron las declaraciones ya que no se pusieron de acuerdo en que medida y cuando se deberían hacer realidad las recomendaciones que se recogieron en estos instrumentos internacionales.

Posteriormente, el autor recoge las experiencias de la lucha en favor a la protección medioambiental desde el período posterior a la Cumbre de Río de Janeiro hasta los preparativos para la cumbre de Johannesburgo, es decir, entre 1992 y 2002. En este período los puntos acordados en el Programa o Agenda 21 se convirtieron en las directrices para desarrollar la lucha a favor de la protección del medioambiente y la búsqueda de la elevación del nivel de vida de todos los seres humanos.

Sin embargo las buenas intenciones fueron cambiando ya que sucedieron una serie de crisis financieras que golpearon algunas economías, especialmente de Europa y Asia; además en el contexto internacional temas como el narcotráfico y terrorismo pasaron a ser considerados como prioritarios, por lo que el avance en materia medioambiental fue nuevamente postergado.

Por otro lado, en este período, a raíz de los documentos que surgen de la Cumbre de Río de Janeiro sobre la Convención-Marco sobre Cambio Climático, se reúnen en Kyoto para adoptar un Protocolo de esta Convención. El Protocolo de Kyoto es importante porque ataca a los principales componentes que ocasionan el efecto invernadero: la industrialización. Pero este Protocolo no va contra la industrialización, ya que las reuniones preparatorias demostraron que el desarrollo industrial y económico puede ir de la ma-

no con las medidas tendientes a velar por la conservación del medioambiente.

En esta coyuntura se llega a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo que sirvió como una oportunidad para reavivar el debate y la actuación responsable por un futuro económico y ambientalmente más sostenible. En esta conferencia se adoptó una Declaración Política y un Plan de Aplicación de las decisiones de la Cumbre.

En este escenario, se hizo la recomendación de enfatizar medidas en cinco áreas que corresponden a la iniciativa WEHAB, que por sus siglas en inglés comprenden: agua, saneamiento, energía, salud, la productividad agrícola y finalmente la diversidad biológica y ordenación de los ecosistemas.

Por otro lado, se encuentra el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre, en este sentido la cumbre identificó tres problemas fundamentales: la erradicación de la pobreza, la modificación de las pautas insostenibles de producción y la protección y ordenación de los recursos naturales.

El objetivo de la Cumbre de Johannesburgo fue llegar a dos tipos de resultados, el primero expresado en la Declaración Política y el Plan de Aplicación de Decisiones de la cumbre y el segundo referido a las alianzas para el desarrollo sostenible ya que mediante ellas se permite llegar a un acuerdo entre diversos actores con intereses propios, por el que cada uno de ellos aporta con capacidades específicas a fin de complementarse desde sus respectivos ámbitos en función de un objetivo común.

Luego de hacer la revisión por los

principales hitos en la lucha por conservar un medioambiente adecuado e inducir los esfuerzos por reducir la pobreza de la población mundial, el autor nos trae a un plano más cercano es decir a los temas de interés para las agendas medioambientales latinoamericanas pos-Johannesburgo.

Las tareas propuestas están vinculadas a consolidar los esfuerzos regionales (América Latina y el Caribe) para llevar una plataforma común sobre los temas ambientales a los foros internacionales. En este sentido, el autor señala, que es importante mantener las plataformas de negociación regionales en el tema ambiental. Los problemas ambientales de nuestros países son similares y en muchos casos diferentes a los de los países desarrollados.

En el caso de América Latina, existen diversos mecanismos por medio de los cuales podemos conocer cuál es el curso del actuar internacional de los estados de la región en el tema del medioambiente y el desarrollo sostenible, entre los principales tenemos la Grupo de Río que posee una Declaración del año 1997 denominada la Declaración del Grupo de Río sobre Desarrollo Sostenible, señalando la intención de seguir avanzando hacia el desarrollo sostenible.

También se tiene un mecanismo hemisférico, la denominada "Cumbre de las Américas: el plan de Acción del Hemisferio Occidental", la que destaca la tarea de erradicar la pobreza, así como garantizar el desarrollo sostenible y promover la conservación del medioambiente en éste hemisferio.

Por otro lado, el autor considera que se debe continuar haciendo énfasis en

que la protección del medioambiente debe estar indeliblemente unida al concepto de desarrollo. El concepto de desarrollo para los países de mediana dimensión como el Perú, pasa por considerar el tema fundamental de lucha contra la pobreza. En un mundo sin divisiones ideológicas la tarea del Gobierno nacional e internacional implica una profunda responsabilidad para concentrarse en los temas más acuciantes del desarrollo entre los que se menciona el fortalecimiento de la democracia, la lucha por la flexibilización del comercio internacional, la lucha contra la corrupción, la modernización de la administración pública y evidentemente la protección al medioambiente.

Un aspecto para destacar es el vínculo de la política exterior y la interna, en este sentido, la planificación de una política ambiental para el exterior sólo puede nacer del conocimiento de nuestros recursos y carencias internas

En este sentido, este libro trata de generar una reflexión entre los diversos actores nacionales e internacionales y recordarles que la problemática medioambiental es una de las más importantes ya que se trata de mantener la vida en nuestro planeta tal y como la conocemos hoy en día.

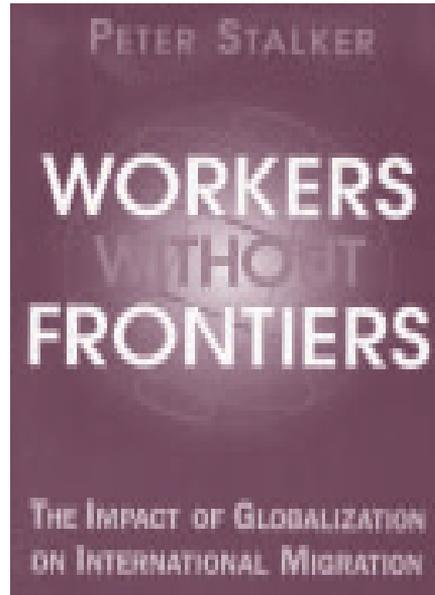


***Farit Docarmo Delgado**

Abogado por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Actualmente cursa el primer año en la Academia Diplomática del Perú.

Workers without Frontiers: The Impact of Globalization on International Migration

Peter Stalker, Lynne Rienner Publishers, Inc. London 2000, 274 pp.



*por Fernando Alfonso Mayta Galarza**

Peter Stalker¹ publicó en el año 2000 esta obra en la cual destaca su profunda preocupación respecto a un tema que hasta la fecha ha tenido poca cobertura académica como fenómeno causado por el proceso de globalización, me refiero al tema de las migraciones internacionales.

Mediante su obra el autor intenta equilibrar la falta de atención que ha recibido el tema de las migraciones internacionales y sus patrones de migración global así como sus consecuencias económicas, a diferencia de la amplia cobertura que han recibido los asuntos de globalización del comercio y de los mercados financieros. En tal sentido, el libro tiene como propósito balancear esta situación miran-

do desde una perspectiva académica y de investigación, el movimiento migratorio y su relación con otros aspectos de la globalización.

La tesis central de Stalker sostiene que, si bien es cierto que la globalización ha hecho posible que los flujos de bienes y capitales entre países desarrollados y en vías de desarrollo sean cada vez más intensos, éstos no necesariamente lograrán satisfacer la demanda de empleos en los países más pobres, sino que por el contrario, es muy probable que el quiebre social provocado por la reestructuración global motive que un número mayor de personas busquen empleo en el exterior.

¹ Peter Stalker –escritor y editor experto en migraciones internacionales– ha trabajado para diversas agencias de la Naciones Unidas, entre ellas para el Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD) habiendo editado por seis años el Reporte Anual de Desarrollo Humano.

El primer capítulo de la obra nos presenta a la globalización no como un fenómeno fuera de la esfera de control humano, sino más bien como parte de un proceso histórico cuya fase final sería el tiempo que actualmente vivimos. Es así como el autor llega a indicar que la globalización no es un sólo bloque de piedra sólido, sino por el contrario, una compleja red de procesos interrelacionados entre sí, en el cual algunos de estos procesos estarían más sujetos que otros a la esfera de control humano. Es así como el autor señala que mientras los gobiernos hoy en día promueven y facilitan un mayor flujo del intercambio comercial y de las finanzas, éstos mantienen una posición distinta en relación al flujo de personas, siendo las migraciones internacionales uno de los procesos más sujetos al manejo e intervención de los gobiernos (dentro de ellos están las políticas migratorias, el sistema de visas y el estricto manejo del control de flujo de personas, en especial en los países desarrollados).

A lo largo de la historia, la migración internacional se ha dado en función de la convergencia y divergencia de intereses entre países emisores y receptores de migración, debiendo llegar tal convergencia a equiparar los precios entre países, dándose como resultado final el equilibrio entre las economías desarrolladas y las economías en desarrollo, alcanzando un equilibrio tal por el que la brecha de salarios entre dos países sea únicamente el costo de migrar, llegando finalmente esto a frenar las migraciones. Es precisamente en el capítulo dos que el autor cuestiona esta teoría económica neoclásica por la cual uno de los efectos de la globalización sería la igualdad de precios de factores, por la cual los bienes, el capital y las personas que cruzan

las fronteras tienden a equilibrar economías desarrolladas y en desarrollo. Sin embargo, a pesar que la globalización en teoría debería fomentar la mencionada equidad económica, y por tanto la gente no tendría que viajar en busca de empleo; este flujo de bienes y capitales producto de la globalización crea mayores flujos de personas que demandan puestos de trabajo. El flujo de personas que en el pasado facilitó a las grandes economías a relacionarse mejor entre ellas, hoy en día representa un problema para muchas de ellas. Las políticas de control de migraciones buscan sofocar este proceso, lamentablemente esto también contribuye a ampliar las disparidades de los salarios. Finalmente se puede reflexionar sobre el hecho que, para malestar de los gobiernos que aplican dichas políticas, éstas no han impedido del todo las migraciones, sino que han logrado cambiar los patrones de migración y en muchos casos el destino de los flujos migratorios.

Stalker nos habla en el tercer capítulo de la nueva era de las migraciones, exponiendo los actuales patrones de migración internacional. Estos patrones básicamente responden a la gran desigualdad entre los salarios de los países ricos frente a los países pobres, provocando así fuertes olas migratorias en la historia. El autor menciona que, si bien los flujos migratorios son generados básicamente por diferencias en los salarios, estos flujos son a su vez distorsionados por presiones sociales y políticas en la medida que las poblaciones locales están siendo cada vez más reacias a la llegada de inmigrantes. La consecuencia a este hecho lleva al autor a ejemplificar el hecho que antiguos conductos de migración –particularmente de Europa– hayan desaparecido y que nuevos canales estén

siendo creados en el sudeste de Asia. Un ejemplo que puede ilustrar esta disparidad de salarios es el caso reportado en un informe de 1996 en el que se señaló que un grupo de trabajadores mexicanos que habían migrado hacia los Estados Unidos, recibía en dicho país US\$ 278 semanales frente a los US\$ 31 semanales que percibían en su último empleo en México, lo cual hacía una relación de nueve a una.

El cuarto capítulo se inicia con la idea antes mencionada por la que la globalización, en tanto incrementa el comercio internacional, reduciría la necesidad de migrar. Basada en la teoría económica neoclásica antes expuesta, como resultado final se detendrían las migraciones, y cada país produciría aquel producto que le dé ventajas comparativas e intercambiarían productos con otros países, cada uno con sus respectivos trabajadores dentro de su territorio. Sin embargo, la idea que el comercio finalmente llegará a sustituir las migraciones involucra otras variables y condiciones del mundo real, como por ejemplo los intereses de los empresarios y trabajadores y las barreras comerciales. En tal sentido, Stalker nos presenta el tema de la migración laboral desde una perspectiva de incertidumbre en la que no se puede emitir una proyección sobre su futura tendencia. Es más, en la medida que haya mayor fluidez en el intercambio comercial internacional se hace más difícil aún proyectarse respecto al movimiento migratorio con cierto grado de certeza. Este capítulo nos señala que como resultado de corto plazo, en tanto el flujo comercial sea más intenso, se daría un mayor movimiento de personas desde los países más pobres hacia los más desarrollados. Por otra parte y como resultado a largo plazo, el resultado sería provecho-

so si este intercambio comercial ayuda a los países más pobres a reestructurar sus economías y logran hacer un mejor uso de su fuerza laboral de forma tal que sean impulsados hacia el camino del desarrollo. Por otra parte y también como resultado de corto plazo, el incremento de las exportaciones de los países industrializados generará desempleo en algunos sectores de los países exportadores en la medida que el libre comercio estimule mayores migraciones. Finalmente el capítulo indica que la situación ideal sería un balance entre los efectos de corto y largo plazo; para lo cual una liberación más lenta del comercio sería una solución a fin de reducir el quiebre en los países más pobres y por ende las migraciones, mientras que a la par se sigan adquiriendo los beneficios a largo plazo.

Si el cuarto capítulo exploraba la posibilidad por la cual la expansión del comercio reduzca las migraciones internacionales, el capítulo cinco busca responder la misma pregunta pero respecto de los flujos de capital, es decir, si una expansión o incrementos de estos flujos de capital puedan reducir las migraciones. Pues Stalker responde primero planteando que el flujo de capitales tiene efectos diversos sobre el comercio, y que esta variedad de efectos se presenta también en las migraciones laborales como consecuencia de dichos flujos. Aquí el autor postula el hecho de que las inversiones llegan a tener el efecto de acelerar el cambio social de las migraciones. Tanto a corto como a mediano plazo, las inversiones promueven el movimiento de personas e incluso proporcionan los medios para que éstas migren; no obstante, aún si las inversiones se hacen a largo plazo, menciona que éstas generan más desempleo, puesto que los trabajos crea-

dos en forma directa probablemente no lleguen a tener mayor impacto sobre las migraciones.

Como se ha visto, tanto el cuarto capítulo como el quinto intentan responder si las disparidades internacionales entre salarios puede reducirse por el flujo de bienes (comercio) y el flujo de capitales, y por ende, al reducirse tales disparidades esto genere la no-necesidad de migrar. El capítulo seis trata de explicar si las migraciones internacionales conllevan por sí mismas un efecto equilibrante que logre reducir la disparidad internacional de los salarios. Este capítulo revisa los efectos de las migraciones en los mercados laborales de los países receptores, emisores y de crecimiento económico. En relación a la mayoría de países emisores, el autor expresa que sería poco probable que las migraciones tengan tal importancia de manera tal que generen una escasez laboral local y que por ende fomenten un alza de los salarios.

Pasando al capítulo siete, el libro señala que si bien es cierto que la causa principal de las migraciones internacionales es la gran brecha existente entre los salarios, y por ende en los estándares de vida entre países, el movimiento migratorio se ha dado no sólo en función a este motivo, sino que muchas veces estas migraciones han sido consecuencia de los diversos cambios en las circunstancias, como por ejemplo la Revolución Industrial. Cambios políticos, como la desintegración de la ex-Unión Soviética, cambios económicos, como el colapso económico de la década de 1980 en América Latina, y cambios sociales, como la cultura de consumo liderada por la Coca Cola y Mc'Donalds, nos muestra que hoy en día las comunidades alrede-

edor del mundo están cada vez más interrelacionadas y el ambiente económico global está siendo más dinámico y por ende en muchos aspectos más inestable. En tanto que la competencia se intensifica y los *shocks* económicos que suceden en alguna parte del mundo, éstos afectan a todo el planeta. Lamentablemente los más afectados son las poblaciones de los países más pobres, siempre relegados dentro de una economía global. En el caso de las migraciones, estos fenómenos en el corto plazo probablemente hagan que la gente de dichos países sea más propensa a emigrar.

El siguiente capítulo ocho toca los temas relacionados a los trabajadores calificados, la globalización de la educación, los empleados transnacionales y el retorno de las olas migratorias de personas formadas y entrenadas en el exterior a sus respectivos países. El autor menciona que tanto los profesionales altamente calificados como los trabajadores sin formación tienen como motivación principal de migración la búsqueda del aumento en sus ingresos. Sin embargo, la migración de trabajadores calificados no tiene en la actualidad resistencia alguna, en cuanto difícilmente éstos han llenado vacíos en la cima de la pirámide de empleo de los países receptores. No obstante, con agencias de empleo desarrollando cuadros de gente educada, preparada y dispuesta a moverse entre países, podría darse –como posibilidad– una respuesta más fuerte de los profesionales locales que se sientan amenazados al tener que competir con trabajadores de formación extranjera a menor salario.

El noveno capítulo presenta a la migración internacional con vida propia, en tanto que ésta desarrolla su propio ímpetu y fuerza natural. Hoy en día, y a

pesar de los esfuerzos gubernamentales para controlar las migraciones, éstas son apoyadas por toda una compleja red de trabajo privada como comercial. Como consecuencia de ello, los medios y las vías de comunicación masivas y personales están ampliamente disponibles a nivel global, y por ende la migración internacional se ha convertido en una opción menos cara que antes desde el aspecto económico, y menos traumática desde el aspecto emocional y social de la gente. Por otra parte, este capítulo trata sobre la llamada “industria migratoria”, donde se han tejido mercados ávidos de mano de obra barata y por otra parte ofertas considerables que muchas veces hacen uso de los llamados “brokers de trabajo”, quienes se dedican a tramitar los pasaportes, visas, permisos y todo lo que sea necesario para ubicar a determinado trabajador en un país extranjero. El autor concluye este capítulo analizando el asunto del “tráfico de migrantes”. Hace algún tiempo, personas son trasladadas de forma ilícita, arriesgando en muchos casos sus vías con el fin de traspasar fronteras y poder llegar a un país donde les espere una oportunidad de trabajo a un salario que si bien es cierto es bajo para el país receptor, va a satisfacer –al menos parcialmente– las expectativas económicas de los trabajadores inmigrantes. A manera de ejemplo el libro menciona que en Europa, en 1993, se calculaba que entre un 15 a 30 % de los inmigrantes indocumentados habían utilizado los servicios de estos traficantes.

En el penúltimo capítulo del libro el autor indica que las migraciones persistirían por algún tiempo más debido a otros factores distintos a la disparidad de salarios entre economías desarrolladas y en vías de desarrollo. La tan ansiada pari-

dad en los salarios según la teoría económica estándar no llegaría a reducir las migraciones internacionales. En tal sentido, Stalker presenta algunas teorías que tratan de explicar la persistencia de las migraciones.

En el último capítulo del libro, el número once, el autor hace alusión a una realidad de los países industrializados, me refiero al hecho de que éstos están dispuestos en la mayoría de casos, a demandar trabajo inmigrante que les resulte más económico para realizar los empleos que sus trabajadores nacionales rechazan. Sin embargo, Stalker advierte que si se produce una integración más cerrada y profunda de las economías que promueva el desarrollo económico de los países más pobres, la fuente de donde emanan dichos trabajadores podría agotarse, y eventualmente se podría eliminar el incentivo a emigrar. Pero finalmente dice el autor que todo esto al final es una cuestión de tiempo, y que aún en el mejor de los escenarios, hay mucha certeza que en tanto el desarrollo se logre, las presiones migratorias aumentarán en las próximas décadas. Acaba sentenciando que los países más pobres están hoy día tratando de industrializarse en un ambiente implacablemente competitivo, y que en un mundo de ganadores y perdedores, los perdedores no desaparecen, simplemente buscan dónde ir.

A manera de resumen del tema central de las migraciones laborales internacionales, Peter Stalker destacó el hecho que las políticas de globalización que permiten el libre movimiento transfronterizo de capital y productos (aunque no de personas), no reducen el flujo migratorio internacional sino que, por el contrario, provocarán un aumento de la pre-

sión migratoria, y como respuesta asimismo, políticas migratorias más estrictas en los próximos años. Cerrando el análisis, Stalker señala que el libre movimiento de bienes y capitales entre países ricos y pobres no será suficiente para compensar las necesidades de empleo en los países en desarrollo, sino por el contrario, es probable que la agitación social causada por la reestructura económica afecte a los menos privilegiados de cada comunidad y los obligue a buscar trabajo en otras partes del mundo.



***Fernando Mayta Galazarza**

Título en Derecho por la Universidad San Martín de Porres. Actualmente cursa el primer año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.

Índice de autores

Abanto, Maruja

- El arte nikkei en la plástica peruana

Nro. 56, abril-junio 1999

Abanto Vásquez, Manuel Artidoro

- Criminalidad económica y transnacionales

Nro. 47, enero-marzo 1997

Alcalde Cardoza, Javier

- La reglamentación de la inversión extranjera en la Ronda Uruguay
- Potencias de fin de siglo y potencias a medio camino
- De “razas menores” a “países subdesarrollados”; cambio y continuidad en las visiones occidentales del tercer mundo
- Conflictividad y potencias emergentes en el nuevo orden internacional: los casos de México, Brasil e India
- Los estados fallidos: el desafío teórico
- La visión de las relaciones internacionales de un estadista: el caso del presidente Truman (primera parte)
- La visión de las relaciones internacionales de un estadista: el caso del presidente Truman (segunda parte)
- De razas menores a estados fallidos

Nro. 51, enero-marzo 1998

Nro. 55, enero-marzo 1999

Nro. 61-62, julio-diciembre 2000

Nro. 65, julio-setiembre 2001

Nro. 73, julio-setiembre 2003

Nro. 74, octubre-diciembre 2003

Nro. 75, enero-marzo 2004

Nro. 77, julio-setiembre 2004

Alcalde Vargas, Gonzalo

- Política social y exclusión: una perspectiva estratégica de la lucha contra la pobreza

Nro. 52, abril-junio 1998

Alcántara Santillán, Miguel Angel

- ASEAN: características, evolución y retos

Nro. 64, abril-junio 2001

Altamirano, Enrique

- La prensa y la política exterior

Nro. 63, enero-marzo 2001

Alvarez Espinal, Manuel

- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Nro. 77, julio-setiembre 2004

Alvarez Sabogal, Julio

- La cultura organizacional y la política exterior de los 90: una mirada desde la perspectiva

Nro. 77, julio-setiembre 2004

Alvarez Vita, Juan

- De la Declaración Universal de Derechos Humanos a la globalización: medio siglo de camino (1948-1998)

Nro. 54, octubre-diciembre 1998

Alzamora Traverso, Carlos

- Porras y García Bedoya

Nro. Especial, diciembre 2000

Amézaga Rodríguez, Carlos Germán

- Kosovo: los límites de la intervención humanitaria

Nro. 59-60, enero-junio 2000

Aquino Rodríguez, Carlos

- Las relaciones Perú-Japón en la actualidad
- Las relaciones del Perú con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)

Nro. 56, abril-junio 1999

Nro. 64, abril-junio 2001

Aquino Albengrin, Alexis

- Las poblaciones indígenas y el Tratado de Cooperación Amazónica

Nro. 46, octubre-diciembre 1996

Aráoz Fernández, Mercedes

- Los flujos comerciales en el contexto regional andino

Nro. 43, enero-marzo 1996

Arias Quincot, César

- Terrorismo y contrasubversión

Nro. 47, enero-marzo 1997

Arias-Schreiber Pezet, Alfonso

- La diplomacia peruana y el nuevo Derecho del Mar
- La evolución del Derecho del Mar y la participación del Perú en ese proceso (1)
- La evolución del Derecho del Mar y la participación del Perú en ese proceso (2)

Nro. 29, julio-setiembre 1992

Nro. 31, enero-marzo 1993

Nro. 32, abril-junio 1993

Arróspide del Busto, José Antonio

- La paz y el nuevo rol de las Naciones Unidas

Nro. 37, julio-setiembre 1994

Bákula Budge, Cecilia

- Mi experiencia como hija de diplomático

Nro. 48, abril-junio 1997

Bákula Patiño, Juan Miguel

- Alberto Ulloa Sotomayor

Nro. 30, octubre-diciembre 1992

Balarezo Lizarzaburu, Marco

- La integración del Perú en la economía mundial

Nro. 52, abril-junio 1998

Balmaceda Vargas, Vilma

- ¿Derecho a la verdad?: límites, posibilidades y retos para una comisión de la verdad en el Perú

Nro. 61-62, julio-diciembre 2000

Basombrío Zender, Ignacio

- García Bedoya y los desafíos actuales de la política exterior
- Belaunde: democracia, proyecto nacional y política exterior
- Las Naciones Unidas y la agenda del desarrollo

Nro. Especial, diciembre 2000

Nro. 68, abril-junio 2002

Nro. 73, julio-setiembre 2003

Belaunde Moreyra, Antonio

- Globalización y Derecho Internacional

Nro. 51, enero-marzo 1998

Beleván McBride, Harry

- Propuestas de pacificación en Centroamérica: un Testimonio personal
- La concertación política del Grupo de Río: ¿del Estado-nación al Estado-región?

Nro. 28, abril-junio 1992

Nro. 72, abril-junio 2003

Beleván Tamayo, Diego

- El Tratado secreto de Alianza Defensiva de 1873

Nro. 65, julio-setiembre 2001

Benavides Ganoza, Roque

- Proceso de integración y posibilidades de comercio e inversión entre el Perú y el Ecuador

Nro. 57, julio-setiembre 1999

Beraún Aranibar, José

- Inversiones en el Perú y difusión nacional e internacional

Nro. 69, julio-setiembre 2002

Betallez Otiura, Claudia

- El Tratado de Cooperación Amazónica

Nro. 46, octubre-diciembre 1996

Betancourt Rivera, José

- La política exterior del Brasil: desarrollo histórico, perspectivas y desafíos

Nro. 74, octubre-diciembre 2003

Bonifaz Tweddle, Gonzalo

- Los acuerdos de promoción y protección de la inversión extranjera celebrados por el Estado peruano y el mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado

Nro. 77, julio-setiembre 2004

Botton de Morales, Rosario

- La importancia de los recursos hídricos en el Mercosur

Nro. 76, abril-junio 2004

Boyd, Donald W.

- La cooperación de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos en la década de los noventa

Nro. 53, julio-setiembre 1998

Brack Egg, Antonio

- Nuevos negocios para la Amazonía peruana

Nro. 46, octubre-diciembre 1996

Bramont-Arias Torres, Luis Albergó

- El delito, los actos de colaboración y la pertenencia a una organización terrorista en las legislaciones española, alemana y peruana

Nro. 47, enero-marzo 1997

Buller Vizcarra, Carlos Edmundo

- Raúl Porras Barrenechea: las distintas dimensiones de un hombre de letras

Nro. 59-60, enero-junio 2000

Caballero de Clulow, Luz

- Un nuevo enfoque en la política exterior peruana hacia Centroamérica
- Acuerdos comerciales: oportunidades y amenazas. La Ronda de Doha de la OMC y las lecciones de Nafta y del TLC Unión Europea-Chile

Nro. 44, abril-junio 1996

Nro. 76, abril-junio 2004

Canales Rojas, Carlos

- Labor de la cancillería en la promoción turística

Nro. 69, julio-setiembre 2002

Cardoso, Henrique Fernando

- Brasil y las perspectivas de la integración en América del Sur

Nro. 58, octubre-diciembre 1999

Carrasco Estrada, Manuel

- La promoción del Perú en Indonesia

Nro. 74, octubre-diciembre 2003

Carreón Velarde, Marco

- García Bedoya: maestro diplomático y fugaz político

Nro. Especial, diciembre 2000

Carrión Tejada, José Alberto

- La cancillería frente al tráfico ilícito de bienes culturales

Nro. 74, octubre-diciembre 2003

Casañ Vázquez, Juan Carlos

- El diferendo chileno-argentino sobre el Canal de Beagle
- La solución pacífica de controversias entre estados (arreglo judicial) y el Tribunal Institucional de Justicia de la Haya

Nro. 65, julio-setiembre 2001

Nro. 69, julio-setiembre 2002

Castro Arenas, Mariuo

- Prensa y Política exterior

Nro. 63, enero-marzo 2001

Castro de Rojas, Elizabeth

- La cooperación internacional y sus tendencias actuales: implicaciones para América Latina

Nro. 52, abril-junio 1998

Castro Joo, Luis

- Cambios en el sistema de comercio internacional: del GATT a la OMC
- Nuevas aproximaciones teóricas a las Relaciones Internacionales
- Globalización y diplomacia: ¿fin de la diplomacia global?

Nro. 35, enero-marzo 1994

Nro. 43, enero-marzo 1996

Nro. 45, julio-setiembre 1996

Cayo Córdova, Percy

- Semblanza de Bernardo O'Higgins en el sesquicentenario de su fallecimiento

Nro. 31, enero-marzo 1993

Chaudri, Taieb

- Marruecos en Africa, auténtica solidaridad

Nro. 55, enero-marzo 1999

Contradrogas

- La lucha contra las drogas en el Perú

Nro. 53, julio-setiembre 1998

Contreras Morales, Hugo

- Luis Alfonso Vargas Echaíz: a dos años de su partida

Nro. 79, enero-marzo 2005

Cooper C.B., John

- La zona franca africana: una unión monetaria en práctica

Nro. 55, enero-marzo 1999

Cornejo Vásquez, Augusto

- La eterna crisis de Angola

Nro. 55, enero-marzo 1999

Coronado Molina, Rodolfo

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

Nro. 73, julio-setiembre 2003

Couturier Mariátegui, Hernán

- Las relaciones Perú-Estados Unidos

Nro. 35, enero-marzo 1994

de la Flor Belaunde, Pablo

- El Perú y la intergración andina

Nro. 44, abril-junio 1996

de la Puente Radbill, José

- La potencialidad de la intergración
- Vallejo y las relaciones internacionales

Nro. 43, enero-marzo 1996

Nro. 77, julio-setiembre 2004

de la Puente Raygada, Oscar

- Política exterior peruana, constantes y propuestas

Nro. 30, octubre-diciembre 1992

de la Puente Wiese, María Paz

- Fanatismo y terrorismo: escenarios de vida o muerte

Nro. 47, enero-marzo 1997

de las Casas Díaz, César

- Negociando la reinserción financiera del Perú: una aproximación desde la teoría del análisis de la negociación

Nro. 40, abril-junio 1995

de Madalengoitia Gutiérrez, Agustín Francisco,

- Key components of a successful Contemporary Strategy

Nro. 79, enero-marzo 2005

de Olarte de Torres Muga, Liliana

- Planeamiento estratégico y la política exterior de Carlos García Bedoya

Nro. 79, enero-marzo 2005

de Piérola, Nicolás

- La nacionalidad en la Constitución de 1993

Nro. 34, octubre-diciembre 1993

de Rivero Barreto, Oswaldo

- Real politic y crisis del Consejo de Seguridad

Nro. 71, enero-marzo de 2003

de Zela Hurtado, Hugo

- El Tratado de 1929; nuevas negociaciones diplomáticas con Chile

Nro. 44, abril-junio 1996

de Zela Martínez, Hugo

- El papel de la OEA en el sistema interamericano

Nro. 30, octubre-diciembre 1992

Della Mónica, Sábado

- Europa, evolución reciente y perspectivas: sus relaciones con América Latina y el Perú

Nro. 36, abril-junio 1994

Denegri Luna, Félix

- Historia de los límites territoriales

Nro. 39, enero-marzo 1995

Deustua Caravado, Alejandro

- Aproximaciones teóricas a la literatura peruana sobre Relaciones Internacionales
- Actual escenario internacional y la defensa nacional
- 2003: una mirada al sistema internacional
- Perú, Bolivia y Chile: por una nueva relación trilateral
- Comentario crítico a la teoría de relaciones internacionales
- Liberalismo y mercantilismo: más allá del debate económico

Nro. 29, julio-setiembre 1992
 Nro. 30, octubre-diciembre 1992
 Nro. 72, abril-junio 2003
 Nro. 75, enero-marzo 2004
 Nro. 76, abril-junio 2004
 Nro. 77, julio-setiembre 2004

Deustua Caravado, Ana María

- Imagen del Perú y el rol de los funcionarios públicos
- El Perú y la creación de la Organización Mundial de Comercio

Nro. 34, octubre-diciembre 1993
 Nro. 35, enero-marzo 1994

Diez Canseco Terry, Raúl

- APTDEA: retos y oportunidades para las exportaciones peruanas

Nro. 70, octubre-diciembre 2002

Dolzer, Rudolf

- Protección del clima en la legislación ambiental internacional

Nro. 59-60, enero-junio de 2000

Domínguez Faura, Nicanor

- Amazonía, *boom* del caucho y definición de fronteras: imágenes y realidades

Nro. 66, octubre-diciembre 2001

Dunbar Temple, Ella

- La posición de las grandes potencias ante la emancipación hispanoamericana y la política internacional del Perú en sus primeras relaciones diplomáticas

Nro. 29, julio-setiembre 1992

El Habashy, Abdel Mawgoud

- África, el próximo milenio y el papel desempeñado por Egipto

Nro. 55, enero-marzo 1999

Escudero Lobato, Juan Antonio

- Evolución del moderno Derecho del Mar
- Los fondos marinos

Nro. 49, julio-setiembre 1997
 Nro. 49, julio-setiembre 1997

Espinoza Aguilar, Luis Alfredo

- Los corredores bioceánicos y los intereses del Perú

Nro. 42, octubre-diciembre 1995

Fairlie Reinoso, Alan

- La iniciativa Beijing en *Human Capacity Building*

Nro. 64, abril-junio 2001

Fernández, Alfred

- Educación, cultura y libertad

Nro. 54, octubre-diciembre 1998

Ferreccio Salazar, Hernani

- Comentarios sobre las propuestas del Comité Técnico Binacional Peruano-Ecuatoriano

Nro. 57, julio-setiembre 1999

Ferrero Diez Canseco, Alfredo

- Convenio de aceleración y profundización del libre comercio entre el Perú y el Ecuador

Nro. 57, julio-setiembre 1999

Flórez, Cristina

- Lima en los tiempos de Humboldt

Nro. 68, abril-junio 2002

Fuenzalida Vollmer, Fernando

- El resurgimiento del fundamentalismo en el mundo
- Sudamérica y la Cuenca del Pacífico, consideraciones sobre seguridad y defensa

Nro. 47, enero-marzo 1997

Nro. 64, abril-junio 2001

Gaillard, Philippe

- Las preocupaciones humanitarias en las Américas

Nro. 75, enero-marzo 2004

Gálvez Villaroel, Luis Felipe

- Globalización y desarrollo, con especial referencia a América Latina y al Perú
- La complejidad de la crisis internacional
- El dilema de la seguridad global y regional

Nro. 72, abril-junio 2003
Nro. 73, julio-setiembre 2003
Nro. 74, octubre-diciembre 2003

Gamero Kinosita, Javier

- El derecho al desarrollo en el sistema de protección internacional de los derechos humanos

Nro. 54, octubre-diciembre 1998

García, Joaquín

- Ecuador-Perú: encuentro en la frontera amazónica

Nro. 57, julio-setiembre 1999

García Belaunde, José Antonio

- Diplomacia peruana, democracia e integración. La visión de Carlos García Bedoya
- Las relaciones CAN-Mercosur, visión más allá de lo comercial

Nro. Especial, diciembre 2000
Nro. 66, octubre-diciembre 2001

García Bryce, José

- Perú: la arquitectura

Nro. 50, octubre-diciembre 1997

García Díaz, Jaime A.

- Evolución del comercio exterior y las inversiones entre el Perú y Estados Unidos de América

Nro. 53, julio-setiembre 1998

García Mesinas, Alfredo

- El Código de Conducta para la Pesca Responsable y su implementación por la comunidad internacional

Nro. 49, julio-setiembre 1997

García Sayán, Diego

- El multilateralismo: retos pendientes

Nro. 51, enero-marzo 1998

Garrido-Lecca, Hernán

- El problema ambiental y las relaciones norte-sur

Nro. 52, abril-junio 1998

Gills, Barry Keith

- ¿A dónde va la democracia?

Nro. 42, octubre-diciembre 1995

Gálvez Villaroel, Luis Felipe

- El desafío global y las perspectivas de paz y desarrollo

Nro. 36, abril-junio 1994

Godbersen, Guillermo

- La inmigración alemana al Perú

Nro. 68, abril-junio 2002

Gonzáles Terrones, Javier

- Las relaciones peruano-bolivianas

Nro. 37, julio-setiembre 1994

Gonzáles Vigil, Fernando

- Integración latinoamericana: ¿uniones aduaneras o zonas de libre comercio?

Nro. 32, abril-junio 1993

González-Camino, Fernando

- Las cumbres iberoamericanas

Nro. 42, octubre-diciembre 1995

González Donayre, José Luis

- Comisión de Vecindad e Integración Peruano-Colombiana

Nro. 45, julio-setiembre 1996

González Vigil, Ricardo

- Una visión de la literatura peruana

Nro. 50, octubre-diciembre 1997

Gordillo Barreto, Jorge

- La cancillería: agente promotor de la transformación y reinserción del Perú

Nro. 33, julio-setiembre 1993

Guerola Lazarte, José Luis

- El desarrollo de los trabajos de la Organización Marítima Internacional

Nro. 49, julio-setiembre 1997

Gullo, Marcello

- La frustración de Yalta: el mito fundador de la política nuclear francesa

Nro. 41, julio-setiembre 1995

Gutiérrez Canet, Agustín

- La política exterior y la prensa en México

Nro. 63, enero-marzo 2001

Gutiérrez Reinel, Gonzalo

- La evolución institucional del proceso de intergración subregional andino

Nro. 43, enero-marzo 1996

Guzmán Herrera, José

- La incidencia europea en la formación de Carlos García Bedoya

Nro. Especial, diciembre 2000

Herzoza Ríos, Nicolás de Bari

- Relaciones peruano-chilenas en el marco de las rondas de conversación de los altos mandos de las Fuerzas Armadas

Nro. 44, abril-junio 1996

Hernández Campos, Augusto

- Las guerras predominantes del siglo XXI: Los conflictos internos
- La Unión Europea: génesis y evolución de la integración europea hasta los Tratados de Roma

Nro. 55, enero-marzo 1999

Nro. 76, abril-junio 2004

Herrera Rodríguez, Carlos

- Lo que esperaba de la carrera diplomática

Nro. 48, abril-junio 1997

Huamanchumo, César

- Hacia una nueva diplomacia comercial
- Hacia una nueva política de promoción de inversiones: aumentar la oferta exportable
- Los colonizadores del futuro

Nro. 61-62, julio-diciembre 2000

Nro. 71, enero-marzo 2003

Nro. 79, enero-marzo 2005

Isasi Cayo, Fernando

- La cooperación internacional y sus tendencias actuales: implicaciones para América Latina

Nro. 52, abril-junio 1998

Jankowitsch, Meter

- Europa y los Estados Unidos de América: ¿confrontación o cooperación?

Nro. 33, julio-setiembre 1993

Jarama Alván, Arturo

- El Perú y la cuestión portuaria boliviana en el siglo XIX
- Las relaciones comerciales entre el Perú y Brasil. Importancia del eje multimodal del Amazonas para la integración binacional

Nro. 53, julio-setiembre 1998

Nro. 66, octubre-diciembre 2001

Jordán Palomino, César

- Prensa japonesa y caso Fujimori

Nro. 75, enero-marzo 2004

Kauffman Doig, Federico

- Los andes amazónicos y su pasado arqueológico

Nro. 46, octubre-diciembre 1996

Kilian, Johann

- Sudáfrica: relaciones con Latinoamérica

Nro. 55, enero-marzo 1999

Kreuter-Kirchof, Charlotte

- Protección del clima en la legislación ambiental internacional

Nro. 59-60, enero-junio 2000

Kresalja Rosselló, Baldo

- Comercio y derechos intelectuales: apuntes sobre su conexión e impacto en las relaciones internacionales

Nro. 52, abril-junio 1998

Krombach, Hayo

- Las Relaciones Internacionales como disciplina académica
- La tolerancia, ¿puede ser enseñada?

Nro. 51, enero-marzo 1998
Nro. 54, octubre-diciembre 1998

Krumpel, Heinz

- Mitos e ilustración. Alexander von Humboldt en México

Nro. 68, abril-junio 2002

Kuroiwa Horiuchi, Julio

- Desarrollo sostenido y desastres naturales

Nro. 56, abril-junio 1999

Lázaro Geldres, Jorge

- Las Naciones Unidas y la dinámica multilateral de la Post Guerra Fría
- De la Guerra Fría a la Post Guerra Fría: algunos apuntes sobre el estado actual de las Relaciones Internacionales (1era parte)
- De la Guerra Fría a la Post Guerra Fría: algunos apuntes sobre el estado actual de las Relaciones Internacionales (2da parte)
- Los desafíos de la globalización como concepto y como proceso en el diseño de la política exterior
- La diplomacia profesional: una permanente alternativa de paz y desarrollo
- Tres visiones de la teoría del Contrato Social aplicadas a la sociedad internacional

Nro. 33, julio-setiembre 1993

Nro. 36, abril-junio 1994

Nro. 37, julio-setiembre 1994

Nro. 51, enero-marzo 1998

Nro. 71, enero-marzo 2003

Nro. 77, julio-setiembre 2004

Lévano, Oscar

- Acciones culturales en el Brasil

Nro. 74, octubre-diciembre 2003

Levi de Stubbs, Consuelo

- Remembranzas

Nro. 48, abril-junio 1997

Lira V., Juan A.

- El sector privado en el desarrollo nacional

Nro. 28, abril-junio 1992

Llanos Mancilla, Hugo

- Solución de controversias en el Derecho del Mar

Nro. 49, julio-setiembre 1997

Llosa Larrabure, Eduardo

- El ámbito consular: su importancia y alcances. De la teoría a la praxis peruana.

Nro. 48, abril-junio 1997

Loarte Ruiz, Daniel

- El cosmos de Humboldt

Nro. 68, abril-junio 2002

Loayza Tamayo, Carolina

- La nacionalidad en la Constitución de 1993

Nro. 34, octubre-diciembre 1993

López Chavarry, Mario

- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre medioambiente y desarrollo

Nro. 29, julio-setiembre 1992

López de la Piniella, Julio

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

Nro. 72, abril-junio 2003

Luna Mendoza, Ricardo V.

- El interamericanismo inasible

Nro. 77, julio-setiembre 2004

Luna Bazo, José

- A propósito del crecimiento y del desarrollo social

Nro. 69, julio-setiembre 2002

Málaga Ego-Aguirre, David

- La limitación de los gastos de defensa y la paz y la seguridad internacionales desde una perspectiva regional

Nro. 65, julio-setiembre 2001

Mariátegui Arellano, José Carlos

- El decenio del 80: cambios a nivel mundial
- Labor del diplomático en el campo económico y en los organismos internacionales de comercio exterior

Nro. 28, abril-junio 1992

Nro. 48, abril-junio 1997

Marrou Loayza, Estuardo

- Diplomacia y política internacional: formación del diplomático peruano del siglo XXI

Nro. 36, abril-junio 1994

Martell Mejía, José Eduardo

- La relación bilateral entre el Perú y Honduras

Nro. 44, abril-junio 1996

Martínez del Sobral, Manuel

- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: antecedentes, principales características, los acuerdos paralelos, primeros efectos e implicancias para América Latina

Nro. 36, abril-junio 1994

Mathews, Juan Carlos

- Ventajas de la cooperación empresarial Europa-América Latina: el Eurocentro

Nro. 41, julio-setiembre 1995

Mattoso Maia Amado, André

- Brasil, Mercosur y CAN

Nro. 66, octubre-diciembre 2001

Matute Mejía, Daúl

- Chile y la región Asia-Pacífico

Nro. 44, abril-junio 1996

Maúrtua de Romaña, Oscar

- El mariscal Andrés de Santa Cruz y el encuentro de dos mundos
- Apuntes sobre el proyecto de Ilo
- La negociación diplomática en la solución de las controversias internacionales
- Comentarios sobre los tratados en la nueva Constitución
- *Pacta Sunt Servanda* y la solución de controversias
- Perú y Ecuador: socios en el siglo XXI
- Perú-Brasil. Perspectivas de una nueva relación
- Desarrollo sostenible
- Las armas químicas
- Nuevo orden internacional. Actualidad del pensamiento social cristiano
- El proceso de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, sus recomendaciones y políticas de seguimiento

Nro. 30, octubre-diciembre 1992

Nro. 31, enero-marzo 1993

Nro. 33, julio-setiembre 1993

Nro. 35, enero-marzo 1994

Nro. 37, julio-setiembre 1994

Nro. 65, julio-setiembre 2001

Nro. 72, abril-junio 2003

Nro. 74, octubre-diciembre 2003

Nro. 75, enero-marzo 2004

Nro. 76, abril-junio 2004

Nro. 77, julio-setiembre 2004

Mayorga Balcázar, Lillian

- Aporte del negro a la cultura peruana

Nro. 55, enero-marzo 1999

Mazuelos Coello, Julio Fernando

- La desaparición forzada o voluntaria de personas desde la perspectiva del Derecho Internacional

Nro. 47, enero-marzo 1997

Mc Grew, Anthony G.

- Política global en una era transitoria

Nro. 44, abril-junio 1996

Mejía Mejía, Leonardo F.

- Algunas características de la participación del Perú en la ALADI

Nro. 58, octubre-diciembre 1999

Meir Espinosa, José Antonio

- Posibilidades de exportación a Sudáfrica

Nro. 55, enero-marzo 1999

Melo de Sampaio, João

- Las exportaciones y la Unión Europea

Nro. 41, julio-setiembre 1995

Meloni Navarro, Augusto

- Perú-Ecuador: La salud como puente para la paz

Nro. 57, julio-setiembre 1999

Méndez Torres-Llosa, Jorge

- La doble nacionalidad, la obligación de votar en el extranjero y la transmisión de la nacionalidad de los hijos peruanos nacidos en el extranjero

Nro. 79, enero-marzo 2005

Mercado Cussiánovich, Oscar

- La política gaullista y su influencia en las relaciones franco-peruanas

Nro. 32, abril-junio 1993

Mercado Jarrín, Edgardo

- Una nueva competencia peruano-chilena y una estrategia integral para hacerle frente
- Trigésimo aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas con la Federación de Rusia
- La guerra de puertos del siglo XXI. Una nueva competencia peruano-chilena: la ferrovía Bayóvar-Saramiriza y/o Bayóvar-Pucallpa

Nro. 42, octubre-diciembre 1995

Nro. 55, enero-marzo 1999

Nro. 59-60, enero-junio 2000

Merino Lucero, Beatriz

- Perspectivas de la IV Conferencia Mundial de la Mujer

Nro. 41, julio-setiembre 1995

Mills, Grez

- Sudáfrica y el sur de África durante el siglo XXI

Nro. 55, enero-marzo 1999

Miró Quesada Cantuarias, Francisco

- La ONU, la filosofía y el Derecho Internacional
- ¿Adiós a las armas?
- Diplomacia y periodismo

Nro. 54, octubre-diciembre 1998

Nro. 54, octubre-diciembre 1998

Nro. 63, enero-marzo 2001

Miyashiro Kanasiro, Juana

- La educación nikkei

Nro. 56, abril-junio 1999

Montoya Stuva, Arturo

- Presencia del Perú en Centroamérica

Nro. 40, abril-junio 1995

Moore, Daniel

- La comunidad de países hispanoamericanos: su presencia internacional y el papel del idioma español

Nro. 37, julio-setiembre 1994

Morales Muñoz, Roberto

- Hacia un mejor desarrollo de las relaciones Nicaragua-Perú

Nro. 53, julio-setiembre 1998

Morelli Pando, Jorge

- Desafío y respuestas en relación a la seguridad y gastos militares
- Lecciones de un nuevo conflicto con Ecuador
- La diplomacia en los países limítrofes

Nro. 38, octubre-diciembre 1994

Nro. 39, enero-marzo 1995

Nro. 48, abril-junio 1997

Morillo Herrada, Zósimo Roberto

- Apuntes sobre la labor de promoción y defensa patrimonial cultural en Alemania

Nro. 74, octubre-diciembre 2003

Morimoto Hayashi, Amelia

- Inmigración y transformación cultural. Los japoneses y sus descendientes en el Perú

Nro. 56, abril-junio 1999

Moromisato, Doris

- Arte y literatura nikkei en el Perú
- ¿Qué es ser nikkei?

Nro. 56, abril-junio 1999

Nro. 56, abril-junio 1999

Moscoso Callo, Juana Luz

- Criminalidad organizada

Nro. 47, enero-marzo 1997

Munaylla Alarcón, Ulises

- El plan de acción para la protección del medio marino y áreas costeras del Pacífico Sudeste

Nro. 49, julio-setiembre 1997

Muñoz Deacon, Julio

- El Gatt y la Ronda Uruguay

Nro. 33, julio-setiembre 1993

Muñoz-Ledo, Porfirio Thierry

- Política exterior y cultura: hacia una estrategia necesaria

Nro. 74, octubre-diciembre 2003

Nava Pérez, Patricia

- Y la esperanza llegó de oriente. Orígenes de la inmigración asiática en el Perú

Nro. 56, abril-junio 1999

Obando Arbulú, Enrique

- La desestabilización de los estados por actores no-gubernamentales: el peligro presente
- Una breve historia del terror

Nro. 30, octubre-diciembre 1992

Nro. 47, enero-marzo 1997

Olivas Weston, Rosario

- La cocina peruana

Nro. 50, octubre-diciembre 1997

Orozco Zapata, Librado

- El Perú frente al proceso de interconexión bioceánica en el centro de Sudamérica
- Una década después de la caída del muro
- Reflexiones sobre el perfil del diplomático peruano contemporáneo

Nro. 42, octubre-diciembre 1995

Nro. 61-62, julio-diciembre 2000

Nro. 77, julio-setiembre 2004

Ortiz de Zavallos M., Felipe

- Carlos García Bedoya

Nro. Especial, diciembre 2000

Ortiz Sotelo, Jorge

- El plan binacional de desarrollo de la región fronteriza Perú-Ecuador

Nro. 57, julio-setiembre 1999

Otero, Francisco

- Globalización y ética: una reflexión psicoanalítica

Nro. 48, abril-junio 1997

Pacheco Romero, Luis

- Nuevos impulsos en la economía latinoamericana
- Los tiempos actuales y las Relaciones Internacionales como ciencia

Nro. 31, enero-marzo 1993

Nro. 42, octubre-diciembre 1995

Padilla M., Luis Alberto

- Desarrollo humano y procesos de democratización

Nro. 32, abril-junio 1993

Palma Valderrama, Hugo

- Medidas de fomento de la confianza y la seguridad en América Latina

Nro. 65, julio-setiembre 2001

Palma Valderrama, Víctor Francisco

- La Comisión Nacional Permanente del Tratado de Cooperación Amazónico. Situación y perspectivas del uso sostenible de los recursos naturales sobre los sistemas de producción en los trópicos húmedos amazónicos

Nro. 46, octubre-diciembre 1996

Palomino de la Gala, Miguel

- Transición hacia un nuevo orden internacional
- El Protocolo de Kioto, la Unión Europea y el Japón: implicancias y oportunidades para América Latina

Nro. 40, abril-junio 1995

Nro. 79, enero-marzo 2005

Pardo Segovia, Fernando

- Alcances normativos al tema de la contaminación masiva

Nro. 49, julio-setiembre 1997

- Desafíos al Derecho Internacional en un mundo globalizado
- Paredes Castro, Juan**
- Prensa y política exterior
- Pareja Lecaros, Alfredo**
- Probidad y ética cívica: el papel de la OEA en el tema de la corrupción
- Pascó-Font Quevedo, Alberto**
- Comunidad Andina y la integración hemisférica
- Paulinich Velarde, Javier**
- Las inversiones en la Organización Mundial de Comercio: el Acuerdo Trims de la Ronda Uruguay
- Pejovés Macedo, José Antonio**
- Hacia la armonización de la normativa sobre transporte multimodal en la región. Una apuesta por la integración
- Pella Plenge, Javier**
- ¿Es viable el ecologismo mundial?
- El concepto de seguridad humana y la política exterior
- Peñaherrera Sánchez, Liliana**
- Apuntes para una historia de la fotografía en el Perú
- Pérez de Cuéllar, Javier**
- Hacia la seguridad internacional
- Pérez Maura, Ramón**
- La información internacional en la prensa de España
- Pérez Sánchez Cerro, José Luis**
- Diplomacia peruana, derechos humanos y democracia
- La Cumbre Extraordinaria de las Américas
- Democracia, gobernabilidad y nuevas formas de financiamiento
- Pereyra Plascencia, Hugo**
- Herencia Andina y herencia española: reflexiones sobre la identidad del Perú desde una perspectiva histórica
- Reflexiones sobre el perfil del diplomático peruano contemporáneo
- Visión histórica de las relaciones entre el Perú y Colombia
- Pinto-Bazurco Rittler, Ernesto**
- El Perú en el nuevo ordenamiento jurídico-político
- Las guerras en las que todos perdieron y la reforma de la ONU
- Pinto La Fuente, Sandra Angélica**
- El transporte y las comunicaciones en el Tratado de Cooperación Amazónico
- Plascencia Vásquez, Juan José**
- Antecedentes de la relación Argentina-Brasil y el Mercosur
- Podestá Airaldi, Bruno**
- Intergración regional y globalización en América Latina
- Relaciones culturales Perú-Uruguay: viejos y nuevos lazos
- Ponce Vivanco, Eduardo**
- La relación peruana-ecuatoriana en perspectiva
- XX Aniversario de la Declaración de Ayacucho de 1974
- El diplomático en el mundo de hoy

Nro. 51, enero-marzo 1998

Nro. 63, enero-marzo 2001

Nro. 40, abril-junio 1995

Nro. 43, enero-marzo 1996

Nro. 53, julio-setiembre 1998

Nro. 76, abril-junio 2004

Nro. 59-60, enero-junio 2000

Nro. 65, julio-setiembre 2001

Nro. 50, octubre-diciembre 1997

Nro. 48, abril-junio 1997

Nro. 63, enero-marzo 2001

Nro. 72, abril-junio 2003

Nro. 73, julio-setiembre 2003

Nro. 77, julio-setiembre 2004

Nro. 61-62, julio-diciembre 2000

Nro. 77, julio-setiembre 2004

Nro. 79, enero-marzo 2005

Nro. 70, octubre-diciembre 2002

Nro. 79, enero-marzo 2005

Nro. 46, octubre-diciembre 1996

Nro. 79, enero-marzo 2005

Nro. 43, enero-marzo 1996

Nro. 74, octubre-diciembre 2003

Nro. 29, julio-setiembre 1992

Nro. 38, octubre-diciembre 1994

Nro. 48, abril-junio 1997

- Importancia de los ejes de integración en el desarrollo del Perú y de nuestra Amazonía
Nro. 66, octubre-diciembre 2001
- Pons Muzo, Gustavo**
- El Triángulo de Sucumbios y la salida del Ecuador por el Putumayo al Amazonas
Nro. 39, enero-marzo 1995
- Prado Saldarriaga, Víctor Roberto**
- El lavado de dinero como delito internacional
Nro. 47, enero-marzo 1997
- Puertas Pulgar, Marita**
- Importancia del Tratado de Cooperación Amazónico; futuro y perspectivas
Nro. 46, octubre-diciembre 1996
- Querol Lambarri, Mariano**
- Análisis de los aspectos psicosociales de la violencia en general, y en especial del terrorismo
Nro. 47, enero-marzo 1997
- Quirós Campos, Fernando**
- Desarme y control de armas en la agenda multilateral de la Post Guerra Fría
Nro. 40, abril-junio 1995
- Quián Quichen**
- China, el Perú y América Latina
Nro. 28, abril-junio 1992
- Raffo Carbajal, Jorge**
- Perú-Paraguay: 140 años de relaciones diplomáticas
Nro. 55, enero-marzo 1999
- Ramírez Andueza, Juan Antonio**
- El Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI y la promoción del comercio regional
Nro. 52, abril-junio 1998
- Reus Canales, Carlos Manuel**
- Estados Unidos y el mundo después de setiembre 11
Nro. 69, julio-setiembre 2002
- Rey Tordoya, Fernando**
- Plan Peruano-Colombiano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo
Nro. 45, julio-setiembre 1996
- Rico Frontaura, Víctor**
- La integración comercial en la Comunidad Andina
Nro. 52, abril-junio 1998
- Ricupero, Rubens**
- Más allá de la unificación de los mercados: una comunidad universal de conocimientos compartidos y cooperación en pro de la seguridad y el desarrollo
Nro. 58, octubre-diciembre 1999
- Rieff, David**
- La política exterior estadounidense: perspectiva de un observador independiente
Nro. 53, julio-setiembre 1998
- Rivarola Rubio, Francisco**
- Comentarios en torno a las relaciones entre el Perú y los Estados Unidos
Nro. 32, abril-junio 1993
- Rodrigues, Pedro Luiz**
- Una visión de la prensa sobre los diplomáticos y la política exterior brasileña
Nro. 63, enero-marzo 2001
- Rodríguez Cuadros, Manuel**
- César Vallejo, los Derechos Humanos y la política internacional
Nro. 54, octubre-diciembre 1998
- Rojas Valdez, Elyf**
- La especificidad de la identidad sudamericana frente al paradigma latinoamericano
Nro. 71, enero-marzo de 2003

Román, Elida

- El arte peruano

Nro. 50, octubre-diciembre 1997

Roncagliolo Higuera, Nicolás

- La CPPS ante la reanudación de las explosiones nucleares en el Pacífico Sur
- Nuevos retos de la Comisión Permanente del Pacífico Sur frente al siglo XXI

Nro. 41, julio-setiembre 1995

Nro. 49, julio-setiembre 1997

Sagasti R., Francisco

- Cooperación para el desarrollo en un orden global fracturado (Primera parte)
- Cooperación para el desarrollo en un orden global fracturado (Segunda parte)
- Política social y exclusión: una perspectiva estratégica de la lucha contra la pobreza
- Los desafíos del orden global fracturado: una interpretación desde América Latina
- Los desafíos del orden global fracturado, una interpretación desde América Latina

Nro. 40, abril-junio 1995

Nro. 41, julio-setiembre 1995

Nro. 52, abril-junio 1998

Nro. 55, enero-marzo 1999

Nro. 67, enero-marzo 2002

Salazar Cosío, Raúl

- La conferencia de las Naciones Unidas sobre medioambiente y desarrollo
- Los bosques tropicales y el contexto internacional

Nro. 29, julio-setiembre 1992

Nro. 29, julio-setiembre 1992

Samanez Bendezú, Miguel

- Relaciones bilaterales Perú-Brasil

Nro. 66, octubre-diciembre 2001

Sanjinés Goytia, Julio

- El poder de la prensa y las razones de Estado

Nro. 63, enero-marzo 2001

San Martín Caro, Alejandro

- América Latina y la India a fines de los noventa

Nro. 41, julio-setiembre 1995

Sánchez-Málaga, Armando

- La música en el Perú

Nro. 50, octubre-diciembre 1997

Santos Calderón, Rafael

- *El Tiempo* y la política exterior colombiana

Nro. 63, enero-marzo 2001

Scott Palmer, David

- Relaciones entre Estados Unidos y el Perú durante el decenio de 1990: dinámicas, antecedentes y proyecciones

Nro. 53, julio-setiembre 1998

Seminario Dapello, Arturo

- El quehacer jurisdiccional: hacia una visión optimista via su desconcentración

Nro. 70, octubre-diciembre 2002

Shah, Prakash

- La India y las Naciones Unidas en un nuevo orden global

Nro. 44, abril-junio 1996

Sierralta Ríos, Anibal

- El Perú y la Convención de Viena sobre compraventa internacional
- Inversión, comercio internacional y cultura
- El proceso de internacionalización de las empresas latinoamericanas
- El impacto del comercio e inversión en la cultura

Nro. 30, octubre-diciembre 1992

Nro. 52, abril-junio 1998

Nro. 70, octubre-diciembre 2002

Nro. 79, enero-marzo 2005

Silva-Repetto, Rossana

- La FAO y los instrumentos internacionales sobre la pesca

Nro. 49, julio-setiembre 1997

Silva Santisteban, Fernando

- La civilización andina

Nro. 32, abril-junio 1993

Simón G, José Luis

- Inseguridad y desorden internacional en la Post Guerra Fría

Nro. 34, octubre-diciembre 1993

Smith, Michel

- Modernización, globalización y Estado-nación

Nro. 45, julio-setiembre 1996

Soberón Garrido, Ricardo

- El impacto del narcotráfico en la política exterior de Colombia
- Los ilícitos internacionales y las nuevas formas de criminalidad
- El impacto de los cambios climáticos sobre el Derecho Internacional y los Derechos Humanos
- La seguridad ambiental desde una perspectiva andino-amazónica
- Las amenazas y percepciones sobre la Amazonía. Hacia un sistema de mapeo para la prevención de conflictos sobre recursos
- Documento de análisis del “Plan Patriota” y sus consecuencias regionales

Nro. 45, julio-setiembre 1996

Nro. 47, enero-marzo 1997

Nro. 51, enero-marzo 1998

Nro. 58, octubre-diciembre 1999

Nro. 65, julio-setiembre 2001

Nro. 76, abril-junio 2004

Solari Tudela, Luis

- Las fronteras marítimas del Perú

Nro. 71, enero-marzo 2003

Sosa Voysest, Claudio Enrique

- Derecho de Injerencia Humanitaria

Nro. 54, octubre-diciembre 1998

Sotomayor Melgarejo, Doris Silvia

- Impulso a la difusión de la cultura peruana, sus perspectivas y futuro: una mirada desde el Reino Unido

Nro. 74, octubre-diciembre 2003

St. John, Ronald Bruce

- La doctrina Bush y el Medio Oriente
- Ramón Castilla: primer mandatario. Guerrero y Diplomático

Nro. 71, enero-marzo 2003

Nro.72, abril-junio 2003

Stiglich Berninzon, Jaime

- Lineamientos para implementar en el Perú las zonas de actividad logística

Nro. 66, octubre-diciembre 2001

Strange, Susan

- Reconsiderando el cambio estructural en la economía política internacional: estados, empresas y diplomacia

Nro. 45, julio-setiembre 1996

Swinarski, Christophe

- Prospectos del derecho internacional humanitario en las relaciones internacionales contemporáneas

Nro. 69, julio-setiembre 2002

Tamayo San Román, Augusto

- El cine peruano: un siglo de historia

Nro. 50, octubre-diciembre 1997

Tamayo Barrios, Alberto

- Política cultural exterior

Nro. 50, octubre-diciembre 1997

Thomas Sánchez-Málaga, Patricia

- Los nuevos retos de la artesanía peruana

Nro. 50, octubre-diciembre 1997

Thornberry Naggy, Augusto

- Desarrollo y gobernabilidad en el contexto de la globalización: nuevas dimensiones de la política exterior

Nro. 61-62, julio-diciembre 2000

Tkachenko, Víctor A.

- El nuevo papel de la Federación de Rusia en el Consejo de Seguridad

Nro. 42, octubre-diciembre 1995

Toledo de la Maza, Juan Carlos

- El transporte marítimo y el Derecho del Mar

Nro. 49, julio-setiembre 1997

Torres Cuzcano, Víctor

- El Perú y la Cuenca del Pacífico
- Geopolítica y dinamismo en el Asia-Pacífico

Nro. 28, abril-junio 1992
Nro. 34, octubre-diciembre 1993

Tosso M., Walter

- Los japoneses y la arqueología peruana

Nro. 56, abril-junio 1999

Ugarte del Pino, Juan Vicente

- El Perú y la justicia internacional
- Origen y validez de los actos unilaterales de los estados

Nro. 54, octubre-diciembre 1998
Nro. Especial, diciembre 2000

Umeres Alvarez, Humberto

- Carlos García Bedoya y la teoría de las Relaciones Internacionales
- Carlos García Bedoya y la teoría de las Relaciones Internacionales
- La crisis iraquí y la teoría de las relaciones internacionales
- Relaciones internacionales: anotaciones acerca de algunos conceptos fundamentales
- Globalización y desarrollo, con especial referencia a América Latina y al Perú
- La política de seguridad y la política de defensa

Nro. 34, octubre-diciembre 1993
Nro. 35, enero-marzo 1994
Nro. 71, enero-marzo 2003

Nro. 72, abril-junio 2003

Nro. 72, abril-junio 2003
Nro. 73, julio-setiembre 2003

Urbina Mancilla, Doris

- Actividades desarrolladas por la Secretaría Pro-Tempore del Tratado de Cooperación Amazónico durante la gestión peruana

Nro. 46, octubre-diciembre 1996

Vanicek, Petr

- Aspectos técnicos acerca de la delimitación de las áreas marítimas definidas por la Convención del Mar

Nro. 49, julio-setiembre 1997

Vega Alvear, Guillermo

- La interconexión vial oceánica y su importancia para el Perú

Nro. 42, octubre-diciembre 1995

Vegas Torres, Juan Pablo

- La conferencia de las Naciones Unidas sobre medioambiente y desarrollo

Nro. 29, julio-setiembre 1992

Velit Granda, Juan

- Diplomacia y comunicación

Nro. 50, octubre-diciembre 1997

Vera Esquivel, Germán

- El Derecho Internacional del medioambiente, el principio precautorio y la sentencia de la Corte Internacional de Justicia sobre ensayos nucleares en el Pacífico-Sur
- La protección de la Amazonía en el Derecho Internacional
- El escenario ambiental internacional y los principales tratados ambientales

Nro. 45, julio-setiembre 1996
Nro. 53, julio-setiembre 1998
Nro. 59-60, enero-junio 2000

Vidal Ramírez, Fernando

- El régimen jurídico de las convenciones entre Perú y Chile de 1933
- La interpretación del Artículo V del Tratado de 1929

Nro. 32, abril-junio 1993
Nro. 33, julio-setiembre 1993

Vigil, Ricardo

- La intervención de NN.UU. Como mecanismo de solución de controversias

Nro. 29, julio-setiembre 1992

Wagner de Reyna, Alberto

- Anotaciones críticas sobre la historia de la UNESCO

Nro. 55, enero-marzo 1999

Wagner Tizón, Allan

- Hacia una intergración política andina

Nro. Especial, diciembre 2000

Watanabe de Amano, Rosa

- Los japoneses y la arqueología peruana

Nro. 56, abril-junio 1999

Wieland Alzamora, Hubert

- Ideología y política exterior
- En torno al interés nacional
- Globalización y fraccionamiento

Nro. 31, enero-marzo 1993
Nro. 41, julio-setiembre 1995
Nro. 48, abril-junio 1997

Wieland Conroy, Hubert

- Grupos armados subversivos y Derechos Humanos

Nro. 35, enero-marzo 1994

Wust, Walter

- Terra Australis. La Antártida y la expedición Antar XIII

Nro. 68, abril-junio 2002

Yimura, Rosa

- La cocina nikkei

Nro. 56, abril-junio 1999

Ynouye Arévalo, Ricardo

- Consecuencias morales y sociales de una apertura económica al exterior: trata, tráfico y explotación de mujeres y niños

Nro. 64, abril-junio 2001

Yrigoyen Yrigoyen, Martín

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

Nro. 73, julio-setiembre 2003

Zeballos Valle, Eduardo

- Derechos Humanos y terrorismo

Nro. 31, enero-marzo 1993

Zelada Acuña, Carlos

- ¿Derecho a la verdad?: límites, posibilidades y retos para una comisión de la verdad en el Perú

Nro. 61-62, julio-diciembre 2000

Zumbado, Fernando

- Diecisiete de octubre: Día Internacional para la erradicación de la Pobreza

Nro. 51, enero-marzo 1998

Zanabria Ishikawa, Luzmila

- X Cumbre de Líderes del APEC

Nro. 70, octubre-diciembre 2002

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. Faustino Sánchez Carrión 335, (ex Pershing)
San Isidro
Telefaxes: 4620601; 4621050; 4620530

Dirección electrónica: postmaster@adp.edu.pe
Lima, Perú

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

5. Publicación y envío de ejemplares a los colaboradores

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

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

