

POLÍTICA INTERNACIONAL

Octubre / Diciembre 2005



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
Directora Adjunta
Sub Director de Estudios

Embajador José de la Puente Radbill
Embajadora Cristina Ronquillo
P.S. Marco A. Hinojosa Arenas

Asesor Académico

Ph.D. Javier Alcalde Cardoza

EDICIÓN

Editora
Correctora
Diagramadora
Depósito legal

Patricia Wieland Conroy
Liliana Falcón Maldonado
Elka Saldarriaga García
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° 82

Octubre /diciembre de 2005

Av. Faustino Sánchez Carrión 335, (ex Pershing) San Isidro

Telefaxes: (51-1) 4620601 - 4621050 - 4620530

E-mail: postmaster@adp.edu.pe

Contenido

artículos

La nueva política consular: La cancillería y la protección de nuestros connacionales en el exterior Jorge Lázaro Geldres	11
Apuntes sobre la transformación del orden internacional Javier Alcalde Cardoza	23
Una visión heterodoxa de la Organización de Estados Americanos Germán Vera Esquivel	38
Diplom@tica y gestión del conocimiento Enrique González Lohmann	46
Comunidades peruanas en el exterior vs. peruanos en el extranjero Mario Lovón Ruiz-Caro	51
El fin no justifica los medios: el Derecho Internacional frente al secuestro y el engaño (<i>male captus bene detentus</i>) Gonzalo Bonifaz Tweddle	57
La nueva guerra de Vietnam se da en el comercio César Huamanchumo	87

actividades institucionales

Actividades institucionales en la Academia Diplomática del Perú	97
---	----

Nota de Prensa 677-05	98
Palabras del rector de la Academia Diplomática del Perú, embajador José de la Puente Radbill, en la ceremonia de clausura del Año Lectivo 2005	100
Discurso del señor canciller de la República, embajador Oscar Maúrtua de Romaña, durante la ceremonia de clausura del año 2005 de la Academia Diplomática del Perú	105

reseñas bibliográficas

Globalización y diversidad cultural: Una mirada desde América Latina de <i>Ramón Pajuelo</i> Sergio del Castillo Cebreros	111
Los estados fallidos: la influencia del desarrollo de <i>Javier Alcalde Cardoza</i> Juan Alejandro Montoya Valderrama	118
Diplomacia pública peruana: agregados de prensa y cultura de <i>Luisa Portugal Sánchez</i> César Joysep Aréstegui Bravo	123
Surpassing Realism: The Politics of European Integration since 1945 de <i>Mark Gilbert</i> Miguel A. Zegarra Valente	129

artículos

La nueva política consular: La cancillería y la protección de nuestros connacionales en el exterior

Apuntes sobre la transformación del **orden internacional**

Una **visión heterodoxa** de la **Organización de Estados Americanos**

Diplom@tica y **gestión del conocimiento**

Comunidades peruanas en el exterior **vs.** **peruanos** en el **extranjero**

El **fin no justifica** los medios: el **Derecho Internacional** frente al **secuestro** y el **engaño** (*male captus bene detentus*)

La **nueva guerra de Vietnam** se da en el **comercio**

La nueva política consular: La cancillería y la protección de nuestros **CONNACIONALES EN EL EXTERIOR**

A mis colegas del Servicio Diplomático del Perú

por Jorge Lázaro Geldres*

La Reforma Consular

La política exterior del Perú en materia consular ha experimentado un cambio radical en los últimos años, como respuesta a la profunda transformación de las comunidades de peruanos residentes en el exterior. Estas comunidades han crecido significativamente y se concentran, en su mayoría, en las grandes ciudades de estados desarrollados, así como en los países vecinos. En el nuevo esquema de política exterior, lo fundamental de la labor consular es la protección y promoción de los intereses y los derechos de los peruanos en el exterior. En ese sentido, la nueva concepción de política exterior en el ámbito consular es lo que se ha venido a denominar "Política Consular de Protección, Promoción y Asistencia a las Comunidades Peruanas en el Exterior".

Con la creación de la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior mediante Decreto Supremo No. 059-2001-RE (3 de agosto del 2001), el Ministerio de Relaciones Exteriores no sólo

incorporó dentro de sus objetivos permanentes la promoción y protección de los derechos de los ciudadanos peruanos residentes en el exterior brindando el apoyo legal y la asistencia humanitaria necesarias sino que, al mismo tiempo, se le imprimió una tónica de servicio y eficiencia a la gestión consular.

Recientemente, mediante D.S. 046-2005-RE del 1° de junio de 2005, que modifica el anterior, se creó la Secretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior, encargada de ejecutar la nueva política consular. Asimismo, a través de la oficinas consulares del Perú en el exterior, esta Secretaría brinda y garantiza las actuaciones consulares correspondientes, el apoyo legal necesario y asegura el otorgamiento de la asistencia humanitaria requerida. Al respecto, es pertinente mencionar que, en la actualidad el Estado Peruano cuenta con 57 oficinas consulares de carrera, de las cuales 55 son consulados generales y dos son consulados. De igual modo, se cuenta con 38 secciones consulares, que se encuentran dentro de nuestras embajadas y 107 consulados *Ad Honorem*.

La nueva política consular constituye el marco metodológico bajo el cual se han venido aplicando con éxito una amplia gama de medidas concretas. Este marco general se expresa en siete políticas o lineamientos, que se detallan a continuación:

1. Política de protección legal;
2. Política de ayuda humanitaria;
3. Política de reforma y mejora cualitativa de los servicios consulares;
4. Política de apoyo a la inserción productiva, legal y respetuosa de los derechos humanos de los peruanos en las sociedades de recepción;
5. Política de promoción del vínculo cultural y nacional;
6. Política de vinculación de los peruanos con el Perú en una perspectiva productiva;
7. Política de promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior.

Las múltiples manifestaciones de reconocimiento de nuestros connacionales indican que la nueva política fue una decisión acertada ya que el balance de casi cuatro años transcurridos presenta resultados muy alentadores.

En líneas generales, la gestión consular se ha vuelto más eficiente; la recaudación ha experimentado un incremento sustantivo y, en determinados casos, –como los procesos de regularización migratoria– hubo la imaginación y flexibilidad necesarias para adaptar las tarifas consulares a las necesidades de nuestros compatriotas en el exterior.

En lo que corresponde a la asistencia legal y humanitaria, las acciones desplegadas han permitido la diversificación y la ampliación de su cobertura. Asimismo,

se cuenta con toda una valiosa experiencia acumulada que ha mejorado de manera sustantiva la calidad de la atención de cada uno de los casos en los que los connacionales solicitan nuestra ayuda, sea desde aquí, a través de sus familiares, o en el exterior. De los numerosos casos que se vienen atendiendo, uno de los más recientes es el de la repatriación de 43 ciudadanos peruanos desde la Isla Coco, Costa Rica; quienes fueron abandonados en una embarcación a la deriva, víctimas del tráfico de migrantes. Esta Secretaría, en coordinación con nuestras misiones en el exterior logró que el retorno de los connacionales se hiciera en base al criterio humanitario, sin acarrear sanción penal alguna.

En el marco de la protección de los derechos de los peruanos en el exterior, estamos inmersos en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, delitos que implican una seria violación a los derechos humanos, y que se encuentran sancionados a nivel nacional e internacional. Precisamente, la cancillería ha coadyuvado en los esfuerzos para adecuar la legislación nacional a las normas internacionales sobre la materia. Al respecto, somos parte del Grupo de Trabajo Multisectorial que se encuentra abocado en la elaboración de un Plan Nacional de Lucha contra la trata de personas, recogiendo, entre otros, las experiencias peruanas e internacionales que han sido discutidas a lo largo de reuniones y eventos organizados por esta Secretaría. Asimismo, venimos desarrollando un trabajo de coordinación permanente y estrecha con la Dirección General de Migraciones del Ministerio del Interior, lo cual ha resultado en campañas denominadas de “Migración segura”, con la difusión sobre los peligros que acechan a los potenciales migrantes.

En lo que se refiere a la vinculación de los peruanos en el exterior con el Perú, desde una perspectiva productiva, la cancillería busca promover que los recursos materiales y humanos de nuestros connacionales sean adecuadamente canalizados, no sólo a favor de la lucha contra la pobreza y del mejoramiento del nivel de vida de la población, sino también en su propio beneficio. Una materialización de esos recursos son las remesas que los migrantes envían a sus familiares en nuestro país; hecho que ha tomado dimensiones considerables teniendo en cuenta que, según informaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dichas remesas habrían alcanzado los US\$ 1,360 millones de dólares en el 2004. Asimismo, de acuerdo al Banco Central de Reserva el monto de las remesas habría sido de 1,123 millones de dólares. Conscientes de la importancia de las remesas por su contribución al desarrollo y bienestar no sólo de sus beneficiarios sino también a la economía nacional, la cancillería desarrolla programas que buscan compensar el esfuerzo y sacrificio que hacen nuestros connacionales en el exterior para enviar dinero. En ese sentido, a fin de impulsar programas de “banca rización” de la población receptora de remesas, la cancillería ha diseñado el Programa “Remesas Familiares” que involucra a la banca privada local en el tema de las remesas. Desde el año 2002, el Interbank y el Banco de Crédito del Perú son entidades que brindan sus servicios a los peruanos en el exterior que envían dinero. Con ello se ha conseguido no sólo facilitar a nuestros connacionales canales formales para las remesas, sino también que los envíos sean efectuados de manera segura, rápida y a costos competitivos.

Si bien en la reducción progresiva

de los costos de las remesas, juega un rol importante el que exista un mayor número de instituciones que presten servicios en el envío de dinero; no es posible dejar todo a las fuerzas del mercado sino que es necesario implementar otras acciones ya que el tema de las remesas no es sólo un tema económico sino más bien multidisciplinario, al igual que la migración. Precisamente, porque así lo entiende la cancillería es que se busca mejorar los programas existentes y establecer otros en beneficio de nuestros connacionales.

Otro de los temas esenciales de esta Secretaría es la promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior, a fin de canalizar iniciativas relativas a la solución de problemas que directamente les atañen. La cancillería consciente de la necesidad de crear un marco institucional para que ejerzan esta función democrática, estableció los consejos de consulta de peruanos en el exterior. El Consejo de Consulta es una instancia asociativa sin fines de lucro, autónoma, independiente que busca ser representativa de las colectividades peruanas que viven en el extranjero y constituye un espacio de diálogo y cooperación con el jefe de la Oficina Consular. A la fecha, se han constituido 78 Consejos de Consulta. Su establecimiento ha significado un estímulo para que nuestros connacionales ejerzan una ciudadanía activa, participando en la solución de los problemas que les atañen, apoyando la gestión consular y promocionando la cultura peruana, en el marco de las funciones establecidas en su Reglamento.

De igual manera, se viene fomentando la participación activa de nuestros connacionales en los procesos electora-

les nacionales. Al respecto, esta Secretaría ha venido coordinando con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la aprobación de un Reglamento que permita a los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, ejercer su derecho a voto en referendos o elecciones de carácter general utilizando el sistema de voto postal o por correspondencia; sistema que se encuentra previsto en el artículo 239º de la Ley Orgánica de Elecciones No. 26859. Este sistema consiste en la emisión del voto en una cédula que previamente solicita el ciudadano y luego de ejercido su derecho devuelve por la vía postal o de correos al consulado en que se encuentra inscrito, dentro de los términos establecidos en el Reglamento correspondiente.

En ese contexto, a la fecha se están llevando a cabo las últimas coordinaciones a fin de aprobar adecuadamente dicho Reglamento, beneficiando obviamente a nuestros connacionales en el exterior, quienes muchas veces por razones laborales no pueden participar en los procesos electorales.

Otra de las grandes tareas en las que nos hemos abocado en la actualidad, es aquella que se refiere a la obtención de estadísticas precisas de peruanos en el exterior. En primer lugar, se vienen actualizando las "fichas informativas" de peruanos en el exterior que poseen las oficinas consulares del Perú en el mundo, a fin de conocer no sólo el número total de peruanos inscritos, sino también obtener estimados de peruanos que se encuentran en situación migratoria irregular, conocer su perfil como migrantes, así como su problemática. Asimismo, la Cancillería viene participando en el Comité Multisectorial de Estadísticas sobre Migraciones presidido por el INEI, para llevar a

cabo en enero del próximo año la primera encuesta masiva de hogares donde se incluyen preguntas sobre la variable migratoria. Gracias a ello podremos contar con un estimado muy confiable sobre el número de peruanos en el exterior.

Una tercera línea de acción en lo que a estadísticas se refiere, está dada por el proyecto interinstitucional entre la Cancillería y el Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con el apoyo de la Oficina Regional de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), dentro del cual se viene ejecutando una encuesta piloto para obtener el perfil socioeconómico del migrante peruano en el exterior.

Finalmente, una cuarta línea de acción en este ámbito, está dada por la participación de la Cancillería en la Subcomisión de Migración Externa de la Comisión Nacional de Censos, que ha elaborado una batería censal que contiene 39 preguntas sobre el tema de la migración externa.

Por otro lado, venimos elaborando una Guía para el Inmigrante Reciente, que brindará información confiable y actualizada a los nacionales que emigren temporal o permanentemente a otro país. Esta acción, prevista en el marco de la política de apoyo a la inserción productiva, legal y respetuosa de los derechos humanos de los peruanos en las sociedades de recepción, prevé la preparación de una guía por país receptor o región geográfica. La Cancillería se encuentra consolidando la información suministrada por las oficinas consulares, a la cual se accederá, mediante links, a través del portal de internet de la Cancillería.

Mirando hacia el futuro inmediato

No obstante estos sensibles progresos, luego de cuatro años se requiere dar una respuesta al desafío planteado por las exigencias cada vez más puntuales que plantean nuestros connacionales –aquí y en el exterior– las que a su vez son el reflejo de una agenda internacional en la que el tema migratorio asume cada vez más perfiles tan propios como complejos.

En consecuencia, se hace necesario adaptar, reformular o crear algunos instrumentos de gestión con el propósito no sólo de mantener el nivel de eficiencia alcanzado sino de avanzar con criterio realista en la protección de los derechos de nuestros compatriotas y en la excelencia de la gestión consular. Por ello, se viene consolidando el marco normativo apropiado para la ejecución de una política consular de excelencia.

De otro lado, se ha hecho imperativo revitalizar la dinámica con los Consejos de Consulta para compatibilizar sus aportes con los objetivos concebidos en su creación.

En otros casos, es necesario efectuar reajustes puntuales para que la asistencia humanitaria no sólo amplíe razonablemente su cobertura sino se perfeccionen los criterios de justicia e imparcialidad en su aplicación, para favorecer a quienes más lo necesitan. Finalmente, ha sido imperativo replantear en su totalidad la concepción original de una idea con un loable propósito: fomentar la revinculación de los connacionales que residen en el exterior con sus localidades de origen a través de la canalización de remesas de carácter filantrópico. Para ello

se vienen elaborando las bases de la participación y un formato básico para la presentación de proyectos a través del Programa Solidaridad con mi Pueblo.

Todas estas acciones se encuentran enmarcadas en la “Profundización de la política de reforma consular, de protección, asistencia y promoción de las comunidades peruanas en el exterior” que el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Secretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior, viene llevando a cabo exitosamente. Prueba de ello es la reciente aprobación del Reglamento Consular, de las Directivas para la Asistencia Humanitaria así como del Carnet de Matrícula Consular que ahora se encuentra en su fase de implementación.

La protección de nuestros connacionales en el exterior: los objetivos y la prueba de la realidad

A lo largo del presente año, varios de nuestros consulados y embajadas han tenido que redoblar esfuerzos, trabajar en conjunto para realizar las gestiones y representaciones que fueren necesarias ante las autoridades policiales, judiciales y políticas de su jurisdicción –según el caso– a fin de atender instrucciones de la Secretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior (SCP) respecto de lamentables hechos en los que algunos de nuestros compatriotas han perdido la vida o se han visto involucrados judicialmente.

Una inusual y fortuita coincidencia ha querido que dieciocho casos de peruanos asesinados o muertos, conciten la preocupación e indignación del hombre común y corriente (sociedad civil) y consecuentemente de la prensa nacional. La

presión sobre la cancillería se hizo sentir de manera inmediata en busca de respuestas y soluciones que puedan satisfacer a una población que paulatinamente ha colocado en el punto focal de su atención, específicamente, la protección consular y su natural extensión, la Asistencia Humanitaria.

Esta situación –en realidad un desafío inédito– llevó al suscrito, en el lapso de cuatro días, a conceder dos concurrencias de prensa, así como varias entrevistas a emisoras radiales a lo largo de todo un fin de semana. A ello hay que agregar la constante comunicación con los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso.

Han sido ocasiones en las que la función consular se constituyó, por un momento, en la imagen de la cancillería. En ese sentido, me complace informar que el balance de la relación, exigencia de la sociedad civil y respuesta de la cancillería es positivo hasta la fecha. Prueba de ello son los titulares de los diarios así como la satisfacción de la Comisión de Relaciones Exteriores respecto de nuestra estrategia.

Esta exigencia que podríamos considerar *a priori* efímera, tiene todos los visos para convertirse en un *modus vivendi* ya que, en la medida que se incrementa exponencialmente el número de peruanos en el exterior las probabilidades de que se vean involucrados en determinados hechos que requieren de nuestra protección consular también aumentan. Con ello quiero decir que la política exterior del Perú, en lo que se refiere a la tarea de esta Secretaría se convierte en una alta prioridad ya que consolida una relación directa con la sociedad civil que se ha ido forjando desde el momen-

to de su creación. A diferencia de otros temas, igualmente importantes de nuestra gestión como institución, la vinculación que tenemos con los peruanos no posee elementos mediadores ya que se trata de respuestas concretas a preguntas concretas; de resultados concretos a requerimientos puntuales.

Esto no es casualidad y responde a razones profundas, estructurales, arraigadas en la dinámica de nuestra propia sociedad. En mi opinión personal, los peruanos en general tenemos un anhelo aún insatisfecho de justicia. Los abusos cometidos en la lucha contra el terrorismo documentados y explicados en el Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, así como un difundido conocimiento diario de la forma como un grupo de funcionarios y exmiembros de las Fuerzas Armadas se apropiaron ilícitamente de los bienes del Estado y la demora en los procesos judiciales ha marcado el espíritu de cada uno de los peruanos, en mayor o menor intensidad. A ello podría agregarse el sentimiento de que el Estado como tal no hace sentir su presencia benefactora y justa en todo el territorio nacional, a pesar de los esfuerzos dedicados a esta tarea.

Dentro de toda esta problemática, no obstante, la ciudadanía ha logrado diferenciar a Torre Tagle. Existe una saludable y justificada percepción respecto a nosotros. En la maraña de la administración pública, el Ministerio de Relaciones Exteriores es identificado, apreciado porque la defensa de los intereses nacionales ha sido y es una prioridad que siempre ha marcado la pauta que nos ha singularizado éticamente. De ahí su interés de brindar una suerte de “protección” a nuestra labor cuando han pensado que podría verse afectada por interferencias

indeseables. Se constata así una feliz empatía entre la reserva moral de los peruanos y nuestra ejecutoria como institución. Ahora, la definición tradicional del interés nacional se ve enriquecida con la exigencia de la defensa de los derechos de nuestros compatriotas en el exterior. De esa manera, la insatisfacción en el plano doméstico respecto a la ausencia de justicia se traslada al plano externo, sobrepasando los recursos materiales de los que disponemos.

La carencia de recursos se ha suplido y debe continuar supliéndose con la entrega, la dedicación y talento personal de todos ustedes. Al formar parte del imaginario ético de nuestros compatriotas tenemos el deber y la obligación de retribuir esta generosidad agotando todos nuestros esfuerzos en estricta aplicación de la Convención de Viena sobre relaciones consulares y el derecho aplicable de las convenciones o acuerdo en el ámbito multilateral, regional y subregional y bilateral.

Si la tarea de hoy es compleja, la del futuro lo será más aún. Sin embargo estamos preparados con nuestro profesiona-

lismo y nuestra visión de país, como institución permanente del Estado peruano.

La cancillería en acción

Esta filosofía, por así decirlo, está siendo permanentemente puesta a prueba. Para comprender los alcances y las limitaciones de la protección consular es importante tener en cuenta que se realiza en la plena observancia del derecho internacional, es decir, se evalúan los casos en el marco del derecho aplicable. Esto es muy importante porque así podemos encontrar el procedimiento más idóneo para la protección. El análisis es multidimensional y abarca adicionalmente aspectos sociológicos, laborales y políticos y se realiza un seguimiento permanente de cada caso. Los familiares son informados sistemáticamente sobre la evolución de nuestras gestiones y mi despacho siempre está abierto al diálogo y a las consultas de los que requieran de nuestra ayuda.

En ese orden de ideas, a continuación se presentan tres casos prácticos que ejemplifican lo que denominé la cancillería en acción en la protección consular:

EL CASO DEL ESTUDIANTE PERUANO ASESINADO EN RUSIA

El pasado 26 de octubre, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa, mediante Nota. No 6860 remitida a la Embajada peruana en Moscú, dio a conocer al Gobierno peruano el resultado de las investigaciones llevadas a cabo en la ciudad de Voronezh luego de que fuera asesinado el estudiante peruano Enrique Arturo Ángeles Hurtado.

Se informó por tanto, que se ha establecido la identidad de las personas que atacaron a Enrique Ángeles, revelándose que son estudiantes de educación media y superior de la ciudad de Voronezh cuyas edades oscilan entre los 18 y 20 años, todos ellos ciudadanos rusos, miembros de un grupo juvenil de cabezas rapadas o skin heads.

Las pruebas actuadas por las autoridades rusas han logrado identificar a I:R Pavliuk como el asesino del estudiante peruano. Este sujeto será juzgado de

acuerdo al artículo 105 del Código Penal de la Federación Rusa que contempla una pena entre ocho y veinte años de prisión o cadena perpetua para el asesinato motivado por odio de carácter nacionalista, racista o religioso. Todos los participantes en el crimen han sido arrestados, dada la existencia de pruebas materiales y sus confesiones. A la fecha las autoridades rusas investigan si los detenidos han intervenido en otros crímenes contra ciudadanos extranjeros.

Esta acción rápida del Gobierno ruso para capturar y castigar a los culpables de tan execrable crimen con la sanción máxima que estipula el código penal ruso, constituye una respuesta a las oportunas gestiones que el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Secretaria de Comunidades Peruanas en el Exterior desplegó tan pronto como tuvo conocimiento de dicho acto.

Se trata de una lección ejemplar –confiamos en su efecto disuasivo frente a otros grupos xenófobos– para todas aquellas personas que ven en los extranjeros, en especial de los países del tercer mundo, una supuesta amenaza a su propia existencia, responsabilizándolos por la falta de empleo o los consideran, bajo un criterio excluyente y retrógrado, intrusos que “invaden” su territorio, justificando de esa manera conductas agresivas, entre ellas, el asesinato. La historia es otra. Los intolerantes son personas en su mayoría jóvenes que sufren de serias sicopatologías de clara raigambre cultural cuya génesis y desarrollo se explica por la permisividad frente a sus actividades de las autoridades de las sociedades en las que viven. En el caso ruso, tenemos entendido que el gobernador de la región de Voronezh había sido criticado por sus propios electores al haber mantenido una sospechosa pasividad frente a los actos de los xenófobos. Fue necesaria la expeditiva reacción del Gobierno federal para compensar una clara deficiencia en la administración de justicia en la región antes mencionada.

Lo anterior es sumamente importante para entender la naturaleza de la exitosa estrategia de la cancillería peruana, las gestiones realizadas, así como de su labor de seguimiento respecto del proceso que se le sigue a los inculpados. El punto focal es la estricta observancia del derecho internacional aplicable, en este caso, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas formas de discriminación racial adoptada por la ONU en diciembre de 1995. El cumplimiento de lo que estipula está a cargo de un Comité que se reúne en Ginebra. El Perú y la Federación Rusa han suscrito y ratificado ambos por lo que el Perú está en todo su derecho de exigirle por los canales apropiados al Estado ruso que vele por su cumplimiento. Estamos evaluando la posibilidad de presentar un informe en la próxima sesión del Comité que se realizará entre febrero y mayo del próximo año dando cuenta de estos hechos.

Es una tarea muy compleja la que tiene el Estado ruso para hacer frente a las agresiones perpetradas por algunos de sus nacionales pertenecientes a grupos xenófobos en contra de ciudadanos extranjeros del mundo en desarrollo. En todo caso, el relajamiento de las sanciones o la inacción jurídica podría repercutir en sus relaciones con los países del tercer mundo cuyos ciudadanos han sido víctimas de estas represalias. El crimen cometido así como el conocimiento de otros abusos ha llevado a la cancillería y al Inabec a iniciar una seria evaluación acerca del esquema de becas a la Federación Rusa así como su vigencia, a menos que existan condiciones razonables de seguridad que velen por la vida de nuestros estudiantes.

El compromiso ético y de justicia asumido por la cancillería en el marco de su

competencia la mantendrá vigilante y seguirá muy de cerca el juicio a fin de que se aplique la sanción máxima, en lo que corresponde, a los responsables directos e indirectos.

No se trata de inmiscuirse en los asuntos internos de un Estado y menos afectar la autonomía de los poderes. Por el contrario, la Federación Rusa y el Perú coinciden plenamente en un castigo ejemplar. Por ello, la aplicación de la pena de 20 años será el corolario natural de lo que informó la Embajada rusa en el sentido que la captura de los ocho homicidas fue el “resultado de una exhaustiva, imparcial y objetiva investigación” y que la responsabilidad de los agresores “está demostrada por los materiales del caso, pruebas de convicción y sus propias confesiones”.

EL CASO DE LA NIÑERA PERUANA ADA CUADROS FERNÁNDEZ

La difícil situación legal por la que actualmente atraviesa la ciudadana peruana Ada Cuadros Fernández acusada de homicidio en agravio de un menor en Texas, Estados Unidos, ha tocado las fibras más íntimas de muchos peruanos, tanto por las circunstancias que han rodeado a los hechos, como porque se trata de una joven peruana que, al igual que miles de nuestros compatriotas, emigró en busca de mejores horizontes tanto personales como familiares.

En las entrevistas que he sostenido con sus progenitores, he comprendido, además, la terrible preocupación que los abrumba porque tengo una hija a la que adoro. Ellos saben que, como padre, me siento muy cercano a sus tribulaciones.

Al mismo tiempo, en el transcurso de nuestro diálogo, y en mi calidad de Secretario de Comunidades Peruanas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, me he permitido explicarles los alcances y los límites del apoyo que el Gobierno peruano puede brindarles. Así, les hable de la Convención de Viena de Relaciones Consulares suscrita por el Perú el 24 de abril de 1963 y ratificada el 17 de febrero de 1978; el artículo No. 267 del Reglamento Consular vigente aprobado mediante Decreto Supremo No. 076-2005-RE y la Directiva para la Aplicación del Programa de Asistencia Humanitaria aprobada por Resolución Ministerial No. 1075-2005-RE.

La normativa internacional y los dispositivos nacionales, estrechamente vinculados, delimitan el rol de un estado frente a otro estado, cuando un ciudadano extranjero se encuentra ante un problema de índole judicial. La protección consular está claramente definida por la preocupación del funcionario por la observancia del debido proceso, es decir que, ante circunstancias similares, el acusado reciba el mismo tratamiento que el nacional del país en donde se encuentra. Así, el cónsul peruano en Houston desde el momento que fue informado de la detención de la Srta. Cuadros ha tenido un contacto regular con ella y ha venido informando sistemáticamente de su labor.

De otro lado, desde la perspectiva de la asistencia humanitaria, en el marco de una visita que me hizo el recientemente nombrado cónsul general de Estados Unidos, el Sr. Raymond Ronald Baca, le expliqué la necesidad de que nuestra connacional cuente a la brevedad posible con el apoyo afectivo y emocional de su madre. En un gesto, que deseo reconocer y agradecer públicamente, el citado funcionario me respondió que entendía perfectamente y, de manera excepcional, atendería de inmediato mi pedido. La Sra. Fernández ya cuenta con su visa.

Asimismo, coordiné con el embajador Helí Peláez Castro, cónsul del Perú en Nueva York, quien viene desempeñando una excelente labor, para contactar a destacados peruanos en Estados Unidos a fin de conseguir un pasaje de cortesía y así pueda viajar a Dallas cuanto antes la Sra. Fernández. La respuesta no se hizo esperar y anteayer, el Sr. Julio Salazar, a nombre de la Asociación de Instituciones Peruanas en Estados Unidos y Canadá (AIPEUC) le hizo entrega en la sala de reuniones de la Secretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior en mi presencia, del pasaje de ida y vuelta, Lima-Dallas-Lima a los padres de la Sra. Cuadros.

Es de dominio público que la Sra. Cuadros cuenta con un defensor de oficio así como un defensor privado, quienes ya han iniciado sus labores. El asunto está ahora en manos de la justicia norteamericana y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el estricto marco de su competencia, seguirá atentamente el desarrollo del proceso.

La ciudadanía en general conoce y entiende la labor de la cancillería en la protección de nuestros compatriotas en el exterior. En este caso, las sugerencias, iniciativas y hasta exigencias que se hacen al Estado peruano, tanto financieras como de representación, expresan las simpatías y el afecto de una parte de la población por nuestra connacional. En ese contexto las entendemos. No obstante, es bueno tener presente que el Estado peruano –o cualquier estado para el caso– no puede involucrarse en asuntos judiciales privados en terceros países ya que se estaría violando la soberanía interna y transgrediendo la independencia y autonomía de los poderes. Hace poco, en un publicitado caso en el Perú, se invocó con toda propiedad dicho argumento. Existen, por tanto, normas internacionales que regulan la conducta de los estados, en este caso las relativas al derecho consular. Deben respetarse en aras de la armonía y la sana convivencia, ya que ello permitirá continuar brindando apropiadamente la protección a nuestros connacionales sea en Estados Unidos o en cualquier país del mundo.

EL CASO DE LOS PERUANOS CONTRATADOS QUE VIAJARON A IRAK

Hace pocos días, la prensa nacional dio cuenta de un hecho, inédito hasta entonces, en nuestro país: ciudadanos peruanos, exmiembros de las FFAA, estaban siendo reclutados por una filial de una empresa extranjera norteamericana, bajo contrato con el Departamento de Defensa de Estados Unidos, para trabajar como personal de seguridad en Irak. Los medios escritos y televisivos, a través de reportajes e imágenes, difundieron ampliamente lo que a todas luces constituía una preocupante noticia de primera plana.

Como resultado, se inició un animado intercambio de ideas, de manera tal, que congresistas y expertos en derecho laboral expusieron sus puntos de vista, sea desde la sociología de las relaciones internacionales, la naturaleza leonina de los contratos, cuestiones de jurisdicción o, simplemente, mostrando una preocupación por la suerte de nuestros connacionales.

Este debate indicaba un hecho que la cancillería, desde el ámbito de su responsabilidad, ya había percibido. Estamos frente a un tema de extrema importancia, pero que jurídicamente es aún inasible; esto es, que no ha sido tipificado de manera precisa por el derecho internacional –no se encuentra en ninguna convención internacional– y no forma parte de nuestra legislación

interna. Carece por tanto, de la *quasi* perfecta simetría entre, por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos Protocolos adicionales (Palermo, 2000) que definen la trata de personas y establecen las sanciones correspondientes y nuestro Código Penal que los ha incorporado mediante la Ley No. 27202 de noviembre de 1999 y la Ley No. 28251 de julio del año 2000.

Ello no significa, por cierto, que distinguidos juristas, entre ellos el Dr. Enrique Bernales Ballesteros –ex Relator Especial por varios años de la Convención contra los Mercenarios– no hayan expresado con sentido pionero su preocupación por las actividades de las empresas privadas de seguridad y sugerido la adopción de algunas medidas en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Sin embargo aún hay mucho camino por recorrer y le compete a la comunidad internacional una responsabilidad de carácter perentorio para proponer alternativas viables que permitan reglamentar y someter a vigilancia internacional las actividades de las empresas privadas que ofertan en el mercado internacional servicios de asistencia, asesoría y seguridad militares.

En ese contexto, la cancillería ha adoptado algunas medidas muy concretas.

En el ámbito del derecho internacional se ha iniciado el procedimiento para suscribir y adherir a la Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios (entró en vigencia el 20 de octubre del 2001) porque es el marco de este instrumento que se ha venido tratando de manera amplia y sostenida la problemática de las actividades de las empresas privadas de seguridad.

Se está preparando un informe que analice de manera crítica tanto desde el derecho internacional como laboral la reciente experiencia peruana, el mismo que será remitido por los canales correspondientes al Secretario General de la ONU.

Este documento contará con valiosos aportes de expertos peruanos sobre la materia. El propósito es asumir una responsabilidad como Estado en la línea de la recomendación 13 de la Resolución 2005/2 de la CDH: fortalecer el marco jurídico internacional con vistas a una nueva definición de mercenario que eventualmente incluirá las actividades de las empresas de seguridad.

Como bien advierte la relatora especial Shaista Shameem en su informe de diciembre del 2004, hay que tener mucho cuidado en confundir a los mercenarios, *inter alia*, con las empresas de seguridad privada, situación que, oportunamente consideró el Dr. Bernales Ballesteros, al afirmar que no hay una respuesta simple y directa al momento de determinar si el personal de empresas de este tipo, son mercenarios.

En el plano político, hemos iniciado un acercamiento preliminar con vistas a un diálogo constructivo con la Secretaría de Estado del Gobierno norteamericano ya que el vacío jurídico actualmente existente es un síntoma de que es necesario abordar el tema políticamente, para trabajar de manera consensual, en lo inmediato, en la seguridad física de nuestros compatriotas y en el futuro cercano en la tipificación precisa y sanción para este tipo de actividades.

Desde la perspectiva humanitaria, la cancillería, *motu proprio*, se ha constituido en el punto focal de contacto con las empresas subcontratistas locales, tanto para conocer de manera amplia y detallada la naturaleza de sus actividades así como reiterarles su obligación de proteger la vida de nuestros compatriotas.

Queda mucho por hacer todavía en este terreno y la cancillería está actuando no sólo en el marco estricto de su competencia sino que ha asumido roles complementarios, de índole humanitaria, porque comprende la preocupación de la ciudadanía por el bienestar de nuestros connacionales que han viajado a Irak.

No obstante, ciertas demandas que se han planteado, como investigar la naturaleza de los contratos o sancionar a las empresas, están fuera de su jurisdicción, ya que este tipo de acción solo será posible si la comunidad internacional llega a un acuerdo para definir las y penalizarlas. Ésta, debemos tenerlo muy en claro, es una tarea de mediano plazo. Otra alternativa sería si los encargados de elaborar las leyes en nuestro país deciden anticiparse y asumen una iniciativa legislativa acorde con el desafío planteado, tarea en la que contarán con el conocimiento y la experiencia de la cancillería.



***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 y 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); *C*onsejero 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

Apuntes sobre la transformación del ORDEN INTERNACIONAL

por Javier Alcalde Cardoza*

Sumario: *Tendencias recientes en la escena internacional; tendencias en el mundo en desarrollo; actores de especial relevancia: ONGs y grupos ilegales; las empresas multinacionales; el mundo en desarrollo: la visión de estados fallidos; la visión de estados fallidos y América Latina; el concepto de orden internacional; de la Guerra Fría al nuevo orden; cambiantes perfiles de la política exterior.*

Tendencias recientes en la escena internacional

Una forma de entender la llamada globalización, para muchos el rasgo distintivo del nuevo orden internacional, es como la universalización del capitalismo. Se trata del triunfo del sistema de libre mercado y de sus fuerzas sobre el socialismo de corte comunista y la economía mixta del desarrollo.

Una realidad que se soslaya, sobre todo en el Perú y América latina, es que no ha triunfado un solo tipo de capitalismo. Autores como Michel Albert (*Capitalismo contra Capitalismo*) encuentran por lo menos tres tipos de capitalismo en el mundo actual: el capitalismo norteamericano, especulativo y centrado en la bolsa, el más expansivo y exitoso; el capitalismo europeo, representado sobre todo por Alemania, con una fuerte influencia social-demócrata y dirigido por la banca; y, finalmente, el capitalismo asiático,

representado especialmente por Japón, con una gran cercanía entre gobiernos y grupos económicos y marcado por un fuerte componente cultural.

En cuanto al fenómeno de la globalización, es conveniente distinguir, con Ulrich Beck, entre la globalización, el proceso, y el globalismo, y la ideología neoliberal que legitima el proceso. Manfred Steger (*Globalism*) describe muy bien los rasgos del globalismo, entre ellos, que presenta la globalización como una fractura histórica, como un proceso inevitable e irreversible, una suerte de tendencia natural de los mercados a la libertad, que beneficia a todos, que no está dirigida por ningún grupo, y que conlleva un mayor protagonismo de las empresas multinacionales en detrimento de los estados-nación. Entre los apologistas de la globalización destaca Jagdish Bhagwati (*In Defense of Globalization*) y entre los numerosos críticos vale la pena leer a Jurgen Schuldt (*Schuldt et al, Globalización: mito y realidad*) y a Aldo

Ferrer (*Hechos y Ficciones de la Globalización*).

Evidentemente, se trata de un orden caracterizado por la hegemonía norteamericana. Ésta no es más la hegemonía benevolente que se planteaba hace tres lustros, de la mano de la ONU. La Guerra del Golfo, el bombardeo de Belgrado y las invasiones de Afganistán e Irak nos han hecho ver que el uso de la fuerza, sobre todo en manos del hegemón, no ha disminuido sino tal vez aumentado su importancia después del fin de la Guerra Fría. En efecto, no se puede entender la evolución del comportamiento estadounidense sin ponderar el impacto del 11 de setiembre. El programa neoconservador de establecer una *Pax americana* viene siendo aplicado sin mayores contrapesos ni oposición internas debido a la mentalidad de emergencia y aún la paranoia que los atentados terroristas han propiciado (véase George Soros, *The Bubble of American Supremacy*).

Se dice que históricamente la aspiración de toda potencia hegemónica es un imperio mundial. En todo caso, pese a los rivales que encuentra el poder económico de EE.UU. y al margen de la expansión que puedan tener las intervenciones y ocupaciones norteamericanas (véase el excelente libro de Chalmers Johnson, *Sorrows of Empire*), existe ya un imperio estadounidense, basado en el *soft power*, el poder ideológico y mediático de conglomerados de servicios, las universidades y la ciencia norteamericanos (léase el trabajo de Joseph Nye, *Soft Power* y el de Odom y Dujarric, *America's inadvertent empire*).

Entre los más obvios rivales de EE.UU., Rusia, gracias a Putin, ha dete-

nido la espiral descendente en que la sumieron la desintegración de la URSS y su asociación con EE.UU. y el FMI. Es el primer productor mundial de petróleo y el más grande arsenal de armamento sofisticado, accesible a postores calificados. Se mantiene en el directorio del sistema a través de su pertenencia al G8. Por su parte, China se perfila como el más grande milagro económico de los siglos XX y XXI, sin que ello debilite hasta ahora su sistema político ni su autonomía sino más bien le genere una conveniente interdependencia con EE.UU. y Europa. La pregunta es ¿cuánto durará la apertura del resto del mundo a los productos chinos?

La Unión Europea, rival económico pero aliado político, aunque no incondicional de EE.UU., es un actor cuya transformación en 1992 constituye uno de los rasgos del nuevo orden. Con su expansión (de manera parecida a la OTAN) busca ocupar el vacío dejado por la caída del imperio soviético, mientras la profundización de su proceso a los terrenos de la política exterior y de seguridad y del interior la convierte en un actor complejo y multifacético. En su seno, sin embargo, persisten las tensiones entre el eje franco-alemán y el Reino Unido, el cual mantiene su relación especial con EE.UU.

Cabe señalar que la UE ha dejado de ser el único paradigma de integración en el mundo. El TLCAN o NAFTA (1993) se ha convertido en una atractiva alternativa neoliberal, que en América latina se denomina regionalismo abierto. Esta nueva integración, practicada por la CAN, el Mercosur y los TLCs con EE.UU., implica una apertura tanto entre los Países Miembros como con el resto del mundo, posee instituciones centrales

relativamente débiles y no sigue necesariamente las etapas consabidas de la integración. Tiende a crear áreas de libre comercio de productos como de servicios, inclusive los servicios financieros.

Tendencias en el mundo en desarrollo

Hay dos consecuencias negativas de la globalización que afectan particularmente a los países en desarrollo: la nueva economía global de la guerra (véase Mary Kaldor, *New & Old Wars*), la cual en buena medida explica el síndrome de los estados fallidos (que examinaremos más adelante) y las crisis financieras, que golpean con mayor fuerza a las llamadas economías emergentes.

La internacionalización de las finanzas desde la década de 1970 y sobre todo la más reciente liberalización de los flujos financieros han traído una gran vulnerabilidad a economías emergentes que reciben significativos montos de capitales especulativos, debido a la capacidad de éstos de retirarse rápida y masivamente de estas plazas. Seis crisis han jalonado hasta ahora la inestabilidad de la globalización: las crisis mexicana (1994-95), asiática (1997), rusa (1998), brasileña (1998-99), turca (2000-01) y argentina (2001-2). La tendencia de estas crisis ha sido, en general, de una creciente duración y efectos de contagio a otras economías. Los estragos en las economías afectadas han sido grandes devaluaciones y pérdidas importantes del poder adquisitivo de las poblaciones.

Dado que las crisis financieras afectan también a instituciones financieras de las grandes potencias industriales, ha surgido una marcada preocupación por di-

señar una nueva Arquitectura Financiera Internacional que regule el mercado mundial de capitales y limite así la globalización financiera.

La crisis asiática, sin duda la más traumática de todas hasta el momento, opacó la estrella y el protagonismo de varias economías del Extremo Oriente, los llamados Tigres Asiáticos y, al mismo tiempo que deterioró su prosperidad y su dinamismo, dejó al descubierto una serie de defectos en sus sistemas económicos y políticos, los cuales propiciaban la colusión entre empresarios y autoridades del Gobierno.

Una parecida colusión de empresarios, auditores y autoridades reguladoras se puso en evidencia en 2002 en EE.UU. con una sucesión de escándalos financieros como los de Enron y WorldCom. Estos hechos hicieron revivir en algunos analistas temores de que el espectacular crecimiento de los valores bursátiles fuera una gran burbuja próxima a un catastrófico estallido (véase artículos de Betancor y Valcárcel en *Política Exterior*, marzo-abril 2002).

Para el grueso de países en desarrollo el mayor cambio que trajo el nuevo orden fue la virtual desaparición del desarrollo como núcleo de la política estatal. Esto ocurrió luego de la parálisis y los retrocesos del desarrollo, a partir de los años 1970 en África y de los años 80 en América Latina y la mayor parte de países de la periferia, debido a la crisis de la deuda.

La nueva ortodoxia neoliberal, impuesta como condición para la reinserción financiera y expresada en el Consenso de Washington, hizo anatema de las formas tradicionales de intervención

del Estado en la economía. Las economías del Sur pasaron a estar dominadas por el ajuste, en busca de la competitividad internacional.

El fundamentalismo en el Sur es una de las contracorrientes más fuertes que ha hallado la globalización. Aunque el fundamentalismo religioso contemporáneo parece originarse en EE.UU. con la nueva derecha religiosa (que ejerce influencia sobre el neoconservadurismo), el más ostensible impacto de este fenómeno sobre la escena internacional se ha dado en el caso del fundamentalismo islámico. Este surge como producto de la desilusión de las masas musulmanas, sobre todo en el Medio Oriente, con las expectativas fomentadas por la secularización y el desarrollo. La revolución iraní en 1979 y el asesinato de Sadat en 1981 son los primeros signos altamente visibles de este fenómeno de reacción violenta ante la modernización occidental –y particularmente los valores norteamericanos– que se extiende como un reguero por el Medio Oriente, África y Asia en las décadas del 80 y el 90. También merece destacarse el fundamentalismo hindú, políticamente triunfante con el partido Bharatiya Janata (sobre el fundamentalismo en general véase Juergensmeyer, *The New Cold War*). En el siglo XXI, la red Al Qaeda comienza a representar el núcleo más duro y activo de un fundamentalismo islámico que acentúa su carácter transnacional.

El fin de la Guerra Fría pone término a las redes de clientelismo y apoyo de las dos superpotencias. Este hecho, sumado a la crisis del desarrollo y la ayuda, propicia que se acentúe el conflicto interestatal, especialmente el de carácter étnico. A mediados de la década del 90 se consideraba que el conflicto étnico

era la causa más importante de las guerras en el mundo y de las nuevas emergencias humanitarias.

Una visión un tanto diferente de las guerras contemporáneas es la de Mary Kaldor (*New & Old Wars*), quien las atribuye también a cuestiones de identidad pero afirma que los factores económicos están muy ligados a los políticos y que en los conflictos están involucrados actores globales tales como traficantes de armas y drogas, mercenarios extranjeros y una gran cantidad de organismos internacionales de carácter gubernamental y privados. Las nuevas guerras se nutren de la desintegración de muchos estados. La ayuda humanitaria contribuye al funcionamiento de una dinámica economía de guerra de carácter informal e ilegal. Puede pensarse que esta economía alimenta en muchos casos la prolongación de los conflictos.

La situación de América Latina en el nuevo orden es de especial interés. Hay quienes consideran que México se ha alejado de América Latina al haber optado por el NAFTA. En una perspectiva parecida, el Caribe y Centroamérica constituyen un área de influencia norteamericana. Quedaría la entidad sudamericana como subsistema más o menos independiente. Pero existe la visión de un franco avance hacia el sur del área de influencia norteamericana a partir de la presencia de Washington en el conflicto colombiano y la dolarización del Ecuador. Según esta visión, presentada por Buzan y Waever (*Regions and Powers*), Sudamérica podría estar a punto de ser dividida en una esfera de Mercosur, al sur y una esfera de influencia norteamericana, al norte. Brasil, por su nuevo liderazgo sudamericano y su celo por la Amazonía, plantea una dificultad

a esta visión. También está la activa oposición de la Venezuela de Chávez al hegemon. Por otro lado, EE.UU. podría haber concretado avances en Paraguay, en el área de Mercosur, acicateado por la presencia islámica en Ciudad del Este. En un plano más formal, el proyecto del ALCA continental de EE.UU. se halla en tensión con la incipiente Comunidad Sudamericana.

Actores de especial relevancia: ONGs y grupos ilegales

La importancia de los actores no-estatales se ha acentuado enormemente tanto en la realidad como en la literatura sobre Relaciones Internacionales.

En los años 1970 se planteó un desafío a la visión realista dominante en las Relaciones Internacionales, por parte de Robert Keohane y Joseph Nye (*Poder y Relaciones Internacionales*), que cuestionó sobre todo la excesiva importancia que el realismo daba al poder militar en la vida internacional y la centralidad y predominio que daba al Estado-nación entre los actores internacionales.

Los actores no-estatales más importantes, que en muchos casos se les ve rivalizar en influencia con los estados-nación, son los organismos internacionales, las empresas multinacionales, las organizaciones no-gubernamentales y grupos transnacionales.

Concentrándonos en las tres categorías de actores más genuinamente no-estatales, apreciemos cuál ha sido su evolución reciente, a partir de la década de 1980. En primera instancia, trataremos de las ONGs internacionales y de los grupos transnacionales ilegales, para re-

ferirnos después a las empresas multinacionales.

La expansión de las ONGs internacionales tiene que ver con la creciente importancia de la sociedad civil en los países industriales y con la privatización de la ayuda a partir de la crisis del estado de bienestar. Adicionalmente, factores como la revolución de las telecomunicaciones y la informática, especialmente la Internet, el creciente número de emergencias humanitarias en el mundo y las dudas y protestas que genera la globalización, han influido de distinta manera en la proliferación de ONGs.

Las ONGs internacionales son un fenómeno básicamente de las sociedades industriales. Estas poseen los recursos económicos para financiar la ayuda y buen número de recursos humanos capaces de dedicar tiempo al trabajo voluntario.

La expansión de las ONGs internacionales se ha dado fundamentalmente en cuatro áreas: defensa de los derechos humanos, ayuda humanitaria, ayuda al desarrollo y defensa del medioambiente. Realizan labores de educación, difusión, cabildeo y ayuda directa. Algunas tienen dimensiones, recursos y personal considerables y han alcanzado reconocimiento e influencia sobre gobiernos y organismos internacionales. Hay una novísima generación de ONGs y movimientos internacionales, más pequeños, menos organizados, que tienen una actitud más crítica, incluso respecto a la gestión de las ONGs mejor establecidas a las que acusan de haberse plegado a las instituciones del *establishment* internacional.

En realidad, hay ONGs grandes y pequeñas, que generan o reciben fon-

dos, que hacen trabajo de escritorio o trabajo de campo, que se sitúan en las grandes capitales o en las periferias de las naciones. Por regla general, sin embargo, las ONGs del Sur, que son largamente nacionales, dependen de los fondos de las ONGs del Norte.

Los principales problemas relacionados con las ONGs son su independencia efectiva de los gobiernos y de intereses empresariales, la carga ideológica de sus actividades y programas, la posibilidad de que sus actividades contribuyan a desestabilizar o deslegitimar a gobiernos del tercer mundo, y la vinculación de sus actividades con el lucro o con trabajo asalariado de alto nivel. Sucedería que las ONGs desarrollan sus propios intereses, sobre todo de mantener una existencia próspera, lo cual condicionaría el cumplimiento de sus labores fundamentales.

En el caso de los países en desarrollo, como subraya Jorge Orduna (*ONG; Las mentiras de la ayuda*), las ONGs pueden ser un medio privilegiado de subsistencia para intelectuales y académicos que los limita en su capacidad crítica y reflexión frente a fuerzas e ideologías internacionales. En cuanto a los gobiernos de estos países, si bien han tenido conflictos con ONGs como las de Derechos Humanos, tienden a ejercer muy poco control y escrutinio sobre la naturaleza de las actividades de las ONGs, por considerar que se trata de ayuda beneficiosa al país.

Otro concomitante negativo de la globalización es la expansión de las áreas de operación de grupos delictivos, sobre todo en la forma de mafias y organizaciones de tráfico de drogas, armas y personas. Algunas organizaciones terroristas, como Al Qaeda, también se han ex-

pandido de manera que supera el alcance de los grupos terroristas más importantes de la década de 1970, tales como ETA e IRA. Una suerte de economía subterránea global, con núcleos en ciertas zonas de conflicto permanente, tal como las describe Kaldor, nutre centralmente a estas organizaciones. La Unión Europea ha establecido el primer intento altamente estructurado de un grupo de estados de lidiar con este nuevo flagelo, a través del llamado "tercer pilar" de la Unión, que comprende la cooperación en materias policiales, de justicia y de inmigración.

Las empresas multinacionales

Las empresas multinacionales se mantienen probablemente como los actores más importantes en la economía mundial; ello es muy distinto de afirmar que sean los actores más importantes en el sistema internacional.

Las EMNs como actores internacionales significativos fueron "descubiertas" por la literatura de Relaciones Internacionales, los gobiernos y el periodismo a fines de la década de 1960, cuando se destacó su gran poder y enormes ganancias. Siguió un período de crecientes controles por los gobiernos anfitriones y de reglamentación internacional de las actividades de estas compañías. Este período acabó con la recesión de 1980-82 y la consiguiente escasez mundial de capitales; entonces se desató más bien una "guerra" por la captación de inversión extranjera entre las economías receptoras de capital.

A partir de la vigencia del Consenso de Washington, una serie de instrumentos internacionales sobre la inversión extranjera directa acabaron de dar forma

a un clima ampliamente favorable para ella (cabe mencionar las Directivas del Banco Mundial para el Tratamiento de la Inversión Extranjera Directa así como el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios y el Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio, ambos de la Ronda Uruguay). En buena cuenta, la reglamentación internacional ha pasado de normar las acciones de las empresas multinacionales a controlar los intentos de los gobiernos de limitar el libre accionar de las mismas.

La evolución de las más grandes multinacionales desde 1975 a la década de 1990 revelan algunas tendencias interesantes: (1) que continúan creciendo más rápidamente que la economía mundial, (2) que la proporción de empresas norteamericanas ha disminuido significativamente, en contraste con el incremento de las japonesas y la estabilidad en el número de las europeas, (3) que se ha dado un gran incremento de los acuerdos de cooperación entre estas empresas y (4) que su rendimiento está íntimamente vinculado con la competitividad de sus economías nacionales de origen (véase el capítulo de Martin Carnoy en *"The New Global Economy in the Information Age"*).

Uno de los temas controvertidos sobre las multinacionales es el grado en que se han vuelto verdaderamente empresas globales. Peter Willetts afirma la tesis de empresas globales (en el capítulo 17 de Baylis y Smith, *"The Globalization of World Politics"*), pero, por ejemplo Peter Dicken (*Global Shift*), refuta esta concepción. Dicken señala que las economías de origen de las multinacionales mantienen una importancia fundamental para el funcionamiento de éstas. Diseña un índice de transnacionalización,

el cual refleja las proporciones de activos, ventas y empleo fuera de la economía de origen y encuentra que entre las cien mayores multinacionales solamente 42 tienen un índice mayor de 50. Es, además, importante recordar que, en general, el 80% de la producción mundial es destinada al consumo interno y sólo 20% a la exportación.

La creciente importancia de las multinacionales, al decir de Stopford y Strange (*Rival States, Rival Firms*), ha transformado profundamente el juego de la diplomacia, por lo menos de la diplomacia económica. Ya no son las fronteras nacionales las que definen sus reglas, pues la comunicación y la negociación internacionales se desarrollan ahora en un escenario triangular, entre gobiernos, entre gobiernos y compañías, y entre compañías.

Encontramos dos campos, en el área de los servicios, en los que las actividades de las multinacionales han experimentado giros notables. En primer lugar, se ha formado un vasto complejo industrial-informacional que abarca los sectores de tecnologías de comunicación, informática, y medios de comunicación. El complejo está integrado por compañías como Matsushita, Sony y Telefónica que tienden a operar en dos o tres de los sectores involucrados. En el sector de medios de comunicación hay gigantes como Bertelsmann, Time Warner y Walt Disney que integran compañías de radio, televisión, editoriales, música, multimedia, Internet, diarios, revistas, etc. Estas compañías intentan conformar audiencias continentales o mundiales.

Adyacente al complejo industrial-informacional operan grandes conglomerados de servicios de mercadeo que cons-

tan principalmente de gigantes de la publicidad como Omnicom (EE.UU.) y Dentsu (Japón), los cuales poseen compañías de relaciones públicas como J. Walter Thompson y Young & Rubicam. Entre los servicios que brindan estas últimas compañías hay dos de enormes implicancias: los de mercadeo político-electoral y de apoyo a la diplomacia pública de los estados.

Mucho menos visibles y no siempre en actividades legales, desde la década de 1990 operan alrededor de un centenar de compañías militares privadas, prestando servicios a gobiernos, empresas multinacionales y grupos ilegales. Estas compañías cuyas casas matrices se ubican sobre todo en EE.UU., Reino Unido y Sudáfrica, brindan servicios de entrenamiento, inteligencia, logística, vigilancia, mantenimiento de paz y operación de equipo de combate. Trabajan en más de 100 países. El Pentágono suscribió entre 1994 y 2000 alrededor de 3000 contratos con estas compañías, entre las cuales cabe mencionar a Brown & Root y Wackenhut Corporation. Las funciones de estas compañías podrían comportar una verdadera revolución en los asuntos internacionales por cuanto significarían una marcada privatización de las actividades bélicas (véase P.W. Singer, *Corporate Warriors*)

El mundo en desarrollo: La visión de estados fallidos

La percepción del conflicto étnico como causa principal de la violencia en la post-Guerra Fría, así como percepciones como la de Mary Kaldor de una economía global de guerra han sido actualmente desplazadas por la visión de estados fallidos.

En efecto, en esta visión el foco de atención y análisis se sitúa en la organización estatal de los países involucrados en la violencia, (ignorándose el hecho que muchas veces se trata de áreas aisladas de un país o de áreas compartidas por varios países), Javier Alcalde (*Los Estados Fallidos*) acentúa el componente ideológico de esta visión. Sucedería que, a diferencia de las concepciones de conflicto étnico y de una economía global de guerra, atribuir las causas del problema al deficiente funcionamiento de ciertos estados hace pensar en la incompetencia de algunos pueblos y facilita la elección de la intervención como solución. Alcalde descubre una línea de continuidad en las visiones que han tenido las potencias occidentales de las naciones del Sur desde fines del siglo XIX: de razas menores, a razas infantiles y adolescentes, a países subdesarrollados, a estados fallidos. Hay un aparente progreso en estas concepciones, pero su denominador común es que se trata de pueblos que necesitan ayuda e intervención externas para escoger sus sistemas económicos y políticos y para mantenerlos en buen funcionamiento.

En realidad, habría tres grandes explicaciones de la visión de estados fallidos: la ideología, el rol de determinados factores del sistema internacional, y, finalmente, de manera innegable, la existencia de ciertas dificultades mayores para el gobierno en algunos pueblos del Sur.

En cuanto a la primera explicación, hay que señalar, como antecedente, que la ideología del globalismo se refiere en general, a la decadencia del Estado-nación en la hora presente. Con relación a los países más débiles o en desarrollo, habida cuenta de sus graves problemas,

en la literatura se están postulando cambios radicales en la noción de soberanía. En EE.UU. se habla de la obligación de los estados de ejercer una soberanía “responsable”. Académicos norteamericanos mencionan también la posibilidad de “decertificar” (es decir, poner en un limbo y restringir la ayuda y ciertos derechos en la organización internacional) a estados que se muestren incapaces de garantizar seguridad a sus poblaciones. Al mismo tiempo, se insinúa que se debería otorgar reconocimiento a partes del territorio de estados considerados fallidos en los que las autoridades de facto fueran capaces de asegurar un orden civilizado (Robert Rotberg, *When States Fail*).

Algunos rasgos de la evolución y características del sistema internacional explican los serios problemas que experimentan actualmente muchos estados no occidentales. Toynbee señalaba que uno de los elementos más destructivos introducidos por Occidente al Asia y al África ha sido el concepto de Estado-nación, pues en ambas habían coexistido, por milenios, en territorios comunes diferentes naciones sin mayores problemas. En el siglo XX y particularmente después de 1945, el proceso de desarrollo, inducido y apoyado por las potencias industriales, causó grandes dislocamientos sociales, que aceleraron la desintegración de muchas sociedades, al mismo tiempo que generó descomunales expectativas que no pudo satisfacer. La Guerra Fría, por su parte, fue responsable del sostenimiento un tanto artificial de varios estados clientes de las superpotencias. El ajuste, a partir de los años 1980, motivó el repliegue del Estado, la reducción de los servicios públicos y la disminución del empleo en los países en desarrollo, causando penuria en las masas. La economía

globalizada de la guerra, de la que habla Mary Kaldor, somete a formidables fuerzas y presiones exógenas, como el tráfico de armas y drogas, a estados débiles.

Por último, hay que reconocer que, además de los factores sistémicos, existen actualmente genuinos problemas de gobernanza en muchos países en desarrollo, inclusive en América Latina y en la subregión andina. Como causas de estos problemas se menciona particularmente la crisis de los partidos políticos y la incompetencia de las clases políticas. Podría, tal vez, conectarse estos problemas internos con un fenómeno sistémico: la promoción internacional de democracias formalmente impecables en sociedades con élites y masas aún carentes de la educación y cultura política necesarios para este sistema de gobierno.

La visión de estados fallidos y América Latina

En América Latina y más concretamente en América del Sur hay varios estados que en los últimos diez años vienen siendo considerados por observadores norteamericanos en la lista de estados fallidos y candidatos a la falencia. En la subregión andina tenemos en esta situación a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Se dice que lo más peligroso de la falencia de estado es que parece ser contagiosa.

La imagen de estados fallidos se ha forjado teniendo en mente las experiencias de estados africanos y asiáticos, así como de los Balcanes y el Cáucaso, que tienen corta existencia independiente. En ellos es importante el conflicto étnico y se dan muchas de las nuevas guerras de

las que escribe Mary Kaldor. En la subregión andina el conflicto colombiano coincide, en general, con el perfil de Kaldor (las principales diferencias estriban en que el conflicto colombiano no es motivado por un choque de identidades y que, hasta antes de la intervención norteamericana, no dependía de apoyos externos). La informalización de la economía y el factor tráfico de drogas son significativos en Bolivia y Perú. En Bolivia y Ecuador hay un nivel moderado de conflicto étnico.

El rasgo esencial de los estados fallidos, según el proyecto de Harvard sobre el fenómeno (Rotberg, *When States Fail*) es la falta de armonía entre grupos y comunidades que se manifiesta en enfrentamientos violentos. Los otros dos indicadores fundamentales son una rápida reducción de ingresos y niveles de vida y la subversión de la democracia por el mismo gobierno. Los demás rasgos que se señala incluyen instituciones débiles, infraestructura deteriorada o deficiente, altos niveles de corrupción, colapsos de la salud y educación públicas, elevada inflación y escasez de alimentos.

La violencia no muestra un nivel elevado en Bolivia, Ecuador y Perú. No hay tampoco declinación dramática del nivel de vida ni subversión de la democracia por los gobiernos. La infraestructura es deficiente, la corrupción es alta, pero no hay colapsos de la salud y la educación, no hay inflación ni escasez de alimentos. El modelo de estado fallido, ciertamente, no coincide con la problemática andina.

Claro que hay dos categorías contiguas, la de estado débil o "peligrosamente débil" y la de estado en falencia (*failing state*). No queda claro cuando es un es-

tado débil (¿debe tomarse en cuenta la amplitud o la eficacia de las funciones que cumple el estado? ¿de qué funciones?). En todo caso, un estado se torna peligrosamente débil cuando comienza a tener serias dificultades para proveer la seguridad pública. Un estado en falencia sería aquel con alto nivel de violencia pero en el que no se desata todavía una guerra civil.

Si tratamos de analizar el concepto de estado fallido para relacionarlo con la situación de los países andinos, debemos empezar por diferenciar tres acepciones que normalmente se da al término Estado: aparato estatal, organización política de una nación, y Estado-nación en su conjunto. Habría, en consecuencia, tres niveles de fracaso que se podrían presentar: fracaso o severo mal funcionamiento de las instituciones del estado, problemas serios con la organización política de la nación (que incluye la realidad más profunda de la naturaleza y características de los procesos y los actores políticos), y fracaso del Estado-nación, que equivaldría a un incapacidad terminal de un pueblo para gobernarse a sí mismo.

Creemos que en ninguno de los países andinos hay una incapacidad terminal de la nación para gobernarse a sí misma. Puede haber fracaso de las instituciones del estado, que requieren reforma o reingeniería, e incluso inviabilidad de una organización política que requiere una profunda revisión y renegociación por los actores. Pero los pueblos no se hallan sumidos en crónicas luchas internas paralizantes, postrados en un grado extremo de desinterés o de apatía, o carentes de aspiraciones e ideas de gobierno.

El caso más serio es el de Colombia, por la importancia de las conexiones externas, es decir el narcotráfico y el poder norteamericano. Debemos recordar que la violencia ha sido históricamente el modo último de resolución de conflictos, entre naciones como dentro de ellas. El problema surge cuando la prolongación de la violencia se convierte en un objetivo deseable para algunos participantes en el conflicto, como parece ser el caso en Colombia.

El caso de Bolivia podría verse, a la vez, como una amenaza de desmembramiento (por razones históricas y recientes), similar a las situaciones que existen en otras partes del mundo (inclusive en Europa occidental), y una revolución inacabada, que en 1952 liberó a los indígenas quienes ahora aspiran a incrementar una efectiva participación política.

Ecuador podría constituir, en última instancia, un caso interesante de falencia por un proceso de pérdida de autonomía. La dolarización sería la consecuencia más reciente y ostensible de un proceso de satelización que a su vez va creando nuevos y más graves problemas. La satelización no es inevitable y Ecuador podría resistirla, aunque al precio de incrementar, por un tiempo, sus problemas.

Cabe señalar que, curiosamente, las llamadas "repúblicas bananeras" no han sido consideradas por los analistas norteamericanos como expresiones de la falencia de un Estado. En realidad, las incidencias de la transformación en "república bananera" pueden configurar un proceso turbulento, pero una vez establecido el cogobierno extranjero, el estado en cuestión retorna a una aparente normalidad (como vemos en mucha na-

ciones del Caribe y Centroamérica) aunque en verdad pasa a ser parte de un imperio.

El concepto de orden internacional

Como sabemos, el conjunto de estados y otros actores conforman lo que se denomina el sistema internacional. El sistema internacional, de origen europeo, se hizo universal a partir de 1945, con la descolonización.

Con toda su utilidad, este concepto de sistema internacional, requiere, sin embargo, de otro concepto más preciso que refleje mejor las características de la evolución del sistema. Este concepto es el de orden internacional, que se refiere tanto a las sucesivas transformaciones del sistema, a la existencia de un arreglo colectivo para ciertos fines y a la presencia de un mínimo de estabilidad y seguridad en el sistema.

La base para pensar en un orden internacional es la presunción de una asociación o suerte de sociedad de estados, que tiene ciertos fines fundamentales. Estos fines son: (1) la preservación de la sociedad de estados, (2) la preservación de la independencia de los mismos, (3) el mantenimiento de la paz, (4) el respeto de las promesas entre los estados, y (5) el respeto de las posesiones de los mismos. El orden internacional resulta ser una determinada configuración temporal del sistema internacional que permite cumplir estos fines generales de la sociedad de estados así como ciertos fines específicos de cada configuración (para el concepto de orden internacional véase Hedley Bull, *The Anarchical Society*).

Los componentes básicos, que permiten el establecimiento de un orden internacional son los siguientes:

1. La voluntad y el poder de una o varias grandes potencias.
2. Los fines específicos que se busca conseguir a través del orden.
3. Una organización internacional que ayuda a materializar el orden.
4. Una serie de ideologías que sirven para legitimar el orden y sus fines específicos.
5. Una jerarquía de estados, con las grandes potencias a la cabeza.
6. Una forma de equilibrio de poder.

En el mundo contemporáneo podemos distinguir cuatro órdenes internacionales a partir de 1815, a saber: el del Congreso de Viena o del Concierto de Europa (1815-1914), el de Versalles (1918-1939), el de la Guerra Fría (1945-1989) y el presente, que aún no ha sido bautizado y se le conoce simplemente como de la post-Guerra Fría.

Usualmente es una gran guerra la que motiva la transición de un orden a otro orden; entre las grandes potencias victoriosas surgen los forjadores del nuevo orden. El sistema de conferencias del Concierto de Europa, la Sociedad de Naciones y Naciones Unidas han sido los soportes de distintas formas de organización internacional. La transición de un orden a otro conlleva obviamente cambios en la jerarquía internacional, es decir ascensos y descensos en los estratos de grandes potencias, potencias intermedias y potencias regionales. Asimismo, implica un reacomodo de fuerzas que deriva en una nueva fórmula de equilibrio de poder.

De la Guerra Fría al nuevo orden

El orden de la Guerra Fría, que en lo económico fue el orden de Bretton Woods, se basó en las capacidades de EE.UU. y sus aliados y en menor medida de la URSS y su bloque. Tuvo la particularidad de contener una alta dosis de conflicto estructural entre dos grandes coaliciones, aunque matizado por significativos núcleos de consenso. En lo militar existían dos superpotencias, que por su poder se distanciaban del club de grandes potencias; en lo económico había una sola potencia hegemónica.

Podemos afirmar que los fines específicos de consenso del orden de la Guerra Fría fueron la descolonización y la extensión del progreso económico y técnico entre todos los estados. Fines perseguidos por la potencia hegemónica y sus aliados fueron la extensión del capitalismo y la democracia liberal, el respeto universal de los derechos humanos y la liberalización de los intercambios económicos. La organización internacional estaba centrada en la ONU y sus agencias especializadas. Entre ellas destacaban el FMI, el Banco Mundial (las instituciones de Bretton Woods) y el GATT. Además eran importantes la OTAN, la OCDE, la Comunidad Europea, el CAME y el Pacto de Varsovia. Las principales ideologías legitimadoras eran la socialdemocracia, que reconciliaba el liberalismo y el socialismo y sustentaba al estado de bienestar, y la ideología del desarrollo, que legitimaba la incorporación al capitalismo de las llamadas naciones en desarrollo.

Un nuevo orden se perfila, como sabemos, no a partir del desenlace de una gran guerra sino por la implosión de la URSS. Su construcción reposa en las

capacidades de EE.UU. y sus aliados, aunque con menor consenso entre ellos que en el orden de la Guerra Fría. El fin específico más importante es la consolidación de un sistema capitalista mundial (*la globalización*), culminando la incorporación de los países en desarrollo y logrando la plena inclusión de los países poscomunistas.

La organización internacional de Bretton Woods ha experimentado una significativa modificación con la creación de la Organización Mundial de Comercio, que expande enormemente las funciones y atribuciones que tenía el secretariado del GATT. La OMC preside hasta ahora la reglamentación de la economía global, notablemente a través del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios y su gradual implementación sectorial. Por otro lado, la disciplina del ajuste, a la que están sujetas con mayor rigor las economías del Sur, es aplicada por el Banco Mundial, el FMI y la banca regional de fomento, que han ganado así considerable poder y utilizan el nuevo instrumento de la Buena Gobernanza para el efecto. La Comunidad Europea se ha transformado en Unión Europea, ampliando grandemente el ámbito de las acciones conjuntas como su número de miembros y captando a los países poscomunistas. La Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), la organización europea con mayor número de miembros, parece ser otro elemento característico del nuevo orden. La OTAN insinuó, sobre todo con su intervención en Kosovo, que podría convertirse en un actor central en la nueva era pero las ulteriores acciones unilaterales de EE.UU. han debilitado esta percepción. El G8, fortalecido con la presencia de Rusia, parece llamado a mantener o incrementar el protagonismo que mostró desde la

década de 1980. Finalmente, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) representa, como hemos visto, el paradigma de una nueva forma de desarrollar y organizar la integración.

La ideología legitimadora del nuevo orden sería el llamado globalismo, que ya hemos caracterizado. Por otro lado, la jerarquía de estados se ha modificado, especialmente, con la desaparición de la URSS y la participación de su sucesora, Rusia, simplemente como gran potencia. El ascenso más notable, por su dinamismo económico, ha sido el de China a la cual podría verse como una gran potencia camino a convertirse en superpotencia. Alemania se mantiene a la cabeza de la Unión Europea, aunque sin voluntad de protagonismo individual, mientras que Japón se ha estancado en un segundo plano, desmintiendo las percepciones de los años ochenta que lo veían como número dos en la jerarquía internacional. La Unión Europea, pese a sus carencias y deficiencias como actor unitario, se perfila para algunos analistas como la segunda potencia del sistema.

A nivel de potencias intermedias, la India ha ganado gran fuerza con su *status* nuclear y la liberalización de su economía, avanzando hacia el *status* de gran potencia. Brasil ha redirigido y repotenciado, con cierto éxito, su estrategia de acceso a la oligarquía internacional por la vía de un liderazgo regional, que sin embargo podría eventualmente enfrentarlo con EE.UU. Finalmente, en el plano de las potencias intermedias hay un conjunto de estados, llamados *pivotal states* o *big emerging markets* por analistas norteamericanos, que parecen llamados a asumir posiciones de liderazgo internacional con un probable auspicio de Washington.

La configuración de un equilibrio de poder en el nuevo orden no aparece muy clara y por ello se habla de un mundo política y militarmente unipolar. En este escenario, EE.UU. parecería arañar la aspiración de toda potencia hegemónica de establecer un imperio mundial, por lo menos mientras mantenga vigencia el designio neoconservador de una *Pax americana* y no cambie dramáticamente el posicionamiento de China o surja una coalición opositora.

Cambiantes perfiles de la política exterior

La política exterior de los estados ha cambiado muy significativamente en los últimos cincuenta años. Se afirma que ha experimentado procesos paralelos de descentralización, tecnificación y privatización. Algunas personas prefieren referirse a la “gestión externa”, haciendo alusión a la ampliación del campo que ha ocurrido en las relaciones exteriores de los estados. Consideran que existe un núcleo de acciones de política exterior, a cargo de las cancillerías y una gama extensa de procesos y canales, centrados en otros actores estatales y subestatales, sobre los cuales las cancillerías ejercen un grado variable de control y coordinación. Se llega a postular que la política exterior existe hoy en día sobre todo como un designio de dar coherencia y propósitos comunes a un amplio conjunto de políticas y acciones.

El desarrollo del orden de Bretton Wood, con las redes internacionales de organizaciones económicas y técnicas que ha propiciado, explica la descentralización y tecnificación a la que han debido recurrir los estados para llevar adelante sus relaciones externas. La búsqueda

de competitividad y ganancias para las empresas nacionales, la creciente importancia de los intercambios internacionales para los pueblos, en pocas palabras, la búsqueda del bienestar nacional a través de las acciones externas, se sintetiza en manidas expresiones como *trade policy is foreign policy*.

Persiguiendo oportunidades económicas, los estados se ven obligados, también, a desarrollar contactos y negociaciones directos con actores empresariales externos. Por otro lado, la multiplicación de organismos y agencias internacionales ha venido aparejada con la multiplicación de ONGs. Los estados negocian ayuda y cooperación con las ONGs así como también se comunican con ellas cuando los monitorean o pretenden influenciar su comportamiento en áreas determinadas.

La coordinación de las acciones de diversas agencias estatales para el relacionamiento externo constituye una nueva preocupación central de los gobiernos, a la que se otorga una importancia similar que a la reforma del Estado. La Unión Europea trabaja en este terreno y encuentra que los gobiernos de sus estados miembros poseen diversos grados de eficiencia en él, pocos de ellos muy altos.

Las cancillerías poseen ventajas y fortalezas innegables para asumir un rol central en las tareas de coordinación. Sin embargo, la realidad es que en todas partes del mundo han perdido en alguna medida funciones y han visto surgir rivales para el control de ciertas líneas de acción externa.

Uno de los subcampos más nuevos y atractivos de las Relaciones Internacio-

nales es el Análisis de la Política Exterior (*Foreign Policy Analysis*). Los estudios y teorías que existen en este subcampo corresponden a las políticas exteriores de grandes potencias y de potencias industriales. Existe conciencia de que las políticas exteriores o acciones externas de potencias menores y países en desarrollo son cualitativamente diferentes, pero es muy escaso lo que se ha avanzado en materia de estudios o teorías sobre estas realidades (véase David Vital, *The Inequality of States*).

Alrededor de un 90% de los estados son potencias menores en la jerarquía internacional (definidas como aquéllas que por sí solas no pueden garantizar su defensa ni ejercer un impacto apreciable sobre el sistema internacional), mientras que un 80% de los estados es considerado en vías de desarrollo. Obviamente hay considerable traslape entre estas dos categorías. Hay varias potencias menores, sobre todo europeas, que no son países en desarrollo y hay algunas potencias intermedias, como Brasil e India, que son países en desarrollo.

Se afirma que las acciones externas de potencias menores y países en desarrollo son mayormente reactivas y que en muchos casos no llegan a configurar propiamente políticas exteriores. Su accionar interno y en el ámbito internacional están en muchos aspectos atados a recursos y realidades de las grandes potencias. El propósito dominante de las potencias menores es preservar un grado de autonomía y evitar convertirse en piezas en el juego de las grandes potencias (véase T Mathissen, *The functions of small states in the strategies of the Great Powers*). Hasta hace poco la preservación de autonomía era también el propósito dominante de los países en desa-

rollo, pero el paradigma neoliberal de fomentar la interdependencia ha hecho cambiar esta concepción.

El nuevo orden ha limitado aparentemente las opciones reales que tendría un país en desarrollo para orientar su política exterior. En este sentido, el contexto de la Guerra Fría y la diversidad de las estrategias de desarrollo permitían mucho mayor latitud para la acción externa. Las presiones de la globalización harían muy difícil salirse hoy en día de la ruta del ajuste y la búsqueda de competitividad internacional (Carlos Escudé, *El Realismo de los Estados Débiles*, presenta el caso de la Argentina anterior a Menem, intentando ejemplificar la imposibilidad de que un país en desarrollo lleve adelante una política exterior independiente en busca de mejora de *status*).



*Javier Alcalde Cardoza

Asesor Académico de la Academia Diplomática del Perú desde 1999. 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).

Una visión heterodoxa de la ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS¹

por Germán Vera Esquivel*

“La democracia en América Latina es una abstracción”
Henry Kissinger²

Introducción

Los compiladores del presente libro han solicitado a los autores que realicen un ejercicio de futurología. Que expliquen como se encontrará el Perú, —en el aspecto internacional—, en el año 2021, fecha en que se cumple el bicentenario de la independencia de nuestro país, es decir a los 200 años de la independencia del Perú.

De acuerdo a lo expuesto, el presente artículo intentará abordar —desde una perspectiva académica— como se encuentra en la actualidad la Organización de Estados Americanos (OEA) y como estará dentro de dieciséis años cuando se cumpla el bicentenario de la independencia del Perú.

Algunas reflexiones sobre la OEA de hoy

Hace poco más de tres meses que fue elegido José Miguel Insulza como nuevo Secretario General de la OEA. Insulza,

antiguo Ministro del Interior de Chile y Canciller entre 1994 y 1999, compitió para la Secretaría General con el mexicano Miguel Derbez sobre el que finalmente se impuso al tener el apoyo de la mayoría de países del hemisferio.³

Aunque es muy pronto para hacer una evaluación de su gestión, —en nuestra opinión—, la elección de José Miguel Insulza, podría significar una nueva mirada a los grandes temas de la Organización. El Secretario General Insulza ha descrito muy acertadamente los retos —políticos y financieros— que enfrenta la Organización en un esclarecedor ensayo escrito, —previo a su elección—, y que apareció en la prestigiosa revista *Foreign Affairs* en español. Recomendamos leerlo.⁴

Diversos autores han señalado que desde su fundación en 1948, la OEA se ha ocupado de diversos temas. En la actualidad los más importantes son el fortalecimiento de la democracia en la región y el asentamiento del sistema de derechos humanos. Pero hay otros temas. Están el

tema de la seguridad hemisférica, el de la protección del medioambiente, el tema de la educación, el de la cultura, entre otros. En realidad la OEA se ocupa de todos o casi todos los temas de interés en la región, lo que la ha vuelto, para algunos observadores, en una Organización sin un norte preciso.⁵

Nosotros en el presente acápite haremos una reflexión general sobre tres temas que nos parecen relevantes para la OEA de hoy; y, vamos a tocar estos puntos con el espíritu crítico que nos permite la evaluación académica de los temas de la Organización.

La OEA: exportando democracia y derechos humanos

La revista *Foreign Policy* hace algunos meses hizo un informe sobre lo que denominó las *ideas más peligrosas del mundo*.⁶ Entre estas ideas se encontraba el tema de la difusión de la democracia y los derechos humanos. La pregunta que se hacía el prestigioso autor del mencionado ensayo⁷ era, si los conceptos de democracia y derechos humanos eran aplicables por igual a todas las sociedades.

En ese sentido, ¿la democracia puede ser válidamente aplicada, de manera como la entendemos, a las sociedades árabe-musulmanas?. ¿Puede aplicarse la concepción de los derechos humanos, como la conocemos, a realidades tan diferentes como las de la República Popular China?. Nos parece difícil conciliar estas teorías en esas sociedades. Incluso, nos podríamos atrever a preguntar si la democracia es viable para sociedades como las latinoamericanas, que tienen una gran tradición de autoritarismo. ¿No será mejor gobernar estas sociedades en

base al autoritarismo, que todavía veladamente se esconde como una teoría defendible en ciertos grupos de las élites de Latinoamérica?.

Nosotros creemos que no. Y el hemisferio, también ha apostado por el no. Bajo el criterio que es mejor tener la peor de las democracias que la mejor de las dictaduras, la región se ha alineado con los postulados de la democracia y de la protección de los derechos humanos. Al menos para nuestra región, debemos reconocer, que adoptar estas ideas ha sido lo más apropiado.⁸

En efecto, desde 1980 en la región –y gracias a las iniciativas de la OEA– se ha iniciado un serio proceso de democratización de todos los países del hemisferio. Y en la actualidad con la excepción de Cuba y Venezuela, en todos los países de América Latina se imponen los gobiernos democráticamente elegidos. Ello es un logro fundamental y sobre el que no puede discutirse.

Incluso se ha ido más allá de lo que se esperaba. Con la Resolución 1080 de la OEA⁹ se ha logrado que en caso de interrupción de la vida democrática de un país del hemisferio, el Consejo Permanente convoque a reunión a los ministros de Relaciones Exteriores de las Américas. Ello pasó, en su momento, en los casos de Haití, Perú y Venezuela. La Resolución 1080 además es el antecedente de la *Carta Democrática*, fuertemente impulsada por Canadá y que señala seguros democráticos más fuertes en la región.¹⁰

En cuanto al tema de los derechos humanos, también desde la década de los 80's la mayor parte de las constituciones de la región han incorporado los

derechos humanos fundamentales. Ello, sin duda alguna ha sido un gran avance en lograr mayores niveles de igualdad ante la ley en la región. Además, el lograr todo un mecanismo de protección de los derechos humanos con la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha permitido algunas veces detener y reparar violaciones de derechos humanos en la región, como las que ocurrieron en Chile durante la época de Pinochet y en Argentina durante la época de las dictaduras militares y la “guerra sucia”.¹¹

Situación financiera: ¿es la OEA una ONG?

Manuel Ruíz en la revista *Testimonio* del Instituto de Estudios Social Cristianos (IESC), ha señalado este problema que confronta la OEA de hoy en día.¹² Sobre este tema también ha escrito recientemente el canadiense John W. Graham, quien es Director de la *Canadian Foundation for the Americas (FOCAL)* y fue el primer Director de la *Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD)*.¹³

En esencia, el problema es que los estados miembros no contribuyen financieramente, —de la manera adecuada—, con la Organización. Y ello genera un problema económico constante que pone en peligro la viabilidad a la OEA.

Sin embargo, aún cuando los estados hacen contribuciones (las llamadas “Contribuciones Oficiales”), existen también las “Contribuciones voluntarias” que los países hacen para proyectos específicos. Estas cuotas dan un gran poder a los estados que contribuyen voluntariamente, lo cual hace que la OEA en algunos temas, parezca más una Organización

No-Gubernamental que una Organización Internacional de Estados.

Ruiz lo señala adecuadamente cuando menciona que: *la OEA sigue funcionando en gran parte debido al otro tipo de aportaciones: las voluntarias por parte de donantes. Estas aportaciones se entregan en forma condicionada, copia del modelo de la relación que se dan entre las Organizaciones No-Gubernamentales (ONGs) y sus fuentes, es decir, que deberá existir una contraparte que brinde la infraestructura (en este caso es la OEA) y que el monto total de las aportaciones se utilice en los proyectos acordados previamente. Esta situación puede llevar a la Organización, a la larga, a convertirse en una institución captadora de fondos para cumplir con sus fines lo que va en detrimento, paradójicamente, del sentido mismo de la Organización. Esto conllevaría a que la toma de decisiones (léase mandatos) no la haría su principal órgano político, el Consejo Permanente, sino que la OEA dependería de los lineamientos de sus donantes.*¹⁴

Considerando que el presupuesto regular de la OEA es de 73 millones de dólares, este tema es de gran importancia para el futuro de la Organización y la gran propuesta está centrada en el tema de la reforma de las cuotas. Ni los Estados Unidos, que paga el 60% del fondo regular, ni el Brasil, que paga el 8% se oponen a esta reforma. Igualmente tampoco se opone el Canadá, que contribuye con el 12%. Esperemos que haya un consenso mayor entre los países del hemisferio.¹⁵

Regreso al pasado: ¿es posible la reforma de la OEA?

Carlos García Bedoya en un escl-

recedor artículo, durante la década de los 70's señalaba que eran varios los puntos en los cuales se podía realizar una efectiva reforma de la OEA.¹⁶ García Bedoya sostenía que la reforma de la OEA se podía realizar siguiendo los siguientes temas:

- a) Reformas a la Carta (naturaleza, propósito y principios);
- b) Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR);
- c) Convención sobre Seguridad Económica Colectiva;
- d) Convención Interamericana sobre Cooperación para el Desarrollo;
- e) Solución pacífica de las controversias;
- f) Reformas estructurales (Asamblea General, Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores, Consejo Permanente, Secretaría General, Consejos Técnicos, organismos especializados; y, otras entidades del sistema).

Estas propuestas de reforma fueron las propuestas del CEESI (Comisión Especial de Estudio del Sistema Interamericano y para proponer medidas de reestructuración), Comisión que, en la opinión de Mauricio Alice, planteó propuestas que nunca llegaron a tener efectividad.¹⁷ Los planteamientos del CEESI fueron bastante innovadores y buscaron la llamada *latinoamericanización de la OEA*. El CEESI planteó reformas radicales en el contexto de la "guerra fría", durante los años 70's (recuérdese el planteamiento de cambiar el concepto de "democracia representativa" por el de "democracia de participación plena" o la reforma del TIAR que no ha obtenido hasta la fecha el número de ratificaciones necesarias para entrar en vigencia). Debemos reconocer que estos plantea-

mientos han sido superados en la actualidad y son sólo parte de la historia de la OEA. Sin embargo, las reformas propuestas por esta Comisión tuvieron un contenido más político, aunque hoy en día son impracticables.

Más recientemente, una nueva reforma de la OEA planteó propuestas desde la llamada *Comisión Mercader*¹⁸ Este grupo de trabajo también llamado *Grupo Especial de Trabajo Conjunto del Consejo Permanente y del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral sobre el Fortalecimiento y Modernización de la OEA* ha planteado alternativas para el mejor desenvolvimiento de la OEA, aunque en nuestra opinión, enfatizando los aspectos administrativos.¹⁹

Así la reforma propuesta por la Comisión Mercader se ha ocupado fundamentalmente de la: *racionalización de labores de la Secretaría General; así como la definición de estrategias, procedimientos y acciones concretas –incluidas la cuestión de recursos y la coordinación con otros organismos interamericanos– con miras a promover una renovación integral del Sistema Interamericano.*²⁰

Reflexiones conclusivas: la OEA del futuro²¹

Luego de estas reflexiones de la OEA de hoy, nos queda responder a la pregunta del inicio del artículo: ¿Cómo será la OEA en el bicentenario de la independencia del Perú?.

Bueno, lo más probable es que Cuba ya se habrá unido al *Club de las Democracias*, porque presuponemos que, para ese entonces, ese país del caribe ya ten-

drá un gobierno democráticamente elegido.

¿Tendremos un Consejo de Seguridad en la OEA?, como proponen algunos países como el Brasil. Aún es muy pronto para contestarlo. Lo que sí se puede señalar es que en una organización donde hay una gran asimetría de poder entre sus miembros, la OEA cumple un rol fundamental.

Nosotros queremos concluir quedándonos con una visión optimista del tema y recoger las palabras de Graham que hacemos nuestras: *La promoción de la democracia que realiza la Organización reviste formas menos drásticas, pero igualmente esenciales. De 1990 en adelante, 19 de los 34 estados miembros han recibido observadores para supervisar elecciones; en cada una de las 80 observaciones de la OEA, algunas han sido muy pequeñas y no todas esenciales. Pero el impacto de contención, señalamiento de irregularidades y mediación de muchas*

de estas misiones ha facilitado transformaciones hacia sistemas electorales más verificables y ayudado a establecer la legitimidad tanto en el interno como en el externo.

(Igualmente) *dada la preponderancia de gobiernos racionales y dirigentes razonables, resulta difícil imaginar cómo el hemisferio puede poner en peligro un activo tan valioso. Pese a sus muchas fallas, la OEA es una red política que une a las naciones de la región, función que ha desempeñado mediante varias encarnaciones desde su fundación en 1889 como la Unión Panamericana. Con frecuencia (no siempre) brinda a los estados miembros una pequeña fortificación sin la cual serían más vulnerables a la terrible asimetría del poder del hemisferio (...). El futuro de la Organización está en riesgo. La OEA ha realizado y debe continuar realizando una tarea vital para sus miembros y para la región como un todo. En el largo plazo su supervivencia debe ser una prioridad.*²²

Notas

- 1 El autor ha sido becario del programa de "Visitantes Internacionales" organizado por el Departamento de Estado de los EE.UU. en el año 2001. El presente artículo es un capítulo de la obra colectiva: *El Perú hacia el 2021: propuestas para la política exterior peruana del bicentenario* de próxima publicación (Lima: Instituto de Estudios Social-Cristianos, 2005-2006). El autor desea agradecer al personal de la *Columbus Memorial Library*, sin cuya ayuda no se hubiera podido escribir este ensayo. Las opiniones vertidas en el presente artículo son de exclusiva responsabilidad del autor.
- 2 Tomado de Alice, Mauricio. *La Evaluación de la eficacia de la OEA en Crisis Democráticas en el Continente. Las Posiciones Argentinas*. Buenos Aires: Nuevo Hacer. Grupo editor latinoamericano, 2002, p. 25. Mauricio Alice ha sido representante alterno de la República Argentina ante la OEA.
- 3 La elección para el cargo de Secretario General fue muy reñida. La elección se llevó a cabo luego que el exPresidente de Costa Rica Miguel Angel Rodríguez renunciará al cargo después de un breve período en funciones. También participó en la elección de este año el exPresidente de El Salvador, Flores, quién luego renunció a la candidatura por la falta de apoyo de los países del hemisferio.

- 4 Insulza, Miguel. "La Cooperación Hemisférica en la Segunda Administración Hemisférica" en *Foreign Affairs* en español, enero-marzo 2005. (Véase la versión electrónica en www.foreignaffairs-esp.org).
- 5 Como lo ha señalado Luis Jimenez en diversas oportunidades. Luis Jimenez, quien reside en Washington, es un experto en estos temas y ha sido antiguo Asesor Jurídico de la Secretaría General de la OEA. Pueden verse los artículos que sobre el tema ha escrito en la revista *Caretas* de Lima durante el presente año 2005.
- 6 La revista *Foreign Policy* es publicada por el *Carnegie Endowment for International Peace* (www.foreignpolicy.com). En el informe se solicitó a ocho pensadores contemporáneos señalar cuales eran las ideas que podrían ser las más destructivas en los próximos años. Entre las ideas más peligrosas del mundo señalaron estos expertos que se encuentran: 1) la guerra contra el mal, 2) la limitación de la libre voluntad, 3) los negocios como siempre en la NN.UU. (*Business as usual at the U.N.*), 4) la difusión de la democracia, 5) el transhumanismo, 6) la intolerancia religiosa, 7) el dinero sin restricciones (*Free Money*) y el rechazo a los EE.UU. (*Hating America*). Lo que buscaban los editores de la revista *Foreign Affairs* era provocar una reacción en el sector académico sobre los temas que aparentemente son aceptados por todos, pero que en el fondo pueden ser ideas que se han impuesto desde la perspectiva de los países más poderosos económica y militarmente.
- 7 El autor del mencionado ensayo es E.J. Hobsbawm, Profesor emérito de Economía e Historia Social en Birkbeck de la Universidad de Londres. Vid. *Foreign Policy, Carnegie Endowment for International Peace*, setiembre-octubre 2004, pp. 40-41.
- 8 Algunos autores han señalado que adoptar la democracia y los derechos humanos en la región ha significado aceptar la imposición ideológica y cultural de una visión wilsoniana de la política exterior de los Estados Unidos. La visión wilsoniana viene de los postulados del Presidente Woodrow Wilson, quien fue un ardiente defensor de la idea que los Estados Unidos, en tanto que el país más poderoso del mundo, debía tener una agenda de valores que difundir a los demás países del mundo. Sin embargo, Hobsbawm cree que no será tan fácil difundir la democracia en el mundo: *We are at present engaged in what purports to be a planned reordering of the world by the powerful states. The wars in Iraq and Afghanistan are but one part of a supposedly universal effort to create world order by 'spreading democracy'. This idea is not merely quixotic –it is dangerous. The rhetoric surrounding this crusade implies that the system is applicable in a standardized (Western) form, that can succeed everywhere, that it can remedy today's transnational dilemmas, that it can bring peace, rather than sow disorder. It cannot.* Vid. *Foreign Policy*, op. cit., p. 40.
- 9 La Resolución 1080, AG/RES. 1080 (XXI-0/91), señala que en caso haya una interrupción de la vida democrática en un país de la región, el Consejo Permanente de la OEA deberá convocar inmediatamente a una reunión de los ministros de Relaciones Exteriores.
- 10 "Abril de 2002 se convirtió en un momento determinante para probar la vigencia y eficacia de la Carta Democrática Interamericana (CDI), un nuevo instrumento –de naturaleza más bien política– que fue aprobado por los ministros de Relaciones Exteriores del hemisferio, el fatídico 11 de setiembre de 2001 en Lima (Perú), cuando el terrorismo golpeó con extrema violencia el suelo estadounidense, acabando con la vida de miles de personas de diversas nacionalidades, mayoritariamente estadounidenses. Este instrumento fue la Carta Democrática Interamericana (CDI), que

- podría decirse sustituyó en los hechos a la Resolución 1080. La CDI tuvo su prueba de fuego con la crisis ocurrida entre el 11 y el 14 de abril de 2002 en Venezuela, al producirse un golpe cívico-militar que derrocó de manera temporaria a su presidente constitucionalmente elegido". Véase: Alice, Mauricio, op. cit., p. 21. Para ver la historia de este tema véase: *Interamerican Dialogue*. "Advancing Democracy and Human Rights in the Americas: What Role for OAS". A Conference Report, May 1994, Washington DC.
- 11 Aún cuando la protección de los derechos humanos ha permitido lograr una mayor igualdad jurídica entre las personas de Latinoamérica, lo cierto es que en términos económicos nuestra región tiene el dudoso privilegio de ser la región con la mayor desigualdad del mundo. Esto incluso ha sido reconocido por el antiguo Presidente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y actual Decano de la Facultad de Derecho de la *American University*, Claudio Grossman, en un esclarecedor ensayo que sugerimos leer: Véase: Grossman, Claudio. "El fortalecimiento de la Democracia: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos", en *Foreign Affairs* en español, otoño-invierno 2001. Entre otros temas, sostiene Grossman, –opinión con la que concordamos–, que: *No han alcanzado aún igualdad plena, y en algunos casos ni siquiera igualdad ante la ley, grupos vulnerables como las mujeres, los niños y las poblaciones indígenas. Estas violaciones se ven agravadas por la persistente pobreza en la región más inequitativa del mundo, lo que crea grandes presiones sociales para resolver problemas de 'pan, techo y abrigo', que afronta con riguroso apremio la población.*
 - 12 Véase Ruiz; Manuel. "Situación Financiera: ¿Es la OEA una ONG", en *Revista Testimonio*, Instituto de Estudios Social-Cristianos, Lima 2005 (en prensa).
 - 13 Graham, John W. "La OEA se hunde: ¿merece ser salvada?", en: *Foreign Affairs* en español, abril-junio, 2005.
 - 14 Ruiz, Manuel, op. cit.
 - 15 Graham, John W., op. cit.
 - 16 García Bedoya, Carlos. "Comentarios sobre el Sistema Interamericano y las reformas planteadas por la Comisión Especial de Estudio". En: Comité Jurídico Interamericano. *Cursos de Derecho Internacional*. Serie Temática, Volumen 2 (Parte 1): El Sistema Interamericano (1974-2001). Secretaría General, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Washington DC, 2003, pp. 639-657. García Bedoya fue Embajador y Canciller del Perú. El texto a que hacemos referencia es la transcripción de una clase dictada en 1976.
 - 17 Alice, Mauricio, op. cit., p. 29. Alice ha señalado que: *El aislamiento de Estados Unidos respecto de América Latina y de la OEA, en los años setenta, fue testigo de inocultables sentimientos antinorteamericanos. En efecto, esta corriente pugñó por llenar el vacío dejado por Estados Unidos en la OEA al desentenderse de los asuntos hemisféricos. Es la América Latina de Perón, de Allende, de Torrijos, de Torres, de Velasco Alvarado, de Echevarría. Todos quieren modificar la OEA para hacerla 'latinoamericana'. Se inicia un proceso de discusiones para considerar reformas que nunca llegaron a plasmarse. Se estableció, incluso, una 'Comisión Especial de Estudio del Sistema Interamericano' que no tuvo destino, (CEESI, 1973-1975).*
 - 18 Organización de los Estados Americanos. La reforma de la OEA. Grupo Especial de Trabajo Conjunto del Consejo Permanente y del Consejo Interamericano para el

Desarrollo Integral sobre el Fortalecimiento y Modernización de la OEA. Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, Washington DC 20006. OEA/Ser.T/VII, GETC/FORMOEA/INF.1/99, junio de 1999.

- 19 La Comisión Mercader, lleva este nombre porque él, por ese entonces, Embajador de Uruguay, Antonio Mercader, se desempeñó como Presidente del grupo desde agosto de 1998 hasta junio de 1999.
- 20 Organización de los Estados Americanos. *La Reforma de la OEA*, op. cit., p. 5.
- 21 César Gaviria Trujillo, antiguo Secretario General de la OEA ha señalado la nueva visión de la OEA indicando que: *Dejamos atrás cierto pesimismo atávico en las posibilidades de nuestra relación común y cierto lenguaje confrontacional y divisivo, para avanzar hacia el fortalecimiento de nuestra acción a favor de la consolidación de la democracia; la defensa del desarrollo sostenible; y la búsqueda de la paz, la confianza mutua, la protección de los derechos humanos y de un verdadero compromiso con la construcción de un hemisferio en el cual la libre circulación del conocimiento, la información, bienes, personas y la lucha contra la pobreza, garanticen la prosperidad y justicia para nuestros pueblos.* En: Gaviria Trujillo, César. *La OEA 1994 –2004. Una década de transformación.* OEA Documentos Oficiales, 2004.
- 22 Graham, John W. "La OEA se hunde: ¿merece ser salvada?, op. cit., abril-junio, 2005.



***Germán Vera
Esquivel.**

Consejero en el Servicio Diplomático de la República. Profesor del curso de Derecho del Mar y otros Espacios en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y del curso Temas de Derecho Internacional Económico en la maestría de Derecho Internacional Económico de la PUCP. Tiene en preparación el libro *Los nuevos consensos del siglo XXI. Los espacios globales, el Derecho Internacional y el medioambiente.*

DIPLOM@TICA

y gestión del conocimiento

por Enrique González Lohmann*

La cancillería peruana debe mantener vigencia en un mundo cada vez más articulado, fluido e informado; en el cual las entidades e individuos organizados asumen un papel crecientemente protagónico y participante en el proceso de toma de decisiones. Se propone un nuevo concepto: Diplom@tica –utilización de la informática y ofimática en diplomacia– para la planificación estratégica de la política exterior sobre la base de la gestión unificada de la información, primero, y del conocimiento después. Una herramienta poderosa que dará acceso autorizado y seguro al vasto universo de informaciones corporativas activas o estáticas para encontrar patrones o extraer experiencias tanto del pasado como del presente. Permitirá prever con mayor precisión el futuro y mejorar no sólo los sistemas de gestión mismos, sino su respaldo sistémico al proceso de planificación estratégica de la Política Exterior.

Tres revoluciones

En poco más de cien años, los avances tecnológicos produjeron tres revoluciones: la agrícola, la industrial y de la información. La primera aumentó el rendimiento de la producción de los cultivos y la ganadería, es decir de la alimentación, lo cual dio origen al aumento de las urbes. La segunda multiplicó la fuerza motriz humana mediante el uso masivo de máquinas que, a su vez, sirvieron para crear otras, además de que instauró el paradigma de la producción en masa sobre la base de la estandarización. La última, en cambio, es cualitativamente superior a las anteriores porque no sólo está expandiendo la potencia y el alcance de la mente sino que está erosionando y transformando valores o conceptos tradicionales, así como creando nuevos, además de estar generando formas inéditas de organización,

relación y producción humanas a nivel indiscutiblemente planetario.

Conceptos como tiempo y espacio, dinero y trabajo, ocio y diversión, religión y política, democracia y gobernabilidad, etc. son cuestionados y repensados en función de nuevas realidades, producto de los avances sociales. La globalización, es decir la trasculturización mundial, sería imposible sin los avances tecnológicos en el campo de las telecomunicaciones. Éstas, a su vez, no habrían sido posibles sin las infraestructuras de Internet y los principios del enrutamiento de mensajes y de la descentralización de los centros de decisión en plena Guerra Fría. Poco tiempo después se inventaba la micromotora y se impondría su utilización masiva, aparecería la ofimática y se produciría el vertiginoso crecimiento de la malla mundial multimedia que conocemos como Web, erigida sobre los

conceptos de los hipervínculos, del aprendizaje no-lineal y del modelo de redes neurales.

Civilización en línea

Tales avances, producidos únicamente en los últimos cuarenta años, son prueba innegable de que nuestra sociedad es la más interconectada e imbricada de toda la civilización en términos de ciencias, artes, ideas y costumbres. Por primera vez tenemos la capacidad de manipular y transformar información multimedia –textos, números, voz e imágenes–, crear productos con “valor agregado”, es decir inteligencia, y generar nuevas expresiones cognoscitivas a partir de la fusión o reunión de formatos de datos e informaciones.

Ello nos ha permitido estar ahora en capacidad de controlar la información a voluntad. Pero al mismo tiempo, hemos generado una superabundancia de ésta, jamás vista. Hemos creado un universo virtual en expansión a partir de interacciones entre computadoras, un ciberespacio intangible y muy dinámico, una red de informaciones y conocimientos digitales que fluyen incesantemente –día y noche– a través de un conglomerado planetario de infovías compuesto de millones de kilómetros de cables submarinos, enlaces microondas y satelitales, fibra óptica, conmutadores, concentradores, multiplexores, servidores, etc.

La nueva organización humana que está emergiendo en los albores del siglo 21 es la llamada Sociedad del Conocimiento para algunos o de la Información para otros. Sea cual fuere, lo cierto es que una de sus características saltantes es la sobreproducción de información.

Debido a la utilización masiva de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Seguridad (TICS) y la facilidad con que se puede crear y difundir informaciones, se ha generado un exceso de conocimientos que es prácticamente imposible asimilar a plenitud. Por ello, sería importante e indispensable no sólo de poder discernir y seleccionar aquello que nos interesa, conviene o no es pertinente personal y funcionalmente, sino de contar con los medios o las herramientas para lograrlo.

Información: contenidos y atención

La información se define actualmente como la “economía de la atención pública” precisamente porque ésta se ha convertido en una mercancía muy escasa mundialmente. Los bienes materiales, alimentos o las informaciones mismas abundan y en exceso pero no así el tiempo individual o corporativo que se necesita para asimilar contenidos relevantes. Hay un exceso de contenidos a causa de la amplia libertad de creación y publicación en línea, más no de calidad. Los nuevos fenómenos y sucesos mundiales son ahora más complejos que antes no sólo de analizar sino especialmente de entender debido a la gran polución informativa.

Podemos inferir entonces que es crítico descubrir oportunamente y conocer las implicaciones de las nuevas interrelaciones sociales y los comportamientos de los actores en todos los planos de sus intereses en este nuevo mundo crecientemente integrado, competitivo, en línea y tiempo real. Lo que sucede en una localidad es conocido inmediatamente en otro punto del planeta, pudiendo tener

consecuencias sociales, económicas, comerciales o políticas en una o más entidades o colectividades organizadas y en sus intereses, con el riesgo de que pueda amenazar su viabilidad, existencia o sobrevivencia misma.

En este entorno de voracidad, competencia o colaboración internacionales se hace cada vez más urgente para las élites nacionales disponer de la capacidad de discernir, analizar y reunir informaciones y conocimientos oportunos y pertinentes que les permitan avizorar tendencias, detectar comportamientos, neutralizar riesgos, fortalecer intereses o descubrir oportunidades. En suma, es preciso que cuenten con la aptitud de tomar decisiones, al mismo tiempo que oportunas y adecuadas, innovadoras, previsoras y futuristas.

Productos, servicios y herramientas

El “producto” que genera un Servicio Diplomático es información y su principal “servicio” consiste en darle a ésta “valor agregado” gracias a los conocimientos acumulados y a su red de agencias internas y externas. Para ello, debe disponer de herramientas y metodologías adecuadas e indispensables para obtenerla, procesarla, analizarla y distribuirla a las comunidades de usuarios, ya sean otras dependencias del Estado, entidades privadas, la sociedad civil en su conjunto o los individuos por razones funcionales o en ejercicio de su derecho de acceso a la información.

Tales instrumentos deben fortalecer la eficacia de la organización para entender los mecanismos y la dinámica cambiantes de la globalización, enfrentar las

nuevas competencias internacionales, entender y articular mejor los procesos de cambio mundiales y conducir a la nación por derroteros acertados que aseguren la defensa de sus intereses, robustezcan su capacidad de influencia y garanticen el bienestar y desarrollo de la colectividad nacional.

En pocas palabras, un Servicio Diplomático debe demostrar su vigencia y razón de ser en un mundo cada vez más articulado, fluido e informado, en el cual las entidades e individuos organizados asumen un papel crecientemente protagónico y participante en los análisis tanto de su propia realidad como la ajena, así como de las decisiones que influyen en sus intereses o en asuntos que les conciernen.

Diplom@tica

En tal contexto, parece pertinente proponer un concepto novedoso en el campo de la Política Exterior: la Diplom@tica. El término es una fusión de los vocablos informática e ofimática. El primero es la “automatización de las comunicaciones y los procesos administrativos mediante sistemas electrónicos”, mientras que el otro es el “conjunto de conocimientos científicos y técnicos que hacen posible el tratamiento automático de la información por medio de computadoras”. Ambas disciplinas aportan metodologías modernas no sólo para los análisis y estudios de realidad, la gestión de informaciones y toma de decisiones, sino de apoyo a los procesos de investigación, estudio, planificación estratégica, evaluación, coordinación, conducción, ejecución y proyección de la Política Exterior.

En materia de automatización, procesos y sistemas, desde hace tres décadas aproximadamente la cancillería peruana –como cualquier institución ciberorganizada– ha pasado por varias etapas. La primera fue la de “gestión de datos”, que consistió inicialmente en el procesamiento centralizado de planillas y presupuestos mediante minicomputadoras. La segunda, en la que nos llamamos, es la de “gestión de informaciones” que difiere de la anterior porque lo que se procesa actualmente son informaciones y no datos; es decir, se utiliza varios sistemas propios y ejemplares para la gestión de toda índole de informaciones gracias a servidores, redes y bases de datos descentralizados.

La diferencia entre ambas etapas radica en que la información es el resultado del análisis o procesamiento de datos, mientras que éstos no son sino textos, números, sonidos o imágenes carentes en sí mismos de significado propio, es decir sin valor agregado. La tercera etapa, cualitativamente mejor, deberá ser la de “gestión del conocimiento”.

Conocimiento y cambio de paradigma

El conocimiento es un conjunto de informaciones, reglas, interpretaciones y conexiones en un entorno corporativo o personal, formando un todo organizado que estructura y da significado a sus distintos elementos.

Reside en documentos o almacenes de datos, en rutinas organizativas, procesos, prácticas y normas. Es una guía para la decisión pues su fin es mejorar consecuencias de fenómenos percibidos

y ser cimiento sólido para desarrollar ventajas competitivas.

Es un conjunto de procedimientos establecidos para desarrollar y controlar todo tipo de informaciones necesarias para que la organización alcance sus objetivos. En suma, es un “saber hacer” que permite añadir nuevas experiencias e informaciones a las que se posea.

Para llegar a la etapa de “gestión del conocimiento”, que es el estadio superior y óptimo, tendremos que recorrer un largo camino de preparación y aprendizaje, así como de asimilación de experiencias sobre la base de la integración, unificación y estandarización de sistemas. Ello supondrá, además, llevar adelante una exitosa gestión del cambio al nivel corporativo porque implicará haber reemplazado gradual y sostenidamente el modelo tradicional de gestión centralizada por otro mucho más eficaz y eficiente, que es el de la gestión descentralizada.

Gestión del conocimiento y política exterior

Afortunadamente, las decisiones estratégicas adoptadas en el pasado fueron adecuadas y los nuevos proyectos informáticos que se emprenden en materia de gestión automatizada de documentos, flujos de tareas, servicios, comunicaciones y seguridad permiten afirmar que la cancillería peruana avanza hacia la consolidación corporativa de la segunda etapa. Creemos que es posible en el mediano plazo finalizar ésta e ingresar a la tercera etapa, la cual responde a una visión compartida, inédita, innovadora, futurista y ambiciosa pero realizable sobre la base de las tendencias que se avi-

zoran, la disponibilidad de TICS y recursos humanos. Pero sobre todo, porque se cuenta con voluntad y decisión políticas al alto nivel institucional y con respaldo corporativo al proceso gradual del cambio de paradigma.

En buena cuenta, se aspira a que cada componente funcional o servidor autorizado de la cancillería peruana pueda recuperar y procesar informaciones multimedia de manera automática, estandarizada, segura, oportuna, pertinente y en tiempo real en un entorno compartido, impermeable, autocontenido, blindado y escalable, estén dispersas en repositorios individuales o archivadas en conglomerados corporativos locales o remotos.

La gestión del conocimiento consistirá simplemente en tener la capacidad y el poder de acceder, de manera autorizada y segura, al vasto universo de informaciones corporativas, activas o estáticas, para encontrar patrones o extraer experiencias tanto del pasado como del presente que permitan no sólo prever mejor el futuro sino diseñar, afinar y planificar sistémica y estratégicamente nuestra Política Exterior.

En una frase, los avances en TICS y los proyectos informáticos que se implementan en la cancillería peruana permiten prever que es posible contar en un futuro no distante con un sistema de gestión del conocimiento flexible, unificado y global que será una poderosa herramienta para analizar y comprender la dinámica crecientemente compleja de la dinámica, las fuerzas, los intereses y nuevos asuntos internacionales del siglo 21.



*Guillermo González Lohmann

Consejero en retiro en el SDP. Desempeñó cargos en Chile, Canadá y Bélgica. Inicialmente fue funcionario de la Dirección de Integración, del Departamento de Política Económica Internacional y luego de la Subsecretaría de Asuntos Económicos; posteriormente, ha sido jefe del Departamento Chile y Bolivia, de los gabinetes del Viceministro y Secretario General, y del Primer Ministro. Asimismo, ha participado en varias reuniones bilaterales y multilaterales. Se interesó en informática hacia finales de 1981. Es graduado del programa de Sistemas Informáticos del Algonquin College of Applied Arts and Technology, Ottawa. Ha seguido cursos de programación, comunicaciones, gestión de proyectos, fundamentos del análisis de sistemas, auditoría de calidad e ingeniería del desarrollo de software en Ottawa, Boston, Bruselas y Amsterdam. Posee experiencia laboral como consultor independiente y en entidades de Canadá, Estados Unidos, Bélgica, Francia y Japón en temas de educación de adultos, soporte a usuarios, ofimática, redacción técnica, localización de software, multimedia, gestión documental y de proyectos, así como de análisis y desarrollo de sistemas.

Comunidades peruanas en el exterior **VS.** peruanos en el extranjero

por Mario Lovón Ruiz-Caro*

La democracia constitucional de derecho, como sistema político, conforma sus instituciones alrededor de la persona que se constituye en el centro de la preocupación del Estado y del quehacer político, siendo la defensa de su dignidad el fin supremo de la sociedad y del Estado, conforme reza el Art. 1º de la Constitución Política del Perú.

Otro sistema político, cuya ideología se sustenta en la concentración del poder en manos de un único detentador, que niega la separación de funciones y la distribución del poder, conforma sus instituciones alrededor de la comunidad o la sociedad que es colocada por encima de la persona a la que no se le reconoce ámbitos de autodeterminación individual.

Partiendo de esta constatación, que se vincula con las definiciones sobre el sistema político y de Gobierno contenidas en la Constitución Política del Perú, resulta extraño encontrar en el organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores, una dependencia que integra al peruano que se encuentra en el extranjero en “comunidades peruanas” como centro de su quehacer funcional haciendo sucumbir a la persona y sus derechos olvidando rea-

firmar valores supremos de la democracia constitucional de derecho como la libertad y la responsabilidad individuales.

No se debe olvidar que dentro de la concepción del constitucionalismo democrático, la separación de funciones y la distribución del poder garantizan las libertades individuales y que la defensa de los derechos fundamentales de la persona significa la defensa de la sociedad o la comunidad, porque ella está constituida por la suma de personas. Esta misma concepción sustenta la institución consular, tan antigua como el comercio, a través de la cual el Estado protege y defiende los derechos e intereses de cada uno de sus nacionales que residen o se encuentran en un país extranjero conforme a reglas y normas de derecho internacional público, vigentes y aceptadas por la comunidad internacional las que no pueden ser cambiadas o modificadas unilateralmente.

Como se sabe, la presencia masiva de peruanos indocumentados en el extranjero, es un fenómeno que tiene pocos años y por consiguiente es también reciente la preocupación gubernamental por las repercusiones negativas que tie-

ne la migración irregular en los campos social-económico y político, lo cual podría explicar y en cierta forma justificar la confusión o desconcierto que existe respecto de los problemas que se han generado.

Hasta el año 1997, la constatación de la presencia de miles de peruanos en las principales capitales de los principales países latinoamericanos y europeos así como en diferentes estados de la Unión americana fue oficialmente ignorada por representar un asunto “espinoso” e incómodo cuyo tratamiento resultaba inconveniente y de ninguna manera prioritario para su inclusión en la agenda bilateral como tema vinculado a la política exterior para su trato a nivel de gobiernos.

Las primeras señales negativas –por los problemas que apareja la migración irregular, por su connotación social, humanitaria y de seguridad interna o policial– fueron emitidas por los países receptores preocupados por las manifestaciones y perjuicios que un diagnóstico superficial atribuía a la migración como consecuencia de la desinformación y desconocimiento sobre la naturaleza del problema. Por su parte, las autoridades peruanas competentes empezaron a registrar una inusual, inocultable y creciente afluencia de solicitudes de búsqueda de familiares perdidos o necesitados de asistencia o sumidos en la pobreza o detenidos por residencia ilegal o por comisión de delitos menores en algún país extranjero. Paralelamente la labor de las representaciones consulares peruanas registraban, también, un aumento en trámites burocráticos junto a la exigencia cada vez más perentoria de orientación eficiente, certera y necesaria para resolver intrincados problemas de carácter legal que exigían un conocimiento multi-

disciplinario jurídico y técnico administrativo y desde luego constitucional.

Bajo estas circunstancias las tareas atribuidas durante los primeros años 1996 y 1997 al departamento de apoyo y asistencia al nacional, acertadamente creado en la Dirección de Asuntos Consulares de la Cancillería, estaban dirigidas únicamente a enviar a las diferentes oficinas consulares en el extranjero cables solicitando “ubicar al connacional” perdido, con frecuencia sin proporcionar dirección o información esencial alguna que permitiera la búsqueda. Solamente a partir de 1997 correspondió a esa dependencia plantear a las autoridades de la Cancillería la necesidad y urgencia de brindar atención al problema migratorio irregular peruano, inédito, por masivo, que debía partir de un conocimiento profundo de sus causas e implicancias en un esfuerzo multidisciplinario que vaya más allá de la búsqueda de su erradicación entendiéndolo no como problema policial, sino como problema vinculado con el subdesarrollo y la pobreza.

Conocidas las acciones cada vez más frecuentes de ayuda humanitaria prestadas en el extranjero por la Organización Mundial para las Migraciones (OIM) en favor de peruanos; y producida la aproximación a un tema acuciante y nuevo para muchas autoridades del país, se inició un proceso de toma de conciencia respecto de dramas humanos que encerraba la migración masiva e irregular. A partir de este momento, se iniciaron los esfuerzos dirigidos a despertar la preocupación de las autoridades por conocer y atender las demandas y necesidades de los inmigrantes irregulares peruanos en el extranjero a quienes el Estado peruano les debía protección y asistencia en cumplimiento de un man-

dato constitucional que ordena defender sus intereses.

Un primer esfuerzo, constituyó la propuesta de creación de fondos de asistencia así como la preparación y suscripción, en el año de 1998, del primer convenio migratorio negociado y suscrito con las autoridades del Gobierno argentino en el que se ubica la migración de peruanos a ese país dentro de un contexto social, político, económico y cultural y no solamente como se lo entendía, como un problema de naturaleza policial .

El convenio establece mecanismos que descartan la aplicación de medidas exclusivamente policiales y represivas buscando ordenar y regularizar los flujos migratorios entre ambos países propiciando y haciendo posible la integración de los inmigrantes a la vida social y económica del país como contribuyentes y fuerza laboral dentro de un concepto de responsabilidad compartida entre el país emisor y el receptor de migración masiva.

Los aproximadamente dos millones y medio de peruanos residentes en el extranjero y los mil quinientos millones de dólares que fluyen al Perú anualmente como remesas en calidad de ayuda a familiares, junto a las reiteradas quejas y denuncias formuladas por peruanos en el extranjero, insatisfechos y descontentos con la labor de las oficinas consulares, fueron razones suficientes y desde luego abrumadoras para despertar la preocupación de las autoridades y el interés de las agrupaciones políticas por la suerte de esos compatriotas.

Se trata, por una parte, de un enorme caudal de votos que pueden decidir una contienda electoral y por otra, de una enorme e importante fuente de recursos

que ingresan al país y que despiertan la atención explicable de autoridades y de entidades financieras y de crédito. En este sentido la constatación de que una aproximación a esas “comunidades peruanas”, buscando conquistar sus simpatías, era una manera segura de vincularse con los círculos del poder, fue determinante para que las decisiones tomadas buscando atender sus demandas, en lugar de ser técnicas y administrativas, silenciosas y eficientes, dirigidas a superar problemas de índole administrativo y de gestión del Estado, fueran ante todo promesas ruidosas que terminaron causando confusión, frustración y desorden.

En primer lugar, se debe dejar establecido que las oficinas consulares acreditadas en diferentes ciudades y puertos del extranjero en representación del Estado tienen como función principal, además de defender y promover los intereses del país, extender su protección y asistencia a los nacionales que se encuentran dentro de esas jurisdicciones y en consecuencia defender sus intereses y derechos.

En este sentido, tanto la protección en general, como la defensa de los intereses y derechos de los nacionales, en particular, se presta y se cumple dentro de los cauces de la institución consular cuyas funciones y atribuciones se encuentran establecidas y señaladas de manera taxativa en un instrumento multilateral, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, cuyo respeto y cumplimiento es obligatorio para todos los países miembros que la han aceptado y suscrito. En consecuencia, no es propio hacer referencia a supuestas “políticas consulares” que se pudieran dictar o ejecutar fuera del contexto de esa institución del derecho internacional público

sin el consentimiento o aquiescencia de los países miembros.

Se debe decir que la protección de los nacionales en el extranjero y la defensa de los intereses de los mismos no puede tener lugar fuera de los procedimientos o acciones previstas, señaladas o contempladas en ese instrumento multilateral y en otras normas de carácter internacional. El ejercicio de la función consular en representación de un Estado debe respetar el ordenamiento jurídico del país en el que se encuentra acreditada la oficina consular.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que la asistencia que el Estado brinda a sus nacionales en el extranjero está referida inequívocamente a la atención con niveles de solvencia y eficiencia, de todos los trámites documentarios, administrativos y burocráticos que le sean requeridos y que normalmente están a cargo de las instituciones y reparticiones públicas en el país de origen, es decir, desde el Registro Civil, una Notaría, un Ministerio, hasta un puesto policial etc..

La atención de estas funciones, que tiene lugar, exclusivamente, a través de la institución consular, exige y requiere del funcionario titular un conocimiento especializado en diversas disciplinas jurídicas. Ello asegura una correcta aplicación de la legislación pertinente y hace posible, brindar un asesoramiento y orientación jurídico-legal solvente y eficiente que excluya el error y evite desinformación y perjuicios. Las funciones consulares implican un conocimiento especializado, tanto de la legislación pertinente como de diversas ramas del Derecho como el constitucional, civil, penal, procesal, administrativo, comercial, notarial, registral etc.

No se puede negar que en las últi-

mas décadas la atención de los asuntos consulares quedó rezagada a un segundo plano en el quehacer de la cancillería. Inclusive en los últimos veinte años se negó el carácter representativo del funcionario consular y como consecuencia de ello, la función consular dejó de formar parte de las preocupaciones de la política exterior.

Una lectura de los textos de las leyes orgánicas del Ministerio de Relaciones Exteriores aprobadas en los últimos quince años permite comprobar la forma inexplicable e inexcusable de como se rebajó el rango administrativo de la dependencia a cargo de los asuntos consulares. También se ignoraron las más importantes funciones que la Convención de Viena de 1963 otorga al funcionario consular, poniendo en tela de juicio, inclusive, la calidad de la representación del Estado que le corresponde conforme al derecho internacional y a la legislación nacional. En este sentido, resultará ilustrativo señalar que el Art. 3ro. del Decreto Supremo N° 059-2001-RE del 03.08.01 que textualmente dice que *la Subsecretaría de Comunidades Peruanas se encargará de la protección de los derechos de los ciudadanos peruanos en el extranjero*, excluye de esa protección a quienes aún no lo son.

Otra lectura de las normas contenidas en el derogado Reglamento Consular del Perú, aprobado por Decreto Supremo N° 0002-1979-RE de 17.10.79, modificado por Decreto Supremo N° 004-85-RE de fecha 12.03.85 y que estuvo vigente por más de 25 años, permite constatar que la distinción que introdujo entre un supuesto "Servicio Consular de la República", como institución paralela al Servicio Diplomático de la República, afirmando, al mismo tiempo, la

existencia de otro supuesto “servicio exterior del Perú”, cuestionó normas que definieron, hace muchos años, la unificación del Servicio Diplomático y Consular de la República, situación que generó enorme confusión que aún subsiste.¹

A partir de esa unificación, definida por la ley, el Servicio Diplomático de la República está considerado como un cuerpo de profesionales pertenecientes al Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyos integrantes pueden ser nombrados indistintamente para desempeñar funciones en una representación diplomática o consular del Perú en el exterior.

Como queda dicho, el derogado Reglamento Consular del Perú y cuya actualización fue postergándose por varios años, muestra, a través de sus normas, un desconocimiento inexplicable y también inexcusable de la institución consular que olvidó principios, procedimientos y disposiciones admitidas por la Convención de Viena y que rigen las funciones que se atribuyen o reconocen a las representaciones consulares o representantes consulares acreditados en un país extranjero.

Partiendo de esta comprobación, resulta claro que atribuir rango Ministerial o Viceministerial a la dependencia del Gobierno a cargo de los asuntos consulares, no representará una solución para los problemas que plantea la ineficiencia en la gestión y administración de los asuntos públicos. La falta de formación en disciplinas jurídicas, ciertamente, convertirá al funcionario consular en prefecto, subprefecto o alcaide, reflexión que alude más bien a lo imperativo que resulta promover mejores niveles de gestión en la administración pública y mayor atención en la formación profesional de los funcionarios diplomáticos.

De lo expuesto se desprende que la correcta y eficiente atención de estos asuntos consulares no depende de “nuevas políticas consulares” ni de “reformas consulares”, sino de mejores niveles de formación profesional y de acciones de fiscalización y coordinación entre los diversos órganos de la administración pública del país. Ésta es una condición para que las normas legales en cada una de los sectores involucrados, sean correctamente formuladas y debidamente cumplidas entendiendo que el ejercicio de la función pública a cargo de servidores del Estado implica responsabilidad de carácter civil, penal, administrativa e inclusive constitucional.

El nuevo Reglamento Consular, recientemente aprobado por Decreto Supremo N° 076, de fecha 05 de octubre del 2005, termina, en gran medida, con la confusión y el trato coloquial e incompleto que impuso el reglamento anterior derogado y que auspició, entre otras cosas, la creación de los llamados “Consejos de Consulta” en los consulados, impropriamente reglamentados por acto administrativo y que excedían, como estaban concebidos, los alcances de las normas que rigen la administración pública, es decir, la relación entre el administrador y el administrado.

De la misma manera, el Reglamento Consular recientemente aprobado, desactiva los denominados “carnets de inscripción consular” –en los términos que se trató de imponer– y que contradecían las normas de la Convención de Viena de 1963, en especial las relativas a la obligación de las oficinas consulares de respetar el ordenamiento legal interno del país en el que se encuentran acreditadas. Similar observación corresponde hacer a la “asesoría legal gratuita” que atribuía a

personas extrañas en el extranjero, que no ejercen función pública, la tarea de prestar asesoramiento y orientación carente de responsabilidad y que puede dar lu-

gar a serios perjuicios y comprometer al Estado peruano por permitir el ejercicio de una función pública fuera de los cauces del derecho administrativo nacional.²

Notas

- 1 Opinión contenida en voto singular emitido por el autor de este artículo, en diciembre del 2003, sobre proyecto de Reglamento Consular aprobado por la Comisión nombrada para su reforma y actualización de la que fue miembro.
- 2 Observaciones y recomendaciones formuladas por el autor de este artículo y que constan en actas de las reuniones de trabajo de las Comisiones nombradas en 1998 y 2003 para actualizar y reformar el Reglamento Consular del Perú de las que fue miembro.



***Mario Lovón Ruiz-Caro**

Embajador en el Servicio Diplomático de la República. Cursó estudios en la

Facultad de Filosofía y Ciencia Sociales de la Universidad San Antonio Abad del Cusco y en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Marcos. Abogado. Egresado de la Academia Diplomática del Perú. Ha cursado también un postgrado en derecho económico en la Universidad de Hamburgo (Alemania), y estudios superiores de notariado en la Universidad La Católica del Perú. Ha sido profesor del curso de Teoría y Práctica Consular en la Academia Diplomática del Perú. Desempeñó funciones en las embajadas del Perú en Bolivia, Alemania y Canadá; Ha sido Cónsul General en Hamburgo (en dos oportunidades), Guayaquil, Buenos Aires, Houston, Texas, Sao Paulo. En la cancillería, ha trabajado en la Dirección de Asuntos Consulares; asimismo, ha sido director de Promoción Económica y Director Adjunto de Asuntos Legales. Actualmente se encuentra destacado a la Fiscalía de la Nación. Fue condecorado por el Gobierno de la República Federal de Alemania con la Cruz por Servicios Distinguidos, Primera Clase.

El fin no justifica los medios: el Derecho Internacional frente al secuestro y el engaño (*male captus bene detentus*)

por Gonzalo Bonifaz Tweddle*

Introducción

Ante la comisión de un crimen lo primero que se busca es que los responsables sean juzgados. Sin embargo, pueden presentarse diferentes escenarios: 1) que el Estado donde se encuentren decida juzgarlos por los crímenes que hubieren cometido; 2) que algún Estado o tribunal internacional solicite su extradición o entrega respectivamente; y 3) que el Estado donde se encuentren decida no juzgarlos ni extraditarlos, ya sea porque no pueda o no quiera hacerlo.

En diversas oportunidades los estados se han visto frente a este último supuesto. No obstante contar con elementos probatorios suficientes para poder juzgar a los presuntos criminales, estos estados, no pueden hacerlo debido a que se encuentran fuera de su jurisdicción, es decir, en el territorio de otro Estado.

En la práctica ciertos estados se han convertido en verdaderos paraísos para los criminales. Lo que causa una gran preocupación en la comunidad internacional, en la medida que con frecuencia se trata

de los delitos más graves, tales como crímenes de guerra, lesa humanidad, genocidio, terrorismo, entre otros¹. Así, una vez cometidos los delitos, sus perpetradores buscan trasladarse o quedarse en estos estados en los cuales puedan gozar de impunidad², ya sea en base a un arreglo político previo o simplemente porque su legislación impide su extradición (por ejemplo cuando los presuntos criminales resultan ser nacionales de estos estados).

Para evitar estas situaciones, los estados celebran tratados de extradición³. Sin embargo, ante la poca operatividad de estos tratados⁴ algunos estados han preferido recurrir a métodos poco convencionales como el secuestro o el engaño para lograr que los presuntos criminales ingresen a sus territorios o que salgan a espacios en los cuales ningún Estado ejerce soberanía para luego detenerlos (como por ejemplo en alta mar). Cabe destacar que estos métodos han sido utilizados por diversos estados a pesar de ser conscientes de que con estas prácticas incurrían en un supuesto de responsabilidad internacional⁵.

Las consideraciones expuestas nos llevan

a plantear diversas interrogantes: es justo que los presuntos responsables sean juzgados ¿pero acaso esta necesidad puede ser satisfecha a cualquier precio y de cualquier manera?. En otras palabras, a fin de hacer "justicia" (llevar a los responsables ante autoridades jurisdiccionales competentes) se puede admitir el empleo de cualquier método disponible, incluso aquellos prohibidos por el derecho internacional.

En el presente artículo nos proponemos hacer frente a este dilema desde la perspectiva del derecho internacional público. Para ello, analizaremos la doctrina del *male captus bene detentus*, y cómo las distintas fuentes del derecho internacional la han confrontado o afirmado respectivamente. Abordaremos el tema de los tratados de extradición y su interpretación a la luz de esta doctrina para luego analizar, tanto desde la perspectiva del Estado como la del individuo afectado, los supuestos de responsabilidad internacional que se derivan del ejercicio del secuestro y del engaño. Finalmente concluiremos haciendo algunas breves reflexiones sobre la necesidad de que los Estados dejen de lado esta doctrina por considerarla contraria al Derecho Internacional.

La doctrina de *male captus bene detentus*

La doctrina del *male captus bene detentus*, inspirada en el principio de efectividad, afirma la competencia de una autoridad jurisdiccional (ya sea un tribunal interno o internacional) para juzgar a un acusado a pesar de que su presencia ante la misma haya sido obtenida a través de la violación de normas internas o internacionales. Así no resulta re-

levante la manera en la cual este individuo ingresó al territorio del Estado que pretende juzgarlo o al territorio en el cual el tribunal internacional tiene jurisdicción.

En ese sentido, *once a prisoner is under the authority of a given court and has been properly charged in accordance with the local law, he may be tried and, if convicted sentenced by that court regardless of the mode by which he was brought originally under the authority of that court*⁶.

Esta doctrina incluye el secuestro y el engaño, pero no sólo se limita a estas dos modalidades pues también comprende los casos de entrega irregular. Esta última modalidad tiene lugar cuando la entrega del individuo se lleva a cabo sin cumplir las formalidades establecidas por el derecho internacional, los tratados de extradición o la legislación interna de los estados. Sin embargo, por razones metodológicas, en el presente artículo, nos ocuparemos únicamente del secuestro y el engaño.

La práctica del secuestro

Mediante el presente trabajo no pretendemos realizar un estudio exhaustivo de aquellos casos en los cuales los tribunales se han pronunciado sobre la práctica del secuestro o engaño. Sin embargo, podemos afirmar que los Estados no han mostrado una misma línea de conducta sobre esta práctica y su validez frente al derecho internacional. En ese sentido, el Tribunal Penal para la ex-Yugoslavia (el "TPIY") ha señalado que *the case law referred to is far from uniform. In some national jurisdictions, the maxim male captus bene detentus is more closely*

*followed than in others. Furthermore, the case law on this particular issue is still developing and such developments are more advanced in some jurisdictions. In addition, the concept of forced cross-border abductions is not always interpreted the same way*⁷.

Siguiendo a Gómez Robledo podemos definir al secuestro, en el ámbito internacional, como la remoción de un individuo de la jurisdicción de un Estado por el uso de la fuerza o la amenaza de la misma. Esta acción se caracteriza por la completa ausencia de procedimientos regulares que son previstos por el ordenamiento jurídico del Estado en donde el secuestro se realiza, y puede efectuarse por las autoridades de un tercer Estado contando o no con la connivencia de las autoridades locales o por particulares⁸.

A continuación, nos detendremos a presentar algunos de los casos que con mayor frecuencia han sido utilizados por los tribunales nacionales e internacionales al momento de fundamentar sus fallos. A partir de éstos, podremos comparar cuáles han sido los principales argumentos, a favor y en contra, para luego poder extraer nuestras propias conclusiones.

El caso más famoso fue el secuestro del teniente coronel de la S.S. Adolph Eichmann quien fuera detenido en Argentina, el 11 de mayo de 1960, por ciudadanos israelitas y trasladado clandestinamente a Israel para ser juzgado por los crímenes que cometió durante la Segunda Guerra Mundial. Frente a esta situación, las autoridades israelitas manifestaron que el secuestro había sido realizado por particulares, sin la autorización ni conocimiento del Estado de Israel, pero dado que Eichmann ya se encon-

traba en territorio israelí le correspondía a sus autoridades juzgarlo.

En los Estados Unidos, este tipo de prácticas han sido avaladas por la Corte Suprema bajo el amparo de la doctrina Ker-Frisbie⁹, la cual recogiendo la doctrina *male captus bene detentus*: *provides that the forcible and unlawful abduction of a criminal defendant will not impair the court's jurisdiction over that defendant*¹⁰.

En el caso de Frederick M. Ker¹¹, los principales argumentos de la defensa eran los siguientes: a) no se había respetado el debido proceso, porque el acusado fue arrestado (secuestrado) por un agente Pickerton en el Perú y posteriormente trasladado a los Estados Unidos; y b) se había violado el tratado de extradición entre Perú y los Estados Unidos.

Con relación al primer punto, la Corte Suprema de los Estados Unidos resolvió que *for the mere irregularities in the manner in which he may be brought into custody of the law, we do not think he is entitled to say that he should not be tried at all for the crime which he is charged in a regular indictment... it would hardly be claimed that, after the case had been investigated and the defendant held by proper authorities to answer for the crime, he could plead that he was first arrested 'without due process of law... There are authorities of the highest respectability which hold that such forcible abduction is not sufficient reason why the party should not answer when brought within the jurisdiction of the court which has the right to try him for such an offense, and presents no valid objection to his trial in such court'*¹².

Respecto al tratado de extradición, la Corte consideró que no se violó el re-

ferido tratado, pues no se podía argumentar que éste estableciera que Ker había adquirido automáticamente el *status* de asilado por el solo hecho de haber viajado al Perú para escapar de los crímenes por los cuales ahora se le juzgaba.

Otro caso, ocurrido a inicios de los noventa es el del doctor Humberto Álvarez-Machaín, ciudadano mexicano quien fuera secuestrado el 2 de abril de 1990 en su casa en Guadalajara, México, por agentes del FBI y trasladado en un avión privado a El Paso, Texas, en los Estados Unidos. Se acusaba a Álvarez-Machaín de haber participado en el asesinato, al prolongarle la vida para que otros pudieran torturarlo e interrogarlo, del agente Enrique Camarena Salazar de la Drugs Enforce Agency de los Estados Unidos.

Luego de tomar conocimiento del secuestro el Gobierno de México envió sendas notas de protesta¹³ a través de las cuales manifestó su malestar al considerar que no se había respetado el tratado de extradición celebrado entre México y los Estados Unidos, y su completo rechazo hacia este tipo prácticas. Asimismo, exigió el inmediato retorno de Álvarez-Machaín y la extradición de los responsables del secuestro para que sean juzgados por las autoridades judiciales mexicanas.

La Corte Suprema de los Estados Unidos señaló que el secuestro de Álvarez-Machaín no constituía una violación del tratado de extradición entre México y los Estados Unidos, puesto que en el referido tratado no se había establecido de manera expresa esta prohibición. Al respecto, manifestó que ni la negociación al momento de celebrar el

tratado ni la conducta ulterior de las partes reflejaban que los secuestros podrían constituir una violación al mismo¹⁴.

Esta posición no ha estado ausente de críticas, y ha sido dejada de lado por los Estados Unidos excepcionalmente. Así, en el caso de Francisco Toscanini, ciudadano italiano, quien fuera secuestrado por agentes estadounidenses en Uruguay y trasladado a los Estados Unidos para ser juzgado por tráfico ilícito de drogas¹⁵, la Corte de Apelaciones del Segundo Circuito señaló que *if proven, U.S. government-sponsored torture of a foreign national who was kidnapped from Uruguay and subsequently convicted in the United States would extraterritorially violate the due process of a foreign national*¹⁶.

Asimismo, la Corte indicó que *we view due process as now requiring a court to divest itself of jurisdiction over the person of a defendant where it had been acquired as the result of the government's deliberate, unnecessary and unreasonable invasion of the accused's constitutional rights. This conclusion represents but an extension of the well-recognized power of federal courts in the civil context to decline to exercise jurisdiction over a defendant whose presence has been secured by force or fraud*¹⁷.

En el caso Toscanini, la Corte de Apelaciones resolvió en función de los abusos de los que fue objeto Toscanini desde el momento en que fue detenido en Uruguay hasta que fue arrestado en el territorio de los Estados Unidos, y no por el propio acto de secuestro en sí mismo. Adicionalmente, estableció que se requería la participación directa de agentes estadounidenses en la comisión de los

actos abusivos para que estas prácticas pudieran ser rechazadas, lo cual provocaba que los tribunales desvirtuasen su jurisdicción a fin de ver el asunto.

Esta práctica de realizar secuestros no ha sido exclusiva de los Estados Unidos, sino que también otros estados la han utilizado a fin de poder llevar a los presuntos criminales ante sus tribunales a fin de que sean juzgados.

Antoine Argoud (1961) fue secuestrado en Munich por personajes desconocidos y trasladado a Francia luego que se emitiera una orden de arresto contra su persona por parte del Estado francés. Las autoridades francesas fueron alertadas de la presencia de Argoud dentro de su territorio a través de una llamada anónima, y procedieron a detenerlo y juzgarlo.

Frente a dicha situación, Argoud apeló ante la Corte de Casación francesa señalando que los tribunales franceses carecían de jurisdicción para juzgarlo debido a la forma en que había sido detenido. Sin embargo, la Corte denegó el pedido y confirmó la jurisdicción de los tribunales franceses para juzgarlo.

Por otro lado, la Corte de la Provincia Natal en Sudáfrica en el caso *Ndhlovu y otros v. Ministerio de Justicia*, señaló que a pesar de que la policía sudafricana los había detenido en Swaziland y trasladado a Sudáfrica para ser procesados *it had jurisdiction to try persons 'arrested in violation of public international law for an offence committed against the law of that State'*¹⁸.

Sin embargo, en el caso del señor Ebrahim, miembro del denominado Congreso Nacional Africano, la Corte Supre-

ma de Sudáfrica estableció que, debido a la participación de agentes del Gobierno sudafricano en su secuestro de Swazilandia para ser juzgado en Sudáfrica por el delito de traición, dicho secuestro constituía una violación del derecho internacional que no podía ser aceptada.

En consecuencia, la Corte afirmó no tener jurisdicción para juzgarlo al señalar que *the individual must be protected against illegal detention and abduction, the bounds of jurisdiction must not be exceeded, sovereignty must be respected, the legal process must be fair to those affected and abuse of law must be avoided in order to protect and promote the integrity of the administration of justice*¹⁹.

El cuestionamiento al establecimiento de jurisdicción al cual nos hemos referido en las páginas anteriores se ha presentado también en el marco de los tribunales internacionales creados por el Consejo de Seguridad bajo el amparo del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

En el caso de Dragan Nikolic, fue secuestrado por personas desconocidas, mientras se encontraba en la República Federal de Yugoslavia, quienes lo llevaron a Bosnia y Herzegovina para finalmente ser entregado a la Fuerza de Estabilización de la OTAN (la "SFOR") y transferido a la custodia del TPIY. La defensa señaló que al tomar al acusado la SFOR y el Procurador, al tomar al acusado, habían adoptado y hecho suya la ilegal conducta realizada por los desconocidos. Lo anterior provocaría, según la defensa, que el TPIY se encontrase impedido de ejercer su jurisdicción sobre el acusado, pues éste no puede basar su

jurisdicción en la doctrina *male captus bene detentus*.

Por su parte, el TPIY procuró en todo momento señalar que el presente caso se diferenciaba de los casos de secuestros ante tribunales nacionales, en tanto que, la relación que mantiene el Tribunal con los estados es una relación vertical y no horizontal como lo sería la relación entre dos estados. Este carácter vertical de la relación se daba en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, por lo que la soberanía puesta en cuestión, tratándose de una relación Estado-Estado, no podría ser la misma bajo este esquema²⁰.

Asimismo, el TPIY señaló que al haber sido Nikolic secuestrado por particulares sin participación o incentivos del SFOR o de la procuraduría no existía ninguna responsabilidad por parte del Tribunal, ni ésta podría serle atribuida²¹.

En materia de derechos humanos, el TPIY señaló que *due process of law includes questions such as how the Parties have been conducting themselves in the context of a particular case and how an accused has been brought into the jurisdiction of the Tribunal*²². Sin embargo, al mismo tiempo rechaza de facto que la sola práctica del secuestro sea motivo suficiente para contrarrestar la jurisdicción del Tribunal sino que *in a situation where an accused is very seriously mistreated, maybe even subjected to inhuman, cruel or degrading treatment, or torture, before being handed over to the Tribunal, this may constitute a legal impediment to the exercise of jurisdiction over such an accused*²³.

Luego de analizar los diversos casos

de secuestro, así como los pronunciamientos de los tribunales al respecto, tanto nacionales como internacionales, podemos concluir que, tal como señala Mann, *in so deciding the courts of the world have, however, failed to face the decisive question. This is not whether jurisdiction exists, but whether jurisdiction should be exercised*²⁴.

El derecho internacional frente al secuestro

El Derecho Internacional ha condenado la práctica del secuestro debido a que los estados al ejecutarla violan la soberanía de otros estados, pues ella implica la toma de determinadas acciones dentro del territorio de otro Estado sin su previo consentimiento²⁵.

La Corte Permanente de Justicia Internacional ha señalado que *now the first and foremost restriction imposed by international law upon a State is that –failing the existence of a permissive rule to the contrary– it may not exercise its power in any form in the territory of another State. In this sense jurisdiction is certainly territorial; it cannot be exercised by a State outside its territory except by virtue of a permissive rule derived from international custom or from a convention*²⁶.

Por su parte, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a través de su Resolución No. 4349, luego del secuestro de Eichmann, condenó esta acción señalando que *actos tales como los sometidos a consideración, que afectan la soberanía de un Estado miembro y por tanto causan fricción internacional, pueden, en caso de repetirse, poner en peligro la paz y seguridad internacionales*²⁷.

En sus Resoluciones Nos. 579²⁸ y 638²⁹, el Consejo de Seguridad ha condenado todos los actos de secuestro y pedido que se ponga en libertad a todas las personas que hubieren sido secuestradas y tomadas como rehenes, independientemente del lugar en que se encuentren detenidas y de quién las tenga en su poder. Asimismo, afirmó la obligación de todos los estados en cuyo territorio se encontrasen detenidas personas secuestradas o tomadas como rehenes, de adoptar urgentemente las medidas apropiadas para lograr su liberación en condiciones de seguridad e impedir que se cometan actos de secuestro y de toma de rehenes en el futuro.

Cabe destacar que en su Resolución No. 1269³⁰, al subrayar la necesidad de intensificar la lucha contra el terrorismo en el plano nacional y reforzar la cooperación internacional, el Consejo de Seguridad estableció que estos dos supuestos debían estar basados en el respeto de los principios de la Carta y las normas de derecho internacional, incluido el respeto de los derechos humanos.

Luego de los ataques del 11 de septiembre del 2001, el Consejo de Seguridad, adoptó una serie de resoluciones condenando los actos terroristas y haciendo un llamado a la comunidad internacional para que todos los estados cooperen en la lucha contra el terrorismo y sancionen a los responsables de estos actos. Así, mediante Resolución No. 1566³¹ se instó a todos los estados a que, de conformidad con las obligaciones que les impone el derecho internacional, cooperen plenamente en la lucha contra el terrorismo, especialmente con aquellos en cuyo territorio o contra cuyos ciudadanos se cometan actos de terrorismo, a fin de encontrar, negar refugio seguro y some-

ter a la justicia, sobre la base del principio de enjuiciamiento o extradición, a quien apoye o facilite la financiación, la planificación, la preparación o la comisión de actos de terrorismo o la provisión de refugio seguro o participe o intente participar en esos actos.

Tal como se puede apreciar, el Consejo de Seguridad ha establecido un marco de acción a los estados a fin de reprimir a los responsables de actos terroristas y señala que estos deberán ser juzgados en el territorio donde se encuentren los responsables de los mismos o, de ser el caso, extraditados de conformidad con el derecho internacional. En ese sentido, el Consejo de Seguridad no permite a los estados tomar cualquier acción a fin de llevar a los responsables ante sus tribunales a fin de poder ser juzgados, sino que por el contrario, opta por la cooperación internacional bajo la figura de la extradición y rechaza cualquier otro tipo de prácticas tales como el secuestro o el engaño.

Asimismo, el Restatement of the Law Third establece que un Estado puede ejecutar sus leyes penales dentro de su territorio a través de la policía, agencias de investigación, procuradores públicos y tribunales, pero agrega que *the procedures of investigation, arrest, adjudication, and punishment are consistent with the state's obligations under the law of international human rights*; 2. *A state's law enforcement officers may exercise their functions in the territory of another state only with the consent of the other state, given by duly authorized officials of that state*³².

El Gobierno de Canadá presentó en el caso Álvarez Machaín un Amicus Curiae a la Corte Suprema de los Esta-

dos Unidos, condenando la práctica del secuestro por considerarla contraria al derecho internacional y violatoria de la soberanía del Estado en donde ella se realiza. Sostuvo que *Canada views transborder abduction from Canada to the United States as breaches of the Canada-United States Extradition Treaty and breaches of Canada's sovereignty. Other civilized nations, as well, would not agree with the position of petitioner in this case; they would insist that unless a nation otherwise consents to a removal of a person from its territory, an extradition treaty is the exclusive means for a requesting state government to obtain such a removal and that it is the policy of nations to request return of abducted persons. Canada and its component governments do not hold to a policy of abductions from American territory, and if abductions occur, they could not reasonably expect the United States to acquiesce in Canadian courts' disrespect of U.S. sovereignty through exercise of jurisdiction over abducted individuals. The Government of Canada would, upon protest, cooperate to obtain the return of an abducted fugitive*³³.

Asimismo, haciendo referencia a un estudio que realizó el Gobierno de Canadá sobre la práctica del secuestro en el ámbito internacional a diversos estados³⁴ se concluyó que *all countries indicated that they would regard such abductions as a violation of their sovereignty and would protest. All countries indicated that they would regard such abductions as a violation of international law. Swiss officials stated that an officially sponsored abduction, in the context of existing rendition procedures and treaties, would be considered by them a violation of the principles of 'loyalty and good faith' recognized in international*

*law. Australia, Britain, Norway, Sweden and New Zealand consider it a violation of bilateral extradition treaties. Britain, Finland, Germany, and the Netherlands, would demand the return of the abducted person. If an abducted person were returned to their territory, and brought before their courts, Austria, Finland, The Netherlands, Norway, Sweden and Switzerland would consider that the person should be returned*³⁵.

Por su parte, la Cámara de los Lo-res ha señalado en el caso de Paul James Bennet³⁶ que *the maintenance of the law prevailed over the public interest in the prosecution and punishment of crime where the prosecuting authority had secured the prisoner's presence within the territorial jurisdiction of the court by forcibly abducting him or having him abducted from within the jurisdiction of some other state in violation of international law, the law of the state from which he had been abducted and his rights under the laws of that state and in disregard of available procedures to secure his lawful extradition to the jurisdiction of the court from the state where he was residing. It was an abuse of process for a person to be forcibly brought within the jurisdiction in disregard of extradition procedures available for the return of an accused person to the United Kingdom*³⁷.

Una amplia mayoría de autores consideran que esta práctica es contraria al Derecho Internacional³⁸ por lo que los estados deben abstenerse de realizarla, y en caso ésta se produjera los tribunales debían de abstenerse de ejercer su jurisdicción. En ese sentido, haciendo referencia al caso Eichmann, Randall señala que *however atrocious Eichmann's offenses, Israel could not justify its*

*violation of Argentina's sovereignty by the universality principle or any other jurisdictional principle of international law*³⁹.

No obstante, algunos autores consideran que los secuestros, si bien resultan contrarios al derecho internacional, éstos pueden ser aceptables para casos extremos. Así, llegan a admitir la posibilidad que los secuestros puedan realizarse siempre y cuando se trate de: a) crímenes que sean de una gran gravedad (crímenes de guerra, de lesa humanidad, genocidio, entre otros); b) cuando existe una falta de Estado (organización política); c) cuando el individuo haya cometido los crímenes bajo el auspicio del Estado que le da protección y éste precisamente no quiere extraditarlo; d) cuando el Estado en donde se encuentra rehúsa hacer los esfuerzos necesarios para detenerlo y llevarlo a la justicia; e) cuando es llevado a través del engaño; f) cuando es nacional del Estado que realiza el secuestro; o g) cuando los perpetradores son caza recompensas y no agentes del Estado⁴⁰.

Por otro lado, la práctica del secuestro implica que los perpetradores de la misma sean penalmente responsables por haberla realizado pudiendo el Estado donde se ejecuta exigir la extradición de aquellos que cometieron el secuestro. Adicionalmente, es posible sostener que el Estado en cuyo territorio se cometió el secuestro puede actuar de la misma manera, es decir, secuestrando a aquellos que por tratar de juzgar secuestraron inicialmente al individuo. Así, se llegaría (bajo el amparo de la doctrina *male captus bene detentus*) a un círculo vicioso cuyo único resultado será el de procurar la inestabilidad e inseguridad entre los estados y la continua violación del

derecho internacional y de los derechos humanos.

El perpetrador y la atribución de responsabilidad internacional

La práctica del secuestro o engaño, tal como hemos analizado puede ser realizada con el consentimiento del Estado o por particulares que actúan por iniciativa propia.

En cuanto al primer supuesto, no existe ningún problema en cuanto a la atribución de responsabilidad internacional dentro del elemento subjetivo, es decir, que la conducta pueda ser atribuida al Estado de manera directa. Al respecto, Bassiouni señala que *for abduction to be unlawful under international law, the abductors must: (i) be public agents or other persons acting under color of law (not bona fide volunteers) of a state other than the one where the individual was present at the time of seizure, and (ii) these agents must act without the consent of the state where the seizure takes place*⁴¹.

El segundo supuesto, debemos analizarlo separando dos etapas para efecto de poder determinar la responsabilidad del Estado. Por un lado, está la actuación de los particulares que por iniciativa propia han capturado o engañado al presunto criminal, para luego trasladarlo al territorio del otro Estado. Esta conducta no puede ser atribuible al Estado, puesto que se trata de un acto respecto del cual no ha tenido ninguna ingerencia, siendo un principio del derecho internacional que un Estado no es responsable internacionalmente por actos de particulares⁴².

La segunda etapa surge cuando el presunto delincuente ha sido trasladado al Estado, y éste decide establecer su jurisdicción no obstante la manera en que el individuo acusado fue llevado a dicho territorio. De asumir jurisdicción, los tribunales estarían haciendo suyo el acto de los particulares que realizaron el secuestro y por ende éstos le serían atribuidos a dicho Estado, ya que como señala el artículo 11 del Proyecto de Código de Responsabilidad Internacional, tratándose de comportamientos que el Estado reconozca y adopte como propios se consideran éstos como hechos de dicho Estado⁴³.

Al respecto, Mann señala que *even if a person acting in the foreign territory is not a police officer, but a private one, subsequent adoption by the State entails its responsibility... If a State wishes to avoid a finding of ratification, it has the option of returning the abducted person to the State from which he was removed*⁴⁴

Cabe destacar que un Estado no sólo es responsable por los actos que realice el Poder Ejecutivo sino también por cualquier acto que cometan sus órganos, incluido el Poder Judicial, ya que “aunque independientemente del Gobierno, el poder judicial no es independiente del Estado, y es tanto una parte de este último para los efectos internacionales, como lo es el ejecutivo”⁴⁵.

Responsabilidad internacional frente al Estado

La Carta de las Naciones Unidas (la “Carta”) establece como principio la igualdad soberana de todos sus miembros y, en su artículo dos numeral cuatro, señala que los miembros de la organización

en sus relaciones internacionales deben abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

Para algunos autores, este enunciado es bastante general, y respecto de él existen ciertas excepciones, como el derecho inmanente de legítima defensa en el supuesto de ataque armado en el caso del artículo 51 de la Carta. Así, algunos lo han visto como una vía que permitiría a un Estado secuestrar, es decir, hacer uso de la fuerza de manera extraterritorial en la medida que dicho acto sería una respuesta a un ataque sufrido contra un nacional⁴⁶.

Por otro lado, se ha señalado que el secuestro no implica una violación a la integridad territorial o a la independencia política⁴⁷, ya que quienes lo ejecutan no pretenden hacerse de parte del territorio ni interferir en la política del Estado en el cual se realiza.

En sentido contrario, el Consejo de Seguridad estableció, al pronunciarse sobre el caso Eichmann, que los hechos sucedidos con ocasión de su secuestro afectaban la soberanía de los estados por lo que resultaban incompatibles con la Carta de las Naciones Unidas⁴⁸.

Estos hechos resultaban contrarios a lo previsto en la Resolución 2625 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre los principios de Derecho Internacional referidos a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados, la cual establece que los estados tienen el deber de abstenerse de acudir a la amenaza o uso de la fuerza contra

la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado en sus relaciones internacionales. Asimismo, la Resolución señala que los estados no pueden intervenir, ya sea de forma directa o indirecta, en los asuntos que son de jurisdicción interna de otro Estado⁴⁹.

Por su parte, el Comité Jurídico Interamericano al ser requerido por el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, señaló que “está fuera de toda discusión y duda que el secuestro en cuestión configura una grave violación del derecho internacional público, pues constituye una trasgresión a la soberanía territorial de México”⁵⁰.

La mayoría de autores coincide en manifestar que el secuestro constituye una violación a la soberanía e independencia de los estados. En ese sentido, Henkin señala que *when done without consent of the foreign government, abducting a person from a foreign country is a gross violation of international law and gross disrespect for a norm high in the opinion of mankind. It is a blatant violation of the territorial integrity of another state*⁵¹.

Asimismo, Mann sostiene que *a State which authorizes the abduction of a person from the territory of another sovereign State is guilty of violation of public international law...Its basis is the incontrovertible rule that exercise of physical force by one State in the territory of another State without the latter's consent constitutes an excess of international jurisdiction or a violation of the 'principle of respect for State sovereignty'*⁵². Lo cual es reiterado por Shearer al sostener que el secuestro (*abduction*) es claramente un hecho ilícito desde el doble punto de vista del de-

recho interno, como del derecho internacional, cometiéndose una clara infracción a la soberanía territorial⁵³.

En su informe de 1980, respecto de la capacidad del FBI para llevar a cabo secuestros, la Oficina de Asesoría Legal del FBI señaló que *a forcible abduction, when coupled with a protest by the asylum state, is a violation of international law*, y agregó que *the FBI only has lawful authority when the asylum state acquiesces to the proposed operation*⁵⁴.

En ese sentido, las acciones del FBI en territorio distinto al de los Estados Unidos se encuentran limitadas por la soberanía del Estado en el cual se pretenden realizar, y por lo tanto para efectuarse lícitamente requieren el consentimiento previo de dicho Estado. Sin embargo, el informe concluye señalando que *even where an abduction is a technical violation of international law, a federal district court should not divest itself of jurisdiction over the fugitive's criminal prosecution*⁵⁵.

No obstante, la misma Oficina de Asesoría Legal, en 1989, cambió de opinión señalando que *we concluded that the 1980 Opinion erred in ruling that the FBI does not have legal authority to carry out extraterritorial law enforcement activities that contravene customary international law*⁵⁶.

La nueva opinión se fundamentó en que tanto el ejecutivo como el Congreso, cada uno en el ámbito de sus competencias, tienen la autoridad para dejar de lado la costumbre internacional *commensurate with these inherent constitutional power, this authority carries with it the power to direct Executive Branch agents to carry out arrests that contravene customary international law*

and other international law principles which our legislature has not acted upon to make part of our domestic law⁵⁷. Para ello, argumentan que los estados se verían atados a una camisa de fuerza ya que sin esta capacidad el derecho internacional, en particular la costumbre, perdería su carácter dinámico y evolutivo, que son precisamente sus mayores atributos⁵⁸.

Por otro lado, el Harvard Research Project, en el capítulo referente a la jurisdicción penal, establece que *in exercising jurisdiction under this Convention, no State shall prosecute or punish any person who has brought within its territory or a place subject to its authority by recourse to measures in violation of international law or international convention without first obtaining the consent of the State or States whose rights have been violated by such measures*, y agrega que *it is everywhere agreed, of course, that 'recourse to measures in violation of international law or international convention' in obtaining custody of a person charged with crime entails international responsibility*⁵⁹.

Asimismo, el Restatement Third señala que *If a state's law enforcement officials exercise their functions in the territory of another state without the latter's consent, that state is entitled to protest and, in appropriate cases, to receive reparation from the offending state. If the unauthorized action includes abduction of a person, the state from which the person was abducted may demand return of the person, and international law requires that he be returned*⁶⁰.

Al respecto, Wallace señala que *if*

*the alleged offender has been procured by illegal means, for example kidnap or in violation of an extradition treaty, this will not preclude the tribunal from exercising jurisdiction...the norm, however [Toscanini] is that a state will, in the absence of protest from the other states, try alleged offenders brought before the courts by irregular means... States will only refrain from exercising jurisdiction over persons illegally brought before their courts from another state if the latter protest*⁶¹.

Sin embargo, en los comentarios al Restatement se sigue manteniendo la posición de que en caso el Estado no proteste, el otro Estado podrá juzgar al individuo, supeditando de esta manera los derechos del individuo a que el Estado tenga que reclamar. Lo cual resulta contradictorio con los *reporters' notes* los cuales se establece que el secuestro o una extradición irregular pueden vulnerar los derechos del individuo de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el caso de la responsabilidad internacional frente al Estado cuya soberanía hubiese sido vulnerada, debido al secuestro realizado por agentes de otro Estado dentro de su territorio, se puede presentar el caso de que dicho Estado decida simplemente no presentar reclamo alguno. Así, se ha considerado que si el Estado en donde se realizó el secuestro no protesta los tribunales del otro Estado juzgarán al individuo.

Sin embargo, se debe tener presente que también se han vulnerado los derechos del individuo secuestrado, y éste podría reclamar internacionalmente al Estado que cometió el secuestro su repa-

ración⁶² incluyendo la *restitutio in integrum*⁶³, tal como veremos a continuación.

Esto último significaría disponer la entrega del acusado al Estado del cual fue sustraído a fin de que se lleve a cabo de manera regular la solicitud de extradición correspondiente o de ser el caso su juzgamiento por dicho Estado⁶⁴. Así, no quedaría impune la supuesta conducta delictiva del individuo, sino que simplemente se tendrá que cumplir con determinadas formalidades para su extradición. Esto no significa alentar la impunidad, sino muy por el contrario contribuye al fortalecimiento de la legitimidad de los sistemas judiciales internos, y por ende a la seguridad de la comunidad internacional⁶⁵.

Responsabilidad internacional frente al individuo

Al momento de analizar la práctica del secuestro se debe tener presente que no sólo viola la soberanía del otro Estado, sino que también se vulneraron los derechos de la persona que fue secuestrada. Sin embargo, hasta el momento no existe ningún tratado, ya sea a nivel universal o regional, que establezca expresamente la prohibición del secuestro o del engaño para efecto de ser juzgado.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce una serie de derechos a favor de los individuos que pueden verse vulnerados frente a un acto de secuestro. Así, el artículo siete claramente establece que nadie puede ser sometido a torturas ni a penas crueles inhumanas o degradantes.

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que el párrafo uno del artículo nueve del Pacto se aplica a todas las formas de privación de libertad, ya sea como consecuencia de un delito o de otras razones. Para ser privado de libertad se deben cumplir dos condiciones necesariamente: a) que el motivo sea fijado por ley; y b) que se siga el procedimiento establecido en ésta.

En el caso del secuestro, si bien la ley del Estado que pretende juzgar al individuo que fue secuestrado puede fijar el motivo para la privación de la libertad no se puede establecer lo mismo con relación al procedimiento. Un Estado no podría establecer como mecanismo válido de detención el secuestro en otro Estado, siendo este ser contrario al derecho internacional⁶⁶.

En los casos *Celiberti de Casariego v. Uruguay*⁶⁷ y *López Burgos v. Uruguay*⁶⁸ el Comité de Derechos Humanos interpretó que las obligaciones de los estados en el marco del Pacto no se limitan al territorio del Estado Parte, sino alcanza a los actos que cometan sus agentes en el territorio de otro Estado, ya sea con la aquiescencia de éste o con su oposición. Lo relevante es la relación entre el individuo y el Estado para efectos de cualquier violación de sus derechos previstos en el Pacto por dicho Estado, independientemente del lugar donde esta ocurra, por dicho Estado. Por ello, para el Comité, Uruguay violó entre otros el artículo nueve (uno), en la medida que el secuestro de *Celiberti* y *López* constituyeron una detención y arresto arbitrario.

Por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso *Ocalan v. Turquía* señaló que *an arrest made by the authorities of one State on the territory*

of another State, without the consent of the latter, affects the person's individual rights to security under Article 5 ss 1⁶⁹.

El artículo 13 del Pacto se aplica para los casos de entrega irregular de extranjeros, pues ninguno puede ser expulsado del territorio de un Estado parte, salvo que esta decisión haya sido adoptada de acuerdo a ley. Sobre el particular, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que se debe dar a los extranjeros plenas facilidades para entablar recursos en contra de la expulsión de manera que ese derecho sea efectivo en todas las circunstancias del caso⁷⁰.

Cabe destacar que en los comentarios al Restatement Third se establece que tratándose de secuestro los *articles 3, 5, and 9 of the universal declaration of human Rights, as well as articles 7, 9 and 10 of the International Covenant on Civil and Political Rights might be invoked in support of such a view.*

En ese sentido, el Grupo de Trabajo en Materia de Detenciones Arbitrarias de las Naciones Unidas ha señalado que *the detention of Humberto Álvarez-Machain is declared to be arbitrary, being in contravention of article 9 of the Universal Declaration of Human Rights and article 9 of the International Covenant on Civil and Political Rights and principles 2 of the Body of Principles adopted by the General Assembly in resolution 34/173...⁷¹.*

Asimismo, el Comité Jurídico Interamericano ha señalado "la incompatibilidad de la práctica del secuestro con el debido proceso que corresponde a toda persona, por grave que sea el crimen que se le acuse, y que constituye uno de los derechos consagrados por el derecho internacional"⁷².

Para Higgins from the perspective of an individual, his forcible detention and removal (whether or not from one jurisdiction to another, whether or not to stand trial) violate his human rights, in that everyone is entitled to security of the person and only to be restrained in accordance with due process⁷³.

Algunos estados han señalado que no obstante los medios que hubieren sido empleados para su ingreso, éstos no podrían abstenerse de juzgar a un acusado que se encuentre en su territorio, ni estarían obligados a devolverlo al Estado del que fue secuestrado⁷⁴. Asimismo, se ha señalado que para que un tribunal no pueda establecer su jurisdicción se requeriría que el Estado de donde se cometió el secuestro deba protestar al Estado cuyos tribunales pretende juzgarlo.

En sentido contrario, Bush considera que *an individual right against abduction based in human rights law would negate the need for protest by the abductee's country. The protest requirement is problematic because it forces the asylum state to weigh an individual's complaint against other bilateral foreign policy issues, usually to the individual's disadvantage. Under human rights law, the variables of the abduction would be irrelevant. Foreign abduction alone would be sufficient to trigger a remedy⁷⁵.*

Asimismo, Mann señala que *consequently, whether or no the injured State protest or otherwise objects, the abduction of the accused from its territory, by force or by stealth, should be treated not as a bar to jurisdiction, but as a misuse of its exercise⁷⁶.*

Para Bassiouni frente a este tipo de

prácticas 1. *States must abide by specific human rights norms and in spirit fulfill the principles and purposes of the Charter [Naciones Unidas] and the instruments which interpret it. 2. Unlawful seizures in violation of international law and improper methods executed without benefit of a legal process insuring minimal standards of due process or in violation of specific human rights provisions are to be held violative of international law and sanctioned in the following manner: a) The perpetrators, their aiders and abettors, and responsible superiors are to be held internationally responsible; b) The person who was subjected to these practices is to be returned to the state from which he was seized and is entitled to damages; c) The state wherein the act occurred is entitled to damages. 3. The International Court of justice is to exercise compulsory jurisdiction in hearing petitions by states on behalf of individuals who were the object of such treatment and to issue Writs of World habeas corpus*⁷⁷.

El Comité Jurídico Interamericano ha señalado que “es claro que los Estados Unidos de América, como responsable de la violación de la soberanía de México por el secuestro del ciudadano mexicano Humberto Álvarez Machaín, están obligados a repatriarlo, sin perjuicio de otras reparaciones a que su conducta haya podido dar lugar”⁷⁸.

Asimismo, tratándose de los responsables del secuestro el Estado está obligado a juzgarlos por los actos cometidos. En ese sentido, Labardini señala que “el Estado que efectuó el secuestro tiene entonces un claro deber de regresar al prisionero y castigar o extraditar a los agentes responsables.... En consecuencia, existe la obligación de regresar a la

victima al Estado desde donde fue arrestada, secuestrada o engañada a abandonar”⁷⁹.

La práctica del engaño

Otra de las modalidades utilizadas para lograr llevar al territorio de un Estado a un acusado ha sido a través del engaño. Con relación a esta práctica, la cual resulta más controvertida que el secuestro en tanto que se puede ejecutar sin que se viole la soberanía de otro Estado, se encuentran diversas opiniones respecto a su licitud.

En contra de admitir el engaño como instrumento válido para lograr que un presunto criminal ingrese en el territorio del Estado o salga a espacios donde ningún Estado ejerce su jurisdicción, Mann, señala que *it is submitted that a violation of international law occurs also where the State or its agent does not abduct the victim by force, but induces him by fraud or other illegal means to leave the country of refugee and proceed to some other country where he is apprehended...A State, being sovereign, is not expected to tolerate acts that involve generally recognized illegality, though they are not performed by force. It is not necessarily the use of force, but the illegality, that constitutes the wrong done to the sovereignty of the State*⁸⁰.

En el caso de Fawaz Yunis, libanés que había sido acusado de haber secuestrado y explotado un avión jordano en Beirut, éste fue detenido en aguas extraterritoriales por agentes estadounidenses tras haber sido engañado por éstos para que se trasladase a dicha zona en un yate a fin de realizar una venta de drogas.

En apelación la Corte del Circuito de Columbia señaló que *international law could not preclude exercise of personal jurisdiction over the defendant. The appellate court also held that the universality principle of international law, under which states may prescribe and prosecute certain offenses recognized by the international community as meriting universal concern, established subject matter jurisdiction over Yunis' offenses. The court found no evidence of the sort of 'international, outrageous government conduct necessary' to sustain Yunis' jurisdictional argument under the 'very limited exception to the general rule' from Toscanini*⁸¹.

La Corte fundamentó su fallo a partir de la sentencia del caso Toscanini, y el debate se centró en los actos sufridos por Yunis durante su detención y traslado a los Estados Unidos. Sin embargo, la Corte no se pronunció respecto a si, por el hecho de haber sido engañado por los agentes, los tribunales estadounidenses, carecerían de jurisdicción para poder juzgarlo.

Sin embargo, la Corte señaló que los individuos por sí mismos no tendrían capacidad para argumentar el incumplimiento del tratado de extradición, ya que se requeriría de la protesta del otro Estado Parte del tratado (Líbano o Chipre) a fin de que el mismo pudiera ser exigido⁸².

Por otro lado, esta práctica no ha sido aceptada de manera uniforme por diversos estados. En el caso de Kenneth Walker, ciudadano canadiense que bajo la falsa pretensión de realizar un negocio de venta de armas auspiciado por agentes encubiertos de los Estados Unidos se embarcó en un avión con destino a Bahamas;

sin embargo, la ruta de vuelo del avión fue modificada hacia Nueva York, y tras arribar fue arrestado por las autoridades estadounidenses. Frente a ello Walker presentó en Canadá una demanda civil contra los Estados Unidos y las personas que participaron del engaño. No obstante que la demanda fue rechazada, se estableció que *as long as a person's will is overcome by force or fraud, the person has been 'abducted'*⁸³. Asimismo, las protestas de Canadá frente a los Estados Unidos por el incidente demuestran un claro rechazo a la práctica del engaño.

La Comisión Europea de Derechos Humanos ha tenido la oportunidad de pronunciarse en contra del engaño, en el caso de Walter Stocke, ciudadano alemán sospechoso de haber cometido delitos tributarios, éste fue llevado de Estrasburgo, Francia, a Luxemburgo, en una avioneta rentada bajo la falsa premisa de encontrarse con unos inversionistas para realizar unos negocios inmobiliarios en España. El operativo fue concertado por autoridades alemanas, tanto de la procuraduría como de la policía, contando con la colaboración del señor Koster quien fuera el encargado de engañar a Stoke recibiendo como contraprestación una serie de beneficios pues él también se encontraba siendo investigado.

Sin embargo, el Tribunal Europeo señaló que al no haber quedado debidamente demostrada la participación de agentes alemanes en la treta hecha a Stocke para que ingresara al territorio alemán, no se podía determinar la responsabilidad del mismo. Por lo que, consideró entonces que no era necesario pronunciarse sobre la conformidad de la práctica del engaño frente a la Convención⁸⁴.

Por su parte, el TPIY en el caso de Slavko Dokmanovic, quien fuera engañado por un agente de la Oficina del Procurador del TPIY (OTP) que le propuso sostener una reunión con el general Jacques Klein, administrador transitorio de Eslavonia Oriental, con el propósito de que se le compensara por las propiedades que tenía en dicho territorio. De acuerdo a los arreglos establecidos Dokmanovic, ingresó al territorio de Eslavonia Oriental porque se le había garantizado que no sería detenido por las autoridades. Sin embargo, al llegar a la base de Erdut donde supuestamente se llevaría a cabo la reunión fue detenido para posteriormente ser trasladado a la Haya a fin de ser juzgado por el TPIY.

La defensa de Dokmanovic alegó durante el proceso que su detención había sido realizada de manera ilegal y que ésta violaba no sólo lo dispuesto en el Estatuto del Tribunal sino que también la soberanía de la Republica de la ex-Yugoslavia. Sin embargo, el Tribunal señaló que *the means used to accomplish the arrest of Mr. Dokmanovic neither violated principles of international law nor the sovereignty of the FRY*⁸⁵.

Consideramos que no se debe asimilar a las prácticas de engaño con el secuestro, ya que cada una tiene sus propias características, y la comisión de uno u otro puede generar la afectación de distintos derechos.

Si bien se suele señalar que la persona que es engañada decide en última instancia realizar determinada acción por su propia voluntad, éste es un argumento bastante discutible que se puede prestar a malas interpretaciones, ya que se podría argumentar de otro lado que la persona, como en el caso anteriormente

señalado, de conocer las verdaderas condiciones no hubiera tomado dicha decisión.

Por su parte, Snyder, en sus recomendaciones a la oficina del procurador para el ICTR, señala al tribunal que este no debe adoptar el principio de *male captus bene detentus*, y al mismo recomienda no realizar las prácticas de secuestro o engaño⁸⁶.

Los tratados de Extradición

Podemos definir a la extradición como un acto formal de cooperación judicial internacional, mediante el cual un Estado (Estado requerido), de conformidad con el derecho internacional, entrega a una persona que se encuentra en su territorio a otro Estado (Estado Requiriente), para que éste pueda juzgarlo por los delitos que se le imputan o bien para cumplir una pena impuesta previamente.

En ese sentido, un tratado de extradición, tal como señala el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, será *an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, in which those States undertake to surrender to one another, in accordance with the rules agreed on, individuals sought for an offence or subject to investigation, for the purposes of carrying out a sentence or an arrest warrant issued by the judicial authorities of the requesting party*⁸⁷.

Los tratados de extradición⁸⁸ tienen como propósito servir y fomentar la cooperación entre los estados que los celebran⁸⁹. Del mismo modo, al celebrarlos los estados pretenden mantener intacta su soberanía pues reiteran el principio

de que ningún Estado puede ejercer su jurisdicción en el territorio de otro⁹⁰.

Como señala Ramaccioti "el fundamento de los tratados de extradición se encuentra en el principio de la soberanía territorial de cada Estado, de forma tal que la única forma legítima de obtener jurisdicción sobre un acusado que está fuera de las fronteras es pasando por el mecanismo que establece el tratado; si no existiera un acuerdo expreso, sólo se puede obtener la jurisdicción pasando por la autorización del Estado donde se encuentra el delincuente perseguido"⁹¹.

Por otro lado, los tratados de extradición no sólo establecen derechos y deberes para las partes que los celebran, es decir, los estados, sino que también consagran derechos a favor de los individuos. Son precisamente los individuos sobre quienes recae el contenido de estos tratados por lo que no pueden quedar al margen frente a la violación que un Estado pueda realizar a los mismos.

Sin embargo, usualmente el individuo ha sido visto como un objeto de estos tratados y no como un actor predominante. Esto se ha debido a que, como señala Lauterpatch, de las dos principales funciones de los tratados de extradición, la protección del acusado y la cooperación internacional para evitar los crímenes, se ha dado mayor importancia a esta última.

Esta tendencia encuentra su fundamento en los rezagos de no considerar al individuo como sujeto de derecho internacional pleno, ya que se asume que los tratados de extradición solo crearían derechos entre los estados que los celebra. Por ello, podemos observar que

municipal courts have held occasionally that such protection as extradition treaties stipulate in favor of individuals is not based on rules of international law which they are entitled to invoke in their own right...this is also the explanation of the practice of the courts of some countries in the matter of their jurisdiction over persons brought before them in violation of international law. Apparently in these cases the courts were not of the view that such persons were entitled to rely in their own right on rules of international law. Otherwise, it is difficult to see how courts could consider themselves entitled to exercise jurisdiction⁹².

Por su parte, la Corte Permanente de Justicia Internacional, de manera progresista, estableció en su Opinión Consultiva sobre el asunto del Danzig⁹³ que si bien normalmente no es misión de los tratados internacionales atribuir directamente derechos y obligaciones a los individuos, no existe ninguna imposibilidad de que algún tratado lo haga. Así, podemos señalar que los tratados de extradición además de procurar los elementos que hemos señalados tiene una finalidad adicional, y quizá la más importante, que es proteger al individuo otorgándole una serie de derechos en su favor frente a los estados que los celebran.

En ese sentido, *the protection of human rights relies in part on an effective system of criminalizing and punishing violations of human rights. Similarly, a system of law enforcement depends on the legitimacy of a system which protects humanity and group and individuals' rights. Extradition of alleged criminals, therefore, must be preformed in such a manner as to preserve the human rights of the individual. When a nation chooses to circumvent the process of regular*

*rendition in accordance with a formal extradition treaty by using alternative means, such as luring, the protection of human rights is arguably at risk*⁹⁴.

Por otro lado, los tratados de extradición establecen una serie de condiciones que se deben cumplir para que un Estado pueda extraditar a un individuo, entre estas reglas podemos observar: a) el principio de reciprocidad; b) la atribución de jurisdicción del Estado requirente⁹⁵; c) el establecimiento de los delitos extraditables⁹⁶; d) la pena mínima; e) el principio de doble criminalidad; f) el principio de especialidad; g) la no-extradición en caso de pena de muerte o tortura; h) restricción a la extradición de nacionales⁹⁷.

En ese sentido, podríamos preguntarnos por qué al celebrar un tratado de extradición se pone tanta atención a determinados aspectos del mismo, de manera incluso que se convierten en requisitos y prohibiciones bastante engorrosas. Para que finalmente, al no señalarse nada con relación a la prohibición del secuestro, se asuma que esta práctica es permitida. Acaso cuando se acude a esta práctica se respetan los demás requisitos previstos en los tratados o en la costumbre internacional con relación a la extradición.

A pesar de la gran cantidad de tratados de extradición celebrados entre diferentes estados⁹⁸, éstos no contienen un artículo que de manera expresa establezca la prohibición del secuestro. Sin embargo, esta falta de disposición expresa de prohibir el secuestro no significa que esta práctica sea permitida por los tratados, o que se puedan ilegítimizar esos actos⁹⁹.

En ese sentido, para el Grupo de

Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias it may be maintained that the Extradition Treaty does not explicitly prohibit abduction, just as it does not prohibit someone being held under an extradition application from being tortured or executed by the requested country. However, it is obvious that this is implicitly prohibited when the subject matter - cooperation in the struggle against crime by surrendering offenders - is regulated in all dimensions by the treaty in question. Abduction is the opposite of surrender, for the basic element of the former is the unilateral wish of what should be the requesting party, whereas the basic element of the latter is the decision of the requested party¹⁰⁰.

Los tratados deben ser interpretados en base a distintos principios de interpretación. En ese sentido, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados señala que un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. Asimismo, se podrá acudir de manera auxiliar a los trabajos preparatorios y a las circunstancias de su celebración.

En su opinión disidente el Juez Stevens de la Corte Suprema, en el caso Álvarez Machaín señaló, respecto al tratado de extradición de México y los Estados Unidos, que *the governments' claim that the Treaty is not exclusive, but permits forcible governmental kidnapping, would transform these, and other, provisions into little more than verbiage... in my opinion, 'the manifest scope and object of the treaty itself', plainly imply a mutual undertaking to respect the territorial integrity of the other contracting party. That opinion is confirmed by a*

consideration of the 'legal context' in which the treaty was negotiated...it is shocking that a party to an extradition treaty might believe that it has secretly reserved the right to make seizures of citizens in the other party's territory¹⁰¹.

Asimismo, el Comité Jurídico Interamericano ha señalado que "al interpretar el tratado de extradición entre los Estados Unidos y México, en el sentido de que no es impedimento para el secuestro de personas, hace caso omiso del precepto según el cual los tratados deben interpretarse de conformidad con su objeto y fin y en relación a las normas aplicables y principios del derecho internacional"¹⁰².

El asesor legal del Departamento de Estado Abraham Sofaer señaló que "*in general, I would say that seizure by US official of terrorist suspects abroad might constitute a serious breach of the territorial sovereignty of a foreign state, and could violate local kidnapping laws.... Such acts might also viewed by foreign states as violations of international law and incompatible with the bilateral extradition treaties that we have in force with those nations*"¹⁰³.

El mecanismo de la extradición es una muestra de la cooperación internacional para luchar contra la criminalidad y evitar la impunidad, así la celebración de tratados ya sea en el ámbito bilateral o multilateral colaborará en esta difícil tarea. Por ello, el Instituto de Derecho Internacional ha señalado que *both systems of extradition at the present in use, the bilateral and the multilateral, should be developed and extended...The making of reservations to multilateral treaties on extradition should be limited as far as possible*¹⁰⁴.

Conclusiones

Las prácticas del secuestro y el engaño perjudican el sistema de cooperación en materia penal y son contrarias al derecho internacional. Para evitar que los estados recurran a estos actos, el derecho internacional ha reaccionado creando un marco normativo a través de la figura de la extradición la cual permite poder alcanzar los mismos objetivos, es decir, que se juzguen a los presuntos delincuentes.

En ese contexto, los tratados de extradición buscan lograr un balance, entre los derechos de los estados, en función del reconocimiento de su soberanía, como de la relación entre éstos y los individuos. Así, los referidos tratados constituyen una garantía directa a favor de los individuos, sin que para ello, tenga que existir una protesta del Estado en donde éstas prácticas se realizaron.

De admitirse el secuestro, tal como algunos pretenden, se estaría fomentando que los estados acudan a recursos unilaterales que implican la violación de los derechos del Estado donde éste se ejecuta así como de los derechos de los propios individuos. Además, se puede generar una situación de conflicto entre los estados, pues (en palabras del Consejo de Seguridad) estos actos implican la quiebra de los principios en que se asienta el orden internacional y crean un clima de inseguridad y desconfianza incompatibles con la preservación de la paz.

Sin embargo, para evitar que ello ocurra los estados deben estar dispuestos a establecer un sistema efectivo para juzgar y sancionar, o en caso contrario extraditar a aquellos presuntos respon-

sables, ya que, como señaló la Corte Europea de Derechos Humanos *the establishment of safe havens for fugitives would not only result in danger for State obliged to harbor the protected person but also tend to undermine the foundations of extraditions.*

En el caso que algún Estado decida recurrir al secuestro o engaño, deberá tenerse presente que dichas prácticas constituirían un supuesto de responsabilidad internacional, lo mismo que si no participa en el acto, pero después sus tribunales confirman su jurisdicción para juzgarlos. Esta responsabilidad tendrá un carácter doble ya que el Estado será responsable tanto frente al Estado donde el secuestro se realizó como ante el individuo que es víctima del mismo. Si bien en el caso del engaño, en principio, no se afectaría la soberanía del Estado, quién lo ejecuta está violando los derechos del individuo y por tanto sería responsable internacionalmente frente a éste.

El derecho internacional reconoce la obligación de reparar que tienen los estados cuando son sujetos de responsabilidad internacional, y en el presente caso, este deber consistirá en volver a la situa-

ción anterior, *restitutio in integrum*. Así, el Estado responsable deberá entregar al individuo al Estado en donde fue secuestrado o engañado, para que sea juzgado en ese Estado o para que se requiera, de conformidad con el derecho internacional, su extradición.

En ese sentido, se ha pronunciado la Asociación de Derecho Internacional Penal al señalar que *abducting a person from a foreign country or enticing a person under false pretenses to come voluntarily from another country in order to subject such a person to arrest and criminal prosecution is contrary to public international law and should not be tolerated and should be recognized as a bar to prosecution. The victim of such violation should have the right to be brought into the position which existed prior to the violation. The violation entails liability in respect of the person concerned and the State whose sovereignty has been violated, without prejudice to any criminal liability of the persons responsible for the abduction. Similar procedures such as deportation or expulsion, deliberately applied in order to circumvent the safeguards of extradition procedures should be avoided*¹⁰⁵.

Notas

- 1 Cabe destacar que en el caso del Tribunal Penal Internacional para Rwanda, el cual tiene jurisdicción para juzgar a los individuos que cometieron crímenes en el territorio de Rwanda y en sus países vecinos, la mayoría de los inculcados fueron detenidos fuera de estos países. Éstos han sido encontrados y detenidos en países como Camerún (10), Kenya (14), Togo (1), Mali (2), Benin (2), Namibia (1), Angola (1), Inglaterra (1), Bélgica (6), Burkina Faso (1), Francia (2), Dinamarca (1), Países Bajos (2), Senegal (1), Suiza (2), Sudáfrica (2), Gabón (1), Estados Unidos (1), Côte d'Ivoire (2). International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR Detainees status on 28 October 2005.
- 2 "Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad

- civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas". Informe de Diane Orentlicher. Comisión de Derechos Humanos. Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1, p. 6.3 *Extradition is an admixture of national and international law. It presents an interesting tension between principles of dualism and monism, between sovereignty and cooperation and between comparative and international criminal law. Extradition is the process by which one sovereign renders a fugitive to another for prosecution or to serve his sentence if already convicted. Essentially, it is the international mechanism for binding a person over for trial in another country.* Blakesley, Christopher. *Autumn of the patriarch: The Pinochet extradition debacle and beyond human rights clauses compared to traditional derivative protections such as double criminality.* 91 J. Crim. L. & Criminology 1. p. 16.
- 4 Como señala Superior *extradition request, whether based upon treaties or customary international law, are often cumbersome and ineffective.* Superior, Christopher. *International Bounty Hunters for War Criminals: Privatizing the Enforcement of Justice.* 50 A.F. L. Rev. 215. p. 226; Ramacciotti, Beatriz. "La sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos de América en el caso Álvarez Machaín a la luz del Derecho Internacional". *Derecho & Sociedad*, Lima, 2002, p. 26.
 - 5 Existen diversas razones que pueden impulsar a los estados a llevar a cabo estas prácticas. Entre ellas, podemos destacar 1) las excesivas formalidades que implican un proceso regular de extradición; 2) la falta de celebración de tratados de extradición; 3) los tratados no contemplan los tipos penales ya sea porque éstos han sido excluidos o porque no se encuentran actualizados; 4) el interés económico de los cazadores de recompensas; 5) la venganza; 6) la falta de cooperación por parte de las autoridades involucradas; y 7) la falta de funcionarios expertos en materia de extradición.
 - 6 Gerhard von Glahn. *Law Among Nations.* New York, Macmillan Publishing, p. 278.
 - 7 Asimismo, el ICTY al analizar diferentes casos ha señalado los elementos que desde su punto de vista han sido considerados como los más relevantes por parte de los Estados al momento de tener que resolver y por los cuales éstos han llegado a diferentes decisiones. Para ello, se formulan las siguientes preguntas: 1) si es que algún miembro del Poder Ejecutivo del Estado a dónde llevan al individuo participó o estuvo involucrado en la transferencia del acusado del Estado donde se encontraba; 2) si el acusado era nacional del Estado de dónde fue sustraído o del Estado que pretende juzgarlo; 3) si el Estado afectado protestó de alguna manera en contra de la sustracción; 4) si existía algún tratado de extradición entre los estados, y si de haber existido éste, si es que se dio algún primer intento por aplicarlo; 5) cómo fue tratado el acusado durante el período en que se encontraba privado de su libertad hasta el momento de su arresto en el Estado que pretende juzgarlo; y 6) por qué tipo de crímenes se le pretendía juzgar.
 - 8 Gómez Robledo Verduzco, Alonso. *United States vs Álvarez Machain.* 1993. En: www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=226
 - 9 En el caso *Frisbie v. Collins*, la Corte Suprema de los Estados Unidos confirmó la sentencia de la Corte Suprema de Illinois en el caso *Ker* al reiterar la posibilidad de que un tribunal podía juzgar a un acusado no obstante que éste había sido secues-

- trado. Sin embargo, a diferencia del caso Ker, Frisbie había sido secuestrado de un Estado y trasladado a otro dentro de los Estados Unidos.
- 10 Kovac, Mary Alice. *Apprehension of war crimes inductees: Should the United Nations' courts outsource private actors to catch them?* Catholic University Law Review, 2002. p. 635; Paust, Jordan y otros. *International Criminal Law: Cases and Materials*. Durham, Carolina Academic Press, 2000, pp. 468-474.
 - 11 En el caso Ker v. Illinois (1882) un agente Pinkerton, Henry G. Julian, se trasladó al Perú para intentar regresar a Ker (el cual tenía nacionalidad estadounidense) a los Estados Unidos por haber cometido los crímenes de robo y desfalco. A pesar de que existía un tratado de extradición entre ambos estados y el agente Pinkerton contaba con una solicitud de extradición, este secuestró a Ker y lo llevó a los Estados Unidos para ser juzgado en el estado de Illinois. Cabe destacar que al momento de ser secuestrado Ker, el Perú se encontraba ocupado militarmente por tropas chilenas tras haberse sucedido la Guerra del Pacífico.
 - 12 *Ker v. People of State of Illinois*, 119 U.S. 436 (1886).
 - 13 Notas diplomáticas del 18 de abril, 16 de mayo y 19 de junio de 1990.
 - 14 *United States v. Álvarez-Machaín*, 504 U.S. 655 (1992). *Certiorari to the United States Court of Appeals for the ninth Circuit No. 91-712; Justice Rehnquist delivered the Opinion of the Court, in which Justice White, Scalia, Kennedy, Souter, and Thomas joined*. Luego de pronunciarse la sentencia diversos países y organizaciones internacionales se manifestaron contra la misma por considerarla una flagrante violación del derecho internacional. Labardini, Rodrigo. *La Magia del Intérprete*. Extradición en la Suprema Corte de los Estados Unidos: El caso Álvarez-Machaín. México, Porrúa, 2000, pp. 5-14.
 - 15 Toscanini vivía en Montevideo, Uruguay, cuando, engañado por un policía uruguayo fue citado en un lugar y golpeado hasta quedar inconsciente. En ese estado, fue llevado a la frontera con Brasil, donde policías brasileños de manera irregular lo trasladaron a Porto Alegre, en donde lo mantuvieron incomunicado y sin alimentación por once días. Después fue llevado a Brasilia, donde fue interrogado por 17 días aplicándole choques eléctricos y derramándole alcohol en los ojos entre otros actos de tortura, todo ello con el asentimiento de un oficial antinarcóticos estadounidense. Cuando Toscanini recobró la conciencia se encontraba detenido en los Estados Unidos. Gómez Robledo Verduzco, Alonso. *Secuestrar para Juzgar: Pasado y Presente de la Justicia Extraterritorial*. 1998. www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=838.
 - 16 *United States v. Toscanini*, 500 F.2d 267 (2d Cir. 1974)
 - 17 *United States v. Toscanini*, 500 F.2d 267 (2d Cir. 1974)
 - 18 Kovac, Mary Alice. *Ob. Cit.*, p. 634.
 - 19 *State v. Ebrahim*, 2 S.A.L.R. 553, Judgment of 26 February 1991.
 - 20 Cabe destacar que el Estatuto de la Corte Penal Internacional no hace referencia expresa a la prohibición, del secuestro o el engaño. Sin embargo, se establecen una serie de garantías en favor del presunto criminal cuando sea entregado a la Corte.
 - 21 *Prosecutor v. Dragan Nikolic*, In Trial Chamber II, Case No. IT-94-2-PT (2002), paras. 97-105.
 - 22 *Prosecutor v. Dragan Nikolic*, In Trial Chamber II, Case No. IT-94-2-PT (2002), para. 111.

- 23 Prosecutor v. Dragan Nikolic, In Trial Chamber II, Case No. IT-94-2-PT (2002), para. 111.
- 24 Mann, F.A., "Reflections on the prosecution of persons abducted in breach of international law". *Further Studies in International Law*. Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 346.25 En ese sentido, Dixon señala que "enforcement of jurisdiction may take place only in a state's own territory unless some special permission has been granted to exercise enforcement jurisdiction in an area under the sovereignty of another state". Dixon, Martin. *International Law*. London, Blackstone Press, 2003, p. 134.
- 26 Caso S.S. Lotus (Francia v. Turquía), Corte Permanente de Justicia Internacional. Serie A, No. 10 (1927); En igual sentido se ha manifestado el Sexto Comité de Naciones Unidas y el grupo de trabajo en materia de detenciones arbitrarias del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Scharf, Michael. The tools for enforcing international criminal justice in the new millennium: Lessons from the Yugoslavia Tribunal. 49 DePaul L. Rev. 925, pp. 968-969.
- 27 Consejo de Seguridad, S/RES/4349, aprobada en su 868 sesión celebrada el 13 de junio de 1960. La Resolución fue aprobada por ocho votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones (Polonia y Unión de Republicas Socialistas Soviéticas);.
- 28 Consejo de Seguridad, S/RES/579, aprobada en su 2637 sesión celebrada el 18 de diciembre de 1985 por unanimidad. Cabe destacar, que estas resoluciones no están directamente vinculadas al secuestro realizado para llevar a presuntos criminales al territorio de un Estado determinado para que éste los pueda juzgar, sino a la práctica del secuestro en el marco de atentados terroristas. Sin embargo, los principios que en éstas se recogen ilustran nuestra materia y sirven como referentes.
- 29 Consejo de Seguridad S/RES/638, aprobada en su 2872 sesión celebrada el 31 de julio de 1989.
- 30 Consejo de Seguridad, S/RES/1269, aprobada en su 4053 sesión celebrada el 19 de octubre de 1999.
- 31 Consejo de Seguridad, S/RES/1566 (2004), aprobada en su 5053 sesión celebrada el 8 de octubre de 2004.
- 32 "Restatement of the Law Third Foreign Relations Law of the United States". third edition. 432. *Measures in Aid of Enforcement of Criminal Law*.
- 33 *Brief of the Government of Canada as Amicus Curiae in support of the Respondent in the case of United States v. Álvarez Machaín*.
- 34 Australia, Austria, Inglaterra, Finlandia, Alemania, Países Bajos, Noruega, Nueva Zelandia, Suecia y Suiza.
- 35 *Brief of the Government of Canada as Amicus Curiae in support of the Respondent in the case of United States v. Álvarez Machaín*.
- 36 Ciudadano neocelandés que fue detenido en Sudáfrica por agentes policiales británicos y trasladado por la fuerza a Inglaterra, no obstante existía un mecanismo para lograr su extradición sobre la base de la *Extradition Act* de 1989, por encontrarse vinculado a actividades ilícitas en la compra de un helicóptero.
- 37 *Regina vs. Horseferry Road Magistrates' Court, Ex parte Bennett*. House of Lords, 1993, www.justis.com/pdf2/lrpdf/ELR/S9441/S9441004.PDF
- 38 Berdan Weissman, Kristin. *Extraterritorial Abduction: The endangerment of future peace*. 27 U.C. Davis L. Rev. 459, p. 494; Mann, F. A. Ob. Cit., p. 407; Brownlie señala que "the governing principle is that a state cannot take measures on the territory of

- another state by way of enforcement of national laws without the consent of the alter". Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*. Ob. Cit., p. 307; Para Reydams "a State cannot perform outside its territory acts auxiliary to the prosecution and trial of an offence (eg arrest of a suspect, collection of evidence, site inspection, or deposition of witnesses) unless explicitly authorized by the territorial State". Reydams, Luc. *Universal Jurisdiction: International and Municipal Legal Perspective*. Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 3; Sánchez Legido, Ángel. *Jurisdicción Universal Penal y Derecho Internacional*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 153-159; Fett Kearns, Temple. *Breaking the Shackles of the Past: The Role and Future of State Sovereignty in Today's International Human Rights Arena*. 25 Nova L. Rev. 501, 2001, pp. 522-523.
- 39 Randall, Kenneth. *Universal Jurisdiction Under International Law*. 66 Tex. L. Rev. 785, 1988, p. 814.
- 40 Bush, Jonathan A., *How did we get here?*. 45 Stand. L. Rev. 1993, pp. 978-980; Al respecto, Higgins sostiene que, "in order to prevent abuse by states who simply seek to enforce their police power overseas, this proposed 'decoupling' [the illegal method of seizing the accused, and the exercise of an otherwise existing jurisdiction over him] should apply to the assertion of universal jurisdiction only over that limited category of offences regarded as international crimes –war crimes, crimes against humanity, and arguably slavery. Abduction to secure the presence of persons to be tried for other offences should, however, cause jurisdiction to be set aside". Higgins, Rosalyn. *Problems & Process: International Law and how we Use it*. Oxford, Clarendon Press, 1995, Ob. Cit., pp. 72-73; Kovac, Mary Alice. Ob. Cit., pp 652-653; Supernor, Christopher. Ob. Cit., p. 226.
- 41 Bassiouni, Cherif. *International Extradition: United States Law and Practice*. New York, Oceana Publications, 2002, p. 255.
- 42 El principio general, basado en la práctica estatal y en las resoluciones judiciales internacionales, es que el comportamiento de una persona o un grupo de personas que no actúan en nombre del Estado no se considerará un hecho de ese Estado según el derecho internacional. *Report of the International Law Commission on the work of its Fifty third session (2001)*, supplement No. 10 (A/56/10), p.109.
- 43 Un ejemplo de este supuesto es citado por la Comisión de Derecho Internacional en el caso de Eichmann. *Report of the International Law Commission on the work of its Fifty third session (2001)*, supplement No. 10 (A/56/10), p.111.
- 44 Mann, F.A, Ob. Cit., p. 340.
- 45 Jiménez de Arechaga, Eduardo. "Responsabilidad Internacional". En: Max Sorensen. *Manual de Derecho Internacional Público*. México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2000, p.522.
- 46 "Under the self-defense theory, 'the use of force...is viewed as an extension of the lawful exercise of a state's right of self defense'. One could argue that the defense of nationals is, in effect, the defense of the state itself". Laflin, Melanie. *Kidnapped terrorists: Bringing international criminals to justice through irregular rendition and other quasi legal options*. 26 J. Legis. 315. Para Barr, "it may well be that the President will choose to direct extraterritorial arrests only when he believes that he is justified in doing so as a matter of self defense under international law". Statement of William P. Barr, Assistant Attorney General, Office of Legal Counsel, United States Department of Justice, On the Legality as a matter of domestic Law of Extraterritorial Law Enforcement Activities that Depart from International Law, Before the Subcommittee on Civil and

- Constitutional Rights of the Committee on the Judiciary, United States House of representatives, November 8, 1989.
- 47 *The realist theorist argue that the literal reading of article 2 (4) does not limit the right of a state to use force to protect its nationals abroad. According to realist scholars, 'the use of force to protect a state's nationals in a foreign territory is not directed at the 'territorial integrity' or 'political independence' of the foreign state'.* Laflin, Melanie. Ob. Cit., p. 315.
 - 48 El 3 de agosto de 1960 el Estado argentino e Israel dieron por concluida la controversia a través de un texto conjunto: "Los Gobiernos de la Republica Argentina e Israel, animados por el propósito de dar cumplimiento a la resolución del Consejo de Seguridad del día 23 de junio de 1960 en cuanto expresa la esperanza de que mejoren las relaciones tradicionalmente amistosas entre ambos países, resuelven considerar concluido el incidente originado en la acción cometida por nacionales israelíes en perjuicio de derechos fundamentales del Estado argentino". Citado por Valle Riestra, Javier. *Tratado de Extradición*. Lima, AFA, 2004, p. 324.
 - 49 Resolución A/RES/2625 (XXV), del 24 de octubre de 1970.
 - 50 Resolución CP/RES.586 (909/92) del 15 de julio de 1992, acerca de la jurisdicción internacional de la sentencia dictada por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso de USA v. Álvarez Machaín (recurso de certiorari). En su voto explicativo, Rubin, señala que no obstante considerar que el Comité carece de competencia para pronunciarse sobre la cuestión admite que, *I believe that there has been a clear violation of international law*", y agrega, *"it is nearly unanimous views of jurists the world over that a violation of international law has taken place*.
 - 51 Henkin, Louis. *A decent respect to the opinion of mankind*. 1992. Citado en *Brief for the respondent. United State of America v. Humberto Álvarez Machaín. On writ of certiorari to the United States Court of Appeals for the Ninth Circuit*.
 - 52 Mann, F.A., Ob. Cit., p. 339; Higgins, Rosalyn. Ob. Cit., p. 70.
 - 53 Shearer, Ivan Anthony. *Extradition in International Law*. Citado por Gómez Robledo Verdusco, Alonso. Ob. Cit., www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=226; Costi considerar que, "the arrest in the territory of another state constitutes an interference in the internal affairs of that state and, irrespective of the actual use of force, represents a sovereign act illegally performed in the absence of consent". Costi, Alberto. *Problems with current international and national practices concerning extraterritorial abductions*. 9 RJP/NZACL Yearbook 8 (2003), p. 66.
 - 54 Harmon, John. *Extraterritorial Apprehension by the Federal Bureau of Investigation*. 4B Op. Off. Legal Counsel 543 (1980).
 - 55 Ibid Idem.
 - 56 Barr, William. *Authority of the Federal Bureau of Investigation to override international law in extraterritorial law enforcement activities*, June 21, 1989.
 - 57 Statement of William P. Barr, Assistant Attorney General, Office of Legal Counsel, United States Department of Justice, *On the Legality as a matter of domestic Law of Extraterritorial Law Enforcement Activities that Depart from International Law, Before the Subcommittee on Civil and Constitutional Rights of the Committee on the Judiciary, United States House of representatives*, November 8, 1989.
 - 58 No coincidimos con el razonamiento empleado por el autor en la medida que para contravenir una costumbre internacional en forma lícita el Estado, en todo caso, no debe haber participado en su formación, convirtiéndose para ello en un objeto

- persistente, asimismo, no toma en cuenta la existencia de normas de *ius cogens* (de carácter imperativo que no puede pactarse en contrario y sólo modificables por una norma ulterior del mismo rango). Además, el carácter dinámico de la costumbre no puede ser manipulado de manera arbitraria por un Estado para ir contra ella, y requiere de la existencia de los elementos materiales y subjetivos, que el solo actuar de un Estado puede cumplir.
- 59 *Harvard Research in International Law* (1935). *Draft Convention on Jurisdiction With Respect to Crime*.
 - 60 *Restatement of the Law Third Foreign Relations Law of the United States* 3d. 432. *Measures in Aid of Enforcement of Criminal Law*.
 - 61 Wallace, Rebecca. *International Law*. London, Sweet & Maxwell, 2002, pp.119-120.
 - 62 Cabe destacar que esta situación dependerá del sistema de protección de Derechos Humanos, al cual el individuo pueda tener acceso.
 - 63 La *restitutio in integrum* constituye un principio general del derecho internacional firmemente establecido en la jurisprudencia. En la sentencia del asunto de la fábrica Chorzów la Corte Permanente de Justicia Internacional sostuvo que el principio esencial que se deriva de la noción misma del acto ilícito y que parece desprenderse de la práctica internacional, especialmente de la jurisprudencia de los tribunales, es que la reparación debe en lo posible borrar todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer al Estado que debiera verdaderamente existir si el referido acto no hubiese sido cometido. CPJI Serie A, No. 17, p. 47.
 - 64 Sin embargo, Bassiouni señala que, *the only established remedies are reparations and diplomatic apologies; the additional remedy of the person seized unlawfully is not yet recognized, however, some courts have seen fit to apply it*. Bassiouni, Cherif. *International Extradition: United Status Law and Practice*. Ob. Cit., pp. 289-29; En sentido contrario a lo señalado Brownlie señala que *while international responsibility may arise as a consequence of illegal seizure of offenders, the violation of the law does not affect the validity of the subsequent exercise of jurisdiction over them*. Brownlie, Ian. Ob. Cit., p. 317.
 - 65 En ese sentido, D'amato señala que si bien, *it would appear, as a result of the Eichmann case, that the individual lacks standing under international law to object to his abduction...In the present era, where human rights are increasingly recognized – indeed, the development of international criminal law itself recognizes rights both of victim and accused– there should be some basis for a defendant to claim standing to object his physical abduction. The basis for the claim would be the right of all citizens to be secure from physical abduction by the agents of foreign powers*. D'amato, Anthony. *National Prosecution for International Crimes*. Citado por Bassiouni, Cherif. *International Criminal Law (Enforcement)*. New York, Transnational Publishers, 1999, p. 219.
 - 66 Observación General No. 8 del Comité de Derechos Humanos, 16 período de sesiones (1982), para. 1.
 - 67 *Lilian Celiberti de Casariego v. Uruguay*. *Human Rights Committee, Communication No. R.13/56*, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/36/40), 1981.
 - 68 *Sergio Euben López Burgos v Uruguay*. *Human Rights Committee, Communication No. R.12/52*, U.N. Doc. Supp No. 40 (A/36/40), 1981.
 - 69 *Öcalan v. Turkey*, Application N^o. 46221/99, *Judgment, European Court of Human Rights*, 2003, Para. 88.

- 70 Observación General No. 15 del Comité de Derechos Humanos, 27 período de sesiones (1986), paras 9 y 10.
- 71 United Nation Working Group on Arbitrary Detention. E/CN.4/1994/27, Decision 48/1993 (USA), p. 140.
- 72 Opinión del Comité Jurídico Interamericano acerca de la jurisdicción internacional de la sentencia dictada por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso de USA v. Álvarez Machaín (recurso de certiorari), 1992, para 13.
- 73 Higgins, Rosalyn. Ob. Cit., p. 70.
- 74 Como bien ha señalado Salmón "la consagración internacional de los derechos del ser humano significan que éste pasa a tener derechos propios en la esfera internacional que puede oponer jurídicamente a todos los Estados incluyendo al propio". Salmón Gárate, Elizabeth. *Los Tratados de Derechos Humanos*. Lima, Fondo Editorial PUCP, 2002, p. 55.
- 75 Bush, Jonathan A. Ob. Cit., p. 968.
- 76 Mann, F.A. Ob. Cit., pp. 351-352.
- 77 Bassiouni, Cherif. *International Extradition: United Status Law and Practice*. Ob. Cit., p. 306.
- 78 Opinión del Comité Jurídico Interamericano acerca de la jurisdicción internacional de la sentencia dictada por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso de USA v Álvarez Machaín (recurso de certiorari), 1992, para. 11; para Mann *the normal and generally accepted remedy in the event of a wrongful abduction is the return of the victim, i.e. restitution I kind*. Mann, F.A., Ob. Cit., p. 343.
- 79 Labardini, Rodrigo. Ob, Cit., pp.43-44.
- 80 Mann, F.A., Ob. Cit., pp. 340-341.
- 81 Kovac, Mary Alice. *Apprehension of war crimes indictees: Should the United Nations' courts outsource private actors to catch them?* Ob. Cit., p. 637; Asimismo, el Tribunal Constitucional Federal de Alemania ha señalado que "to the extent that the fight [against the] most serious crimes such as the support of international drugs trade and terrorism is concerned, luring someone out of a state's territorial sovereignty by means of trickery is not, at any rate to the extent that would be required to demonstrate state practice, regarded as an obstacle precluding criminal prosecution". In the Proceedings on the Constitutional Complaint of Mr. Al-M, and His Motion for Temporary Injunction (05/11/2003). En: www.bverfg.de/entscheidungen/rs20031105_2bvr150603en.html.
- 82 United States v. Yunis, 681 F. Supp. 909 (D.D.C. 1988).
- 83 Paust, Jordan y otros. *International Criminal Law: Cases and Materials*. Durham, Carolina Academic Press, 2000, p. 444;
- 84 Stocke v. Germany. *European Court of Human Rights*, Serie A, 1991.
- 85 Caso citado por Scharf, Michael. Ob. Cit., pp. 971-972.
- 86 Zinder, Benjamín. *New England School of Law International War Crimes Project Rwanda Genocide Prosecution*. Memorandum for the office of the Prosecutor. 2000.
- 87 United Nation Working Group on Arbitrary Detention. E/CN.4/1994/27, Decision 48/1993 (USA), p. 137.
- 88 La extradición puede estar prevista ya sea en tratados bilaterales de extradición (Tratado de Extradición entre Perú y Chile de 1932), multilaterales de extradición (Tratado de Extradición de la Unión Europea) o en tratados que, si bien, no son específicamente de extradición la contemplan (Convención contra la Tortura).

- 89 El Perú ha celebrado tratados bilaterales de extradición con Francia (1874), Bélgica (1888 modificado en 1958), Estados Unidos (1899 modificado en 1990 y 2001), Inglaterra (1904), Canadá (1904), Brasil (1919 modificado en 2003), Chile (1932), Kenya (1965), Malawi (1967), Fiji (1972), Bahamas (1978), España (1989), Italia (1994 modificado en 1999), Paraguay (1997 modificado en 2001), Colombia (1911 modificado en 1998), México (2000), Ecuador (2001), China (2001), Costa Rica (2002), Bolivia (2003), Panamá (2003), República de Corea (2003), Argentina (2004), El Salvador (2005). Asimismo, el Perú es Estado Parte del Tratado de Derecho Penal Internacional (1889) y de la Convención sobre Derecho Internacional Privado (1928).
- 90 Como señala Labardini, *Este tipo de instrumentos se basa en los principios de derecho internacional relativos a la independencia de los estados, la no-intervención en asuntos internos, la igualdad jurídica y el respeto a la integridad territorial*. Labardini, Rodrigo. Ob. Cit., p. 16.
- 91 Ramacciotti, Beatriz. Ob. Cit., p. 29.
- 92 Lauterpacht, Elilu. *International Law*. London, Cambridge University Press, 1975, pp. 513-514.
- 93 *Corte Permanente de Justicia Internacional*. Serie B, Número 15, pp. 17-18.
- 94 Paust, Jordan y otros. *International Criminal Law: Cases and Materials*. Ob. Cit., pp. 448-449.
- 95 Bajo los principios de territorialidad, personalidad activa, personalidad pasiva, protección de intereses, jurisdicción universal.
- 96 Los tratados de extradición suelen adoptar dos fórmulas, la de enumeración de los delitos por los cuales se concederá la extradición y la del sistema de la gravedad de la pena.
- 97 Por su parte, el Principio 26 (Restricciones a la Extradición) del Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad establece que, *los autores de delitos graves conforme al derecho internacional no podrán, para evitar su extradición, ampararse... al principio de no-extradición de los nacionales*. Informe de Diane Orentlicher. Comisión de Derechos Humanos. Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1, p. 15; Asimismo, el Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de 1983 en Cambridge ha resuelto que no obstante los estados en principio se encuentran libres para decidir negar la extradición de sus nacionales, la extradición de nacionales en base a la reciprocidad contribuye a la reducción de la comisión de crímenes. Institute of International Law, *New Problems of Extradition*. (Twelfth Commission, Rapporteurs: Mr. Kart Doehring), Session of Cambridge, 1983; *Those who oppose the extradition of their nationals should be asked to reevaluate their justification, reexamine its validity, and reconsider their further adherence to this rule*, porque de lo contrario a general and rigid rule of refusing to extradite nationals would reduce the effectiveness of extradition to combat transnational crime. Laflin, Melanie. Ob. Cit., p. 315.
- 98 Se estima que se han celebrado más de 1000 tratados de extradición en el mundo. Bassiouni, Cherif. *International Extradition: United Status Law and Practice*. Ob. Cit., p. 56.
- 99 Costi, Alberto. Ob. Cit., p. 62.
- 100 *United Nation Working Group on Arbitrary Detention*. E/CN.4/1994/27, Decision 48/1993 (USA), p. 138.

- 101 Dissenting Opinion of Justice Stevens, with whom Justice Blackmun and Justice O'Connor join. *United States v. Álvarez Machaín*, 504 U.S. 655 (1992). Certiorari to the United States Court of Appeals for the ninth Circuit No. 91-712. En 1881 el secretario de Estado Blaine señaló al Gobernador de Texas que *the treaty of extradition between the United States and Mexico prescribes the forms for carrying it into effect, and does not authorize either party, for any cause, to deviate from those forms, or arbitrarily abduct from the territory of one party a person charged with crime for trial within the jurisdiction of the other*. John Basset Moore. *Digest of International Law*. 1906, p. 329. Citado por Biblowit, Charles. *Transborder Abductions and United States policy: Comments on United States v. Álvarez Machaín*. 9 N.Y. Int'l L. Rev., p. 114. Asimismo, señala que esta misma posición fue reiterada por el Secretario de Estado Bayard en 1887 cuando protestó por el secuestro que realizaron policías de México de un nacional mexicano en Texas.
- 102 Opinión del Comité Jurídico Interamericano acerca de la jurisdicción internacional de la sentencia dictada por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso de USA y Álvarez Machaín (recurso de certiorari), 1992, para. 12.c.
- 103 Citado por Costi, Alberto. Ob. Cit., p. 62; *Abraham Sofaer en Bill to Authorize Prosecution of Terrorists and Others Who Attack US Government Employees and Citizens Abroad: Hearing Before the Subcomm. On Security and Terrorism of the Senate Committee On the judiciary, 99th Cong, 1st, Session (1985)*.
- 104 Institute of International Law, *New Problems of Extradition*. (Twelfth Commission, Rapporteurs: Mr. Kart Doehring), Session of Cambridge, 1983.
- 105 Paust, Jordan y otros. *International Criminal Law: Cases and Materials*. Ob. Cit., p. 449.



***Gonzalo
Bonifaz Tweddle**

Tercer secretario en el Servicio Diplomático de la República. Es bachiller en derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

La nueva GUERRA DE VIETNAM se da en el comercio

por César Huamanchumo*

El atroz enfrentamiento entre Estados Unidos y Vietnam (detonada con el ataque de Vietnam del Norte a dos destructores de la flota norteamericana en el Golfo de Tonkin, a principios de agosto de 1964), terminó oficialmente con el Acuerdo de Paz firmado en París el 27 de enero de 1973. El conflicto dejó un saldo devastador en ese país asiático, cuyo territorio fue bombardeado con 6.3 millones de toneladas de explosivos, es decir, 12 veces más que en la guerra de Corea y dos veces más que en la segunda guerra mundial. EE. UU. registró 58,135 muertos, 153,000 heridos y 2,500 perdidos en acción, habiendo gastado US\$ 141,000 millones, (www.howard.edu).

Con los campos destruidos y la población diezmada, Vietnam quedó con su economía en ruinas. Intentando superar esa descomunal postración, a mediados de los 80s, las autoridades dieron luz verde a seis grandes cambios económicos *Doi Moi* (traducido como renovación o nuevo pensamiento). Tales reformas fueron:

a) Descentralización del aparato estatal, permitiendo autonomía en el ámbito local.

- b) Supresión de controles y su reemplazo por una política monetaria de corte liberal.
- c) Adopción de tipo de cambio e intereses, en acuerdo con el mercado.
- d) Facilidades para usos de la tierra, y libertad de cultivos en función del mercado.
- e) Reconocimiento de la actividad privada como motor del crecimiento económico.
- f) Libertad a las empresas estatales y privadas para operaciones de comercio exterior.

Tan radical transformación fue, sorprendentemente, *una visionaria decisión del Partido Comunista de Vietnam*, tomada en su VI Congreso Nacional efectuado en 1986. No hubo influencia de ningún "Consenso de Washington" (John Williamson recién propuso sus ideas en 1990). Vietnam empezó su modernización casi al unísono con la *perestroika* y el *glasnot* que Gorbachov implantó en 1985 en la ex-Unión Soviética, liquidando el sistema socialista, simbolizada en la caída del Muro de Berlín, en 1989. Viene al caso recordar que, en esos años, mientras *el heroico Vietnam viraba el timón* hacia una economía de mercado, *el presidente Alan García cometía el de-*

sacuerdo de gobernar el Perú con énfasis estatista. Un error que, hidalgamente, el propio expresidente ha admitido públicamente.

En *Vietnam's Grassroots Reforms*, elaborado por John McMillan, de la *Graduate School of International Relations and Pacific Studies*, de la Universidad de California el autor expresaba, en 1993, que ...*el colonialismo, la guerra y luego la planificación central dejaron a Vietnam desesperadamente pobre. El ingreso per cápita estimado es de US \$ 200 y está entre los países más pobres del mundo. No obstante, debido a las reformas orientadas al mercado está siendo menos pobre, rápidamente. Creció 8% en 1989. Con la pérdida de la ayuda soviética, el ritmo cayó, pero sorpresivamente por encima del 5% en 1990 y 1991. En 1992 la economía se recuperó al 8.3% y en 1993 fue 7.2%* (www.faculty-gsb.stanford.edu).

Esos cambios reformularon el desarrollo de la República Socialista de Vietnam (RSV) y sus efectos fueron más notorios y positivos en el sector agrícola. Por ejemplo, un campesino ya podía elegir la cosecha a su criterio, basándose en la disponibilidad y precio de los insumos pero también en la demanda de los mercados. Se expandió la adquisición de equipo y maquinaria agrícola. Sin embargo, también hubo perjuicios en forma de altos impuestos, sobrecostos en procesamiento y transporte, que afectaron a los campesinos arroceros (80% de la población). Relevante fue, en todo caso, hacer posible que los productores rurales empezaran a trabajar para ellos mismos, ya no para el estado (www.esuchico.edu).

Según el Banco Mundial, las exportaciones vietnamitas aumentaron 28%

anualmente en el período 1990-1999, “más rápido que cualquier otro país en el planeta” y cuatro veces más veloz que la tasa anual de crecimiento del comercio mundial. Fue notable la evolución en la estructura de exportaciones, con creciente ponderación de bienes procesados que pasaron del 8% en 1991 a casi 40% en el 2000 (www.worldbank.org/vn). Un impulso decisivo en fortalecer esa recuperación económica se dio en 1994, cuando el presidente Clinton levantó el embargo que Vietnam venía sufriendo por 19 años, desde el fin de la guerra.

En 1995 ambos países restablecieron lazos diplomáticos, empezando tratativas a fin de reanudar vínculos económicos. Luego de cuatro años de negociaciones, el 13 de julio del 2000, EE. UU. y la República Socialista de Vietnam, suscribieron un *Acuerdo Bilateral de Comercio* (BTA en inglés), que fue aprobado por el Capitolio el 3 de octubre del 2001. Casi dos meses después, el 28 de noviembre, fue ratificado por la Asamblea Nacional de Vietnam y el presidente vietnamita lo firmó el 4 de diciembre.

Finalmente, el 10 de diciembre del 2001 el BTA se puso en marcha, con notas firmadas por Robert Zoellick, representante comercial de EE.UU. y Vu Khoan, ministro de comercio del país asiático (www.ustr.gov). En la introducción del BTA, ambas partes ...*acuerdan que los lazos económicos y comerciales son un importante y necesario elemento en el fortalecimiento de sus relaciones bilaterales, estando convencidos que un acuerdo comercial servirá mejor sus mutuos intereses*”. En el Art. 1º del Capítulo I denominado “Comercio de Bienes” se comprometen a aplicar *la cláusula de la nación más favorecida*. EE.UU. bajó de inmediato sus aranceles del 40% al 4%,

propiciando una *duplicación de las exportaciones vietnamitas*, durante 2002 y 2003, sucesivamente.

El BTA constituye un *acuerdo comprehensivo* que desea desarrollar *"equitativas relaciones económicas y comerciales sobre la base del respeto mutuo por las respectivas independencias y soberanías"*. Abarca siete capítulos originales que incluyen comercio de bienes, propiedad intelectual, comercio de servicios, inversiones, facilitación de negocios, transparencia y artículos generales. EE. UU. exceptuó textiles y obtuvo la facultad de *patentar ciertas invenciones de animales y plantas*. Con todas las restricciones y demoras en configurar un real libre mercado, *el BTA representó para la RSV un tremendo desafío* en el objetivo de modernizar su sistema productivo y poder reinsertarse en el flujo mundial de comercio, inversión y turismo. Todo ello, disfrutando la tarifa de *"la nación más favorecida"*, que le permitía acceder al mercado mundial con mayor poder adquisitivo.

Como era de esperarse, las críticas envolvieron al BTA comenzando por señalar que no cubriría productos textiles. Se dijo, asimismo, que las ventajas para Vietnam eran *vagas, inseguras y vinculadas a factores fuera de control*. Pero en cambio, las compañías norteamericanas habían obtenido amplio acceso al mercado vietnamita en prestación de servicios de telecomunicaciones, finanzas, distribución, audiovisual, contables, ingeniería, computación, investigación de mercados, construcción, educación, salud y turismo. Se presagiaba inclusive que *las empresas vietnamitas no podrían competir* y se verían forzadas a desaparecer, mientras que las firmas americanas quedaban cubiertas legalmente contra expropiaciones

y, *liberadas de requisitos de desempeño para sus inversiones*.

Cuáles son los logros del BTA?. En el 2004 la exportación vietnamita al mercado norteamericano fue de *US \$ 5,276 millones*, equivalente a un alza de 15.4% respecto al 2003, mientras las exportaciones estadounidenses a la RSV alcanzaron *US \$ 1,120 millones* en 2004, es decir, 13.1% menos que el año precedente. En el 2004 Vietnam se ubicó como el *exportador N° 38º a EE.UU.*, país que se constituyó como *su mayor comprador*, absorbiendo 18.8% de las exportación total vietnamita. El intercambio entre los dos socios continúa su ritmo ascendente. El Ministerio de Asuntos Exteriores de Vietnam señala que a *fines del 2005* el monto del comercio total entre los dos países *borderará los US \$ 7,500 millones*, gracias a un alza de 27% en las exportaciones americanas y 23% de los envíos vietnamitas (www.mofa.gov.vn).

Durante el 2004 y el primer trimestre del 2005, *la economía de Vietnam ha mostrado solidez*, no obstante efectos adversos como la gripe aviar, un pronunciado aumento en el precio internacional de materias primas claves y diversas barreras comerciales en algunos mercados importadores de mercancías vietnamitas. *El PNB en el 2004 fue de US \$ 45,400 millones*, con un crecimiento del 7.7%, superando el pico del 7% por tercer año consecutivo y, en el primer trimestre del 2005 se registró 7.2%. Las condiciones de vida han mejorado, el ingreso *per cápita ha subido a US \$ 553* y las cifras *indican una sustancial reducción de la pobreza*, sin precedentes desde el 2002. En comercio exterior, Vietnam se ha convertido en gran abastecedor global de *commodities* (materias primas) y manufacturas, en un período corto.

El país ha recorrido un largo camino, desde importador de alimentos hasta llegar a ser el *tercer exportador mundial de arroz y el segundo exportador de café, nueces y pimienta*. En el 2004, las exportaciones se incrementaron 31.4 %, llegando a US \$ 26,007 millones. Por orden, las mayores son petróleo crudo, vestimenta y textiles, pescado y mariscos, zapatillas, muebles, *productos agrícolas, computadoras, electrónicos y artesanías*. La Unión Europea (UE) ganó el rango de principal socio comercial de Vietnam en el 2004, con US\$ 9,500 millones, incluyendo exportaciones e importaciones. También la UE fue el mayor inversionista en la RSV con US \$ 7,000 millones en 45º proyectos, aportando 18% del total de inversión extranjera directa en RSV (Vietnam News Agency. May 17, 2005).

Cabe anotar que el Estado, dirigido por el Partido Comunista de Vietnam, muestra una declinante pero *todavía notoria presencia en la vida económica nacional*. En el 2004 aportó 54% de la inversión total, mientras que la inversión doméstica alcanzó 27% y la inversión extranjera llegó al 19%, con un valor de US \$ 4,200 millones. Las empresas estatales privatizadas en 2004 fueron 657, superior a las 436 del 2003. Por su parte, las crecientes exportaciones representaron 58% del PNB. Pero, cómo es posible que, dentro de un régimen comunista pueda *cohabitar una economía orientada al mercado*, con apertura comercial, libertad cambiaria, desregulación y abierta promoción a la inversión extranjera?

Respecto a esa interrogante, en el estudio de David O. Dapice denominado "Vietnam's Economy: Success Story or Weird Dualism?". (Center for Business and Government. Vietnam Program.

Harvard University. Cambridge. May 2003), se concluye que *...muchas cosas se están haciendo correctamente pero hay otras que necesitan mejorar*. El aumento del PNB es vigoroso pero su calidad es cuestionable y se requiere más inversión. *Las exportaciones están creciendo bien pero la demora en ingresar a la OMC podría ponerlas en riesgo*. *Firmas privadas están creando negocios aunque la lentitud en reformar el sistema financiero les impide expandirse...la producción agrícola asciende pero la brecha entre el ingreso rural y urbano se ensancha alarmantemente...quizás la más grande amenaza es la percepción interna que Vietnam está siendo exitoso*. *La satisfacción con las políticas actuales respalda a quienes quieren seguir beneficiándose dentro de ellas, aún en contra de la necesidad de modificarlas, para tener un crecimiento de calidad...* Claro, el sistema requiere corregirse y esa es una tarea que se viene implementando, con vistas también, a dejar expedito el camino de ingreso a la OMC, a fines del 2005.

La integración mundial plantea nuevos desafíos para Vietnam. En respuesta a ellos, el partido comunista mantiene un prolijo seguimiento de las reformas de los últimos 20 años con vistas a *establecer consenso y ejecutar nuevas reformas*. Según *Vietnam Economic Times* (www.vneconomy.com) el comité del Partido discute una agenda nacional, indispensable a la formulación del Quinto Plan de Desarrollo 2006-2010. Asesorada por el PNUD, recientemente la Academia de Ciencias Sociales de Vietnam lanzó un proyecto en apoyo a esa consulta masiva, que tiene por objetivo preparar a la sociedad en pos de *aprovechar las futuras oportunidades globales*.

Lo cierto es que, en 1985, Vietnam

exportaba menos de US\$ 1,000 millones y US\$ 2,800 millones en 1990, mientras en esos años Perú lo superaba con US\$ 3,049 millones y US\$ 3,321 millones, respectivamente. En 1995 Vietnam llegó a US\$ 5,800 millones y Perú sólo a US\$ 5,589 millones. A partir de allí, los niveles del país asiático se fueron expandiendo a un mayor ritmo, habiendo alcanzado US \$14,500 millones en el año 2000, suma que nuestro país registró cuatro años después, en el 2004. Para el 2005 las diferencias serán mayores: Perú espera contabilizar US \$ 16,000 millones de exportación, pero la RSV posiblemente cierre con US \$ 30,000 millones, casi el doble.

¿Qué ímpetus están detrás de esa recuperación económica? Es bueno recordar que, a partir de 1964, Vietnam tuvo que afrontar una guerra totalmente desigual con EE.UU. (*asimétrica se diría hoy*) en cantidad de recursos movilizados, presupuestos, ejércitos y armamento. Pero luego de cinco años de hostilidades, la nación más poderosa del orbe se vio obligada a batirse en retirada. Pese a la descomunal diferencia de poderío, la pequeña Vietnam no tuvo tiempo de examinar sus posibilidades a través de un *referéndum previo*, jamás pidió tregua ni pensó en una retirada (*salvaguarda y excepción, en terminología comercial actual*).

Y allí no se disputaban aranceles, propiedad intelectual ni subsidios. Se apostaba la vida y el futuro del país. Parece procedente, por tanto, preguntar cómo a pesar de sufrir cientos de miles de caídos, estar bajo un Gobierno comunista, ser país cultivador mayoritario de arroz y con 80% de empleo en el campo (*sector sensible según la jerga de hoy*), el pueblo vietnamita firmó un trata-

do *bilateral de comercio con su antiguo enemigo*, apenas 25 años de concluido tan sangriento conflicto. ¿Cuáles han sido las motivaciones de ésta sorprendente y aparente contradicción? No sólo se trata de explicarla en términos del conocido dicho que a los países no los une la amistad, sino los intereses. Resulta útil, entonces, extraer enseñanzas de la relación EE.UU.-Vietnam.

La primera puede dirigirse a aquellos peruanos quienes, a pesar de haber transcurrido 126 años de la guerra del Pacífico, aún conservan un *antichilenismo rancio* que, como algunos virus informáticos, vuelven a la carga una y otra vez. Por supuesto, es difícil borrar el dolor patriótico de aquel conflicto. Pero la expectativa de una venganza secreta (esperada por algunos) tendrá que ser olvidada para dar paso a la cooperación bilateral. Los tiempos contemporáneos enseñan que el nacionalismo exagerado recorta la visión del horizonte, pleno de oportunidades y retos. Acaso la mejor revancha para nuestro pueblo sería unir fuerzas con el otrora adversario y aprovechar, en colaboración, las oportunidades globales.

La segunda lección encaja directo al plexo de los profetas locales que pueblan la afiebrada oposición a la apertura y a los TLCs, con un discurso jurásico, arropado aún en los trastos ideológicos del pasado milenio. Ha de ser incomprensible para ellos cómo la RSV, regida por el Partido Comunista, ha podido suscribir un acuerdo con sus enemigos mortales, los dizque "yanquis" imperialistas, rapaces de riquezas naturales y soberanías nacionales. También cuestionarán cómo Vietnam socialista está desmantelando su aparato estatal y fortaleciendo una economía de mercado, agilizando normas

sobre aranceles, comercio e inversión, con la estrecha colaboración de EE.UU. La respuesta se halla en el pragmatismo de los dirigentes comunistas de Vietnam, quienes siguen actuando con *victoriosa actitud ofensiva, pero esta vez en el campo de batalla de la economía internacional*. La "Ofensiva del Tet" se encarna esta vez en la "Ofensiva del Trade".

Una tercera reflexión tiene que ver con *la Doi Moi y el letargo de la competitividad en Perú*. El Consejo Nacional de Competitividad sigue en hibernación, la concesión de los puertos se demora, la "Carta Verde" se halla forrada en telaraña y de la "Carta Productiva" mejor ni hablar. Agréguese la insuficiencia vial de penetración, el clima anti-empresa con trámites engorrosos (*98 días para dar una licencia*) y la sospechosa negligencia del poder judicial, por decir lo menos. En tal contexto, cómo no temer que el TLC beneficiará *exclusivamente a las empresas que hoy aprovechan el ATPDEA?* Cómo no entender el reclamo y preocupación de sectores que *no están preparados para el TLC?*

Omitiendo (por repetitiva) la indudable autoridad del profesor Michael Porter, se puede citar al prestigioso economista Samir Amin (crítico del liberalismo económico) quien también acepta que "...la posición de un país en la jerarquía global viene definida por su capacidad de competir en el mercado mun-

dial" (*El Capitalismo en la era de la Globalización*. Editorial Paidós. Madrid, España. 1999). Urge elevar la productividad y competitividad del aparato productivo nacional para facilitar la conquista de los mercados que los TLCs vayan abriendo. Así como se tiene un amplio equipo negociador (que a fin de cuentas facilitará el acceso de firmas norteamericanas), también habría que organizar un plantel que ponga en *marcha de una vez el "Plan Nacional de Competitividad"*, haciendo viable la creación y operación sostenible de miles de empresas nacionales. Hay que convertir a Perú en *plataforma de competitividad global*, de modo que cuando aterricen los TLCs, de quinta generación, se tenga destreza en manejarlos. Y a olvidarse del "temible" Gulliver.



***César**

Huamanchumo

Es economista graduado en la Universidad Nacional de San Marcos, con

estudios de especialización en Brasil y Estados Unidos. Cuenta con amplia experiencia en el campo de la economía mundial, el comercio exterior y la administración internacional. Fue profesor en la Escuela de Negocios Internacionales de la Universidad Particular San Martín de Porres. Durante su residencia en Estados Unidos, colaboró en diarios en español de diversas ciudades, trabajó para el Gobierno norteamericano como expositor en The Small Business Administration y fundó su propia empresa de exportación-importación. Antes de viajar a Estados Unidos, fue viceministro de Comercio, entre otros cargos.

Nota. Vale la pena señalar que Vietnam tiene 331,689 kms.2 y una población de 82.1 millones. En comparación, el departamento de Loreto es más grande, con 368,852 kms.2, pero cuenta sólo con 919,505 habitantes, según estimados del INEI para el 2003.



Foto: Clausura del año lectivo 2005 de los alumnos de la Academia Diplomática del Perú

actividades ***institucionales***

Actividades institucionales en la Academia Diplomática del Perú

Nota de Prensa 677-05

Palabras del rector de la Academia Diplomática del Perú, embajador José de la Puente Radbill, en la ceremonia de clausura del Año Lectivo 2005

Discurso del señor canciller de la República, embajador Oscar Maúrtua de Romaña, durante la ceremonia de clausura del año 2005 de la Academia Diplomática del Perú

Actividades institucionales

Realización conferencias y seminarios

- 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 de la Academia Diplomática del Perú.
- La Academia Diplomática del Perú, la Embajada de la República Federal de Alemania e InWEnt, llevaron a cabo el curso *La Unión Europea y América Latina* con la participación del profesor Doctor Siegfried Mugiera, titular de la cátedra Jean Monnet de Derecho Europeo de la Universidad de Ciencias Administrativas Séller, Alemania, del 7 al 10 de noviembre.
- Se llevó a cabo el conversatorio: “La Unión Europea y el Perú” que organizaron la Academia Diplomática e InWEnt el viernes 18 de noviembre, con la participación de destacados expositores.
- La Academia Diplomática organizó la conferencia: *La Revolución Naranja - Símbolo de una Nación Libre*, a cargo del rector de la Academia Diplomática de Ucrania, Doctor Mykola Kulinich, el 1° de diciembre.
- El martes 6 de diciembre se llevará a cabo la conferencia *Dag Hammarskjold 2005 Javier Pérez de Cuéllar y Dag Hammarskjold: Legados de dos secretarios generales de la Organización de las Naciones Unidas*, en conmemoración del 60^{vo}. Aniversario de creación de la ONU, organizado por la Academia Diplomática del Perú y la Oficina de las Naciones Unidas en el Perú.

Realización cursos

- Curso de Política Exterior y Relaciones Internacionales para los Oficiales del XXI Curso Superior de Operaciones Sicológicas del Ejército del 13 al 28 de octubre
- Curso de Relaciones Internacionales, Protocolo y Ceremonial para los oficiales Coroneles participantes del Programa de Investigación en Administración y Ciencias Policiales (PIACIP) del Instituto de Altos Estudios Policiales del 11 al 17 de octubre.

Presidente Toledo clausura año lectivo 2005 de la Academia Diplomática del Perú

Nota de Prensa 677-05

El Presidente de la República, Alejandro Toledo Manrique, clausuró esta noche el año lectivo 2005 de la Academia Diplomática del Perú y saludó la incorporación de 12 nuevos miembros al Servicio Diplomático, en una ceremonia que tuvo lugar en el Palacio de Torre Tagle.

El acto se inició con el discurso del Rector de la Academia Diplomática del Perú, Embajador José de la Puente Radbill, quien ponderó la actuación del Jefe de Estado en el fortalecimiento institucionalidad del Servicio Diplomático de la República.

Tras recordar que este año se ha cumplido medio siglo del nacimiento de la Academia Diplomática del Perú consideró que "los alumnos que hoy se gradúan tienen que ser los portaestandartes de una moderna y profunda inserción humana al llegar finalmente a entregarle al Servicio Diplomático del Perú la nueva sangre que lo revitaliza cada día, cada mes, cada año".

En tal sentido, el Embajador destacó que durante estos años la Academia ha cumplido un rol importante en la formación de diplomáticos y diplomáticas que han representado al Perú con eficiencia, pundonor y sacrificio.

Por su lado, el Canciller Óscar Maúrtua de Romaña, invocó a la nueva promoción de jóvenes funcionarios diplomáticos a seguir el ejemplo de quienes dedicaron sus mayores esfuerzos para servir con eficiencia y honradez a su país. "Estoy seguro que se desempeñarán de manera óptima en los diversos y variados campos de la diplomacia contemporánea", auguró.

El Jefe de Estado, luego de expresar que "la diplomacia peruana es hoy protagonista de la escena mundial gracias al profesionalismo y a la institucionalidad de Torre Tagle", hizo entrega de los diplomas a los becarios integrantes de la promoción "Igor Velázquez Rodríguez".

Por su parte el Secretario General de Relaciones Exteriores, Embajador Javier González Terrones, tomó juramento a los 12 peruanos que mediante Resolución Suprema se incorporaron al Servicio Diplomático del Perú como Terceros Secretarios.

Cuarenta y tres promociones, incluyendo la presente, han egresado ya de la Academia Diplomática, comprendiendo más de 800 funcionarios diplomáticos y más de medio centenar de becarios extranjeros. Este año egresaron 12 peruanos y 8 extranjeros, habiendo ocupado el primer lugar el alumno César Talavera.

Al acto asistieron ex Cancilleres, ex Secretarios Generales, Embajadores y miembros del Cuerpo Diplomático acreditados en el Perú, y ex Directores de la Academia Diplomática del Perú.

Lima, 19 de diciembre de 2005

Discurso del Embajador José de la Puente, en la Clausura del Año Lectivo 2005

Lima, 19 de diciembre de 2005

Señor Doctor Alejandro Toledo Manrique, Presidente Constitucional de la República,
Señor Canciller de la República,
Señores y señoras Congresistas,
Señor Viceministro Secretario General
Señores ex-Cancilleres,
Señores ex-Secretarios Generales,
Señores Embajadores y miembros del Cuerpo Diplomático acreditados en el Perú,
Señores ex-Directores de la Academia Diplomática del Perú,
Apreciados colegas,
Distinguidas personalidades,
Muy queridos alumnos,
Señoras y señores,

La diplomacia no puede estar ausente de los avatares del entorno nacional, porque en buena cuenta es el medio fijado por la ley para proyectar hacia al mundo los diseños y los objetivos de una política exterior que refleja nuestras propias vivencias y, sobre todo, forja los más altos valores éticos.

Sin ese vínculo emocional y racional la diplomacia pierde su vigencia y actualidad y simplemente sigue siendo un gestor más del complejo engranaje de la gestión externa, que no es exclusivamente nuestro patrimonio sino es el resultado de una armónica y fraterna acción junto con sectores tan importantes, como el de la salud, educación, el mundo laboral y gerencial, como expresión de la coherencia que el Estado debe tener en las múltiples tareas que desempeña en su rol de ensamblar y ejecutar las aspiraciones de la Nación, ente que es la expresión de los anhelos de la población dentro del contorno territorial.

Desde que usted nos honró con su presencia en similar ceremonia del año pasado, como en toda Nación, el discurrir de sus anhelos navega en aguas que a veces son procelosas o cercanas a la calma cívica.

Frente a las Instituciones, usted ha buscado su fortalecimiento y, entre ellas de manera preferente la del Servicio Diplomático de la República.

Su rol como navegante al mando de la compleja nave del Estado, precisa también del entorno internacional hacia el cual tiene el deber la diplomacia de facilitarle medios humanos capaces de interpretarlo en el terreno de la cooperación externa que es un complemento esencial al vital esfuerzo interno.

La docencia dentro de esta Academia está consciente del rol que desempeña, no como instructora de conocimientos sino como intermediaria entre los alumnos y el entorno internacional, hacia el que debe naturalmente orientarse la barca de nuestra formación diplomática.

Tengo que hablarle señor Presidente de algunas de nuestra fortalezas, pero también de nuestras frustraciones, como debe ser el mensaje de toda Institución, que deberá evitar el riesgo de caer o en la rutina o el banal análisis de hechos pasados sin el ingrediente de la continua y tenaz asimilación de un mundo cambiante cuya dinámica es cada vez mayor.

Los alumnos que hoy se gradúan tienen que ser los portaestandarte de esa moderna y profunda inserción humana al llegar finalmente a entregarle al Servicio Diplomático del Perú la nueva sangre que lo revitaliza cada día, cada mes, cada año.

Perdone usted, señor Presidente, estas breves reflexiones de un veterano caminante de la diplomacia, y puedo agregarle que al salir del ámbito capitalino al bucólico paisaje provinciano, nos ha permitido reclutar con más autenticidad y vivencias algunos de los nuevos integrantes de la Academia. Si a ello se agrega la visionaria decisión que se tuvo al abrir oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores en sectores geográficos, que en alguna forma son comprensivos del quehacer nacional, percibo que el Estado, retoma las fuentes humanas de un manantial de la nacionalidad que impregna al Servicio Diplomático, con todas las sangres, al decir de nuestros grandes pensadores y refleja en el futuro con mayor autenticidad tantas ilusiones y tantas tareas que, reitero, aproximan más al Servicio Diplomático, en forma fraterna y coherente, con aquellos otros sectores de la administración nacional que participan en similares objetivos.

Pero todo lo que expreso, señor, no tendría una coronación si no entendiéramos las nuevas tendencias de lo que se ha venido a denominar "La Diplomacia Social" que se alimenta en forma progresiva con la presencia de casi el 10% de nuestra población en tierras extranjeras.

Ello no es sino la expresión de lo que en 1984 señalara con profundidad y acierto, José Matos Mar, al describir el drama entre un Estado pequeño e ineficiente ante el desborde popular. Pesada herencia que reciben quienes acceden a la Presidencia del Perú, y que se acentúa a medida que las naturales aspiraciones de toda población se acrecientan, cuando a través de la magia de la televisión, del Internet y otros medios de

una comunicación cada vez más fluida, comprueban el desbalance entre su economía familiar y la justa retribución que merecerían al final de la diaria y dolorosa tarea.

Precisamente, a comienzos de este mes recibimos la visita de una delegación de representantes de los Consejos de Consulta de peruanos residentes en diferentes ciudades de los Estados Unidos. Ellos nos transmitieron una visión viva de la problemática que enfrentan y de los logros de estas comunidades de peruanos. Esta experiencia nos ha llevado a contemplar el rediseño de temas y cursos que acerquen a los alumnos a estas realidades.

Este año, se ha cumplido *medio siglo* del nacimiento de la Academia Diplomática del Perú, ligada de modo indisoluble a nuestro destino institucional. Durante estos años nos hemos enorgullecido del rol que la Academia ha cumplido en la formación de diplomáticos y diplomáticas que han representado al Perú con eficiencia, pundonor y sacrificio. Cuarenta y tres promociones, *incluyendo la presente*, han egresado de la Academia Diplomática, *comprendiendo* más de 800 funcionarios diplomáticos y más de medio centenar de becarios extranjeros.

La enseñanza en la Academia, ha trascendido el universo estrictamente pedagógico, en la búsqueda de un ideal de servicio que pudiera contribuir —a través del quehacer diplomático— a lograr soluciones y alivio de los complejos problemas de nuestra vida nacional. Estas nobles tareas han permitido a la Academia renovarse, fortalecerse constantemente y mantener su prestigio. Testimonio de ello, es la elección por aclamación de nuestra casa de estudios como sede de la Reunión Mundial de Rectores y Directores de Academias Diplomáticas y de Institutos Internacionales, que se llevó a cabo en setiembre, con la asistencia de 57 delegaciones.

La mayor innovación académica en el año 2005 fue la *ejecución de la* reforma de la currícula, insumo fundamental para desarrollar el tratamiento y el conocimiento de los temas que se encuentran actualmente en la agenda del Estado.

La ejecución de dicha reforma es una labor árdua y constante, en la cual juega un papel central la retroalimentación por parte de profesores y alumnos, y una actitud abierta y flexible frente a la responsabilidad de preparar a diplomáticos que representan al Perú en un escenario internacional cada vez más dinámico.

La reciente autorización por Ley a la ADP de otorgar el grado de maestría, al mismo tiempo que constituye un reconocimiento oficial de la excelencia de sus estudios, sugiere la necesidad de realizar ajustes en la malla curricular para el próximo año, sobre todo con el objeto de fortalecer el componente de investigación y la calidad de los trabajos de graduación.

Entre los certámenes que ha organizado la Academia, debe destacarse el Programa Externo de la Academia de Derecho Internacional de La Haya que acaba de concluir, auspiciado conjuntamente con el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Católica.

Señor Presidente:

Han transcurrido varias décadas desde que ingresé por ese portón a lo que sería mi segundo hogar. Hoy me permito acogerme al imperio del tiempo para expresarle algunas reflexiones. Lo hago con pleno conocimiento de la responsabilidad que ella entraña para un hombre del Servicio, pero consciente a la vez que asumo personalmente, con convicción, lo que expresaré a continuación.

Creo en la libertad como el don más preciado que un ser humano pueda tener. Ella envuelve, simultáneamente: dignidad, crea un espacio en el curso de la vida y reafirma, más que ningún otro atributo moral, la capacidad de desenvolverse, de manera tal, que la conciencia cívica se ilumine con un fulgor que no alcanzan a lograr los éxitos financieros o la tan vapuleada "democracia".

Ese don, señor Presidente, usted ha permitido con paciencia, que sea ejercido, aún en exceso.

No soy un comunicador social, pero me atrevo a afirmar que dentro de los logros de un gobernante, la libertad y la tolerancia a la crítica ocupan un lugar de honor.

La vida académica, que usted conoce muy bien, y que presumo añora y vislumbra como una actividad futura, ha sido mi fuente para vertir el análisis del día de hoy. Los jóvenes lo entienden mejor que en otras generaciones. Así lo he comprobado en las frecuentes conversaciones que sostengo con ellos. Ya que entienden, además, que la tarea de gobernar una nación como la nuestra, está envuelta aún en el ropaje milenario de la miseria.

Es más, comprobamos, que la autoestima, no siempre refleja el espejo de nuestra vida interior, y, a veces, el no-reconocimiento y la incomprensión por la tarea realizada. Pero es necesario aceptar que en la vida política y en el ejercicio de la crítica no salen a flote las más altas cualidades de la naturaleza humana y de los pueblos.

En esta tarde que no sólo es de clausura del año académico sino de reencuentro con un Presidente que se aleja, quiero rescatar que heredó una pesada misión cuyo cumplimiento siempre está limitado por los ineludibles plazos quienes acceden al Poder.

Estas palabras, señor Presidente no son una loa ni un balance. Eso último le corresponderá a la historia. Alejada de las pasiones del presente. Hoy como un hombre que ha discurrido décadas por los senderos del Perú, que ha vivido la experiencia de numerosas dictaduras y el pálido reflejo de la democracia; que participó con ilusión y alegría en el amanecer de ella en el venturoso año de 1979, en el que contemplamos la ya venerable presencia de Haya de la Torre, presidiendo la Asamblea Constituyente, le trasmito a la juventud aquí presente estos pensamientos sobre la compleja tarea que exige gobernar una nación.

Y porque sé que usted será uno de los pocos que me acepten esta libertad de expresarme, ante el auditorio que más nos compromete y más puede cuestionarnos, cual es el de la juventud.

Esta noche me siento bajo el influjo cívico de Alberto Ulloa. Él fue, siendo ex Canciller de la República, el primer Director de nuestra Academia y nos enseñó, cualquiera que fuera nuestro nivel profesional, a emplear el lenguaje altivo de la verdad y de los valores éticos, en cuanta circunstancia nos fuera propicia. Lo aprovecho, en plenitud, dentro de ese modelo, pero además impregnado del deber de transmitir a nuestros discípulos la actitud perenne de la concordia y de la unión nacional.

Gracias señor Presidente, por su paciencia, y que Dios lo acompañe. Volver al llano demanda humildad y realismo, esas cualidades sé que lo acompañarán.

Palabras del Canciller Oscar Maúrtua de Romaña en la clausura del año lectivo de la Academia Diplomática del Perú

**Oficina de Prensa y Difusión
Palacio de Torre Tagle, 19 de diciembre de 2005**

“Señor doctor Alejandro Toledo Manrique, Presidente Constitucional de la República;
Señor Marcial Ayaipoma, Presidente del Congreso de la República;
Señor Embajador Javier Gonzáles Terrones, Viceministro Secretario General de Relaciones Exteriores;
Señor Rector de la Academia Diplomática del Perú, Embajador José de la Puente Radbill;
Señores Congresistas;
Señores Embajadores y jefes de Misión acreditados en el Perú;
Señora Velázquez de Cacho-Sousa, hermana del Embajador Igor Velázquez, cuyo nombre lleva la nueva promoción que egresa hoy;
Estimados colegas;
Alumnos y alumnas de la Academia Diplomática del Perú;
Amigos todos:

La ceremonia que hoy, como todos los años, nos congrega tiene siempre una especial trascendencia para nuestra institución. La Academia Diplomática del Perú ha cumplido este año 50 años de fundada y hoy nos entrega una promoción más de jóvenes funcionarios que serán quienes en el futuro representen los intereses de su nación en el ámbito externo.

Nos sentimos muy complacidos de que en ésta, como en anteriores ocasiones, esté con nosotros el Jefe de Estado, el Dr. Alejandro Toledo. Ésta es una deferencia muy significativa del señor Presidente hacia esta institución a la que siempre le ha brindado su apoyo. Justo es reconocer que el Dr. Toledo es uno de los gobernantes que mejor entendió, defendió y propició el fortalecimiento de la institucionalidad en Torre Tagle. A él debemos que se haya restablecido el principio de legalidad en la cancillería. Además, su activa y dinámica gestión en los diferentes escenarios del sistema

internacional ha propiciado que la diplomacia peruana recupere su imagen como una de las de mayor profesionalismo y capacidad en América Latina.

Señor Presidente:

La diplomacia que hoy forjamos, bajo su conducción, nace del sentimiento nacional y de la comprensión del Perú y de sus posibilidades. Entiende de su responsabilidad de constituirse en una herramienta vital para el desarrollo y crecimiento de nuestro país y está comprometida con los valores y principios que conforman un Estado democrático. La política exterior del Perú es una política de Estado que representa el consenso de todos los sectores y segmentos de la sociedad peruana.

El ejercicio diplomático no constituye una actividad en el vacío, se nutre esencialmente de las capacidades y fortalezas que le otorga el contexto interno de cada nación. Nos tomaría mucho tiempo abundar en los importantes avances de nuestro país en términos de estabilidad democrática, crecimiento sostenido y lucha contra la pobreza llevados a cabo en estos últimos años. Sin embargo, es pertinente resaltar que estos avances han contribuido significativamente al proceso de inserción eficiente en el sistema internacional que el Perú ha registrado al comenzar el nuevo siglo.

Y así como en el ámbito nacional es fundamental contar con normas mínimas que permitan prever la legalidad de los actos públicos y privados, ello ocurre en forma similar en el nivel global. En esta esfera la estabilidad, la institucionalidad y el estado de derecho se encuentran encarnados, principalmente, en un documento y en un esquema: la Carta de San Francisco y el Sistema de las Naciones Unidas. Éstos constituyen la principal fuente de contención frente a un potencial abuso o acto de arbitrariedad ante las iniciativas unilaterales de algunos actores de las relaciones internacionales.

En ese contexto, es natural y consecuente el compromiso asumido por el Perú, aceptado consensualmente por la comunidad internacional, para contribuir desde el Consejo de Seguridad de manera activa y constructiva en la configuración de una nueva arquitectura institucional que responda eficazmente a los desafíos que enfrenta la humanidad en el siglo XXI. Desde este órgano, la voz de nuestro país puede ser escuchada con mayor atención, no sólo en relación a los temas que atañen a la paz y la seguridad internacionales, sino también a los asuntos de la agenda social más vinculadas a las naciones en desarrollo.

Aspiramos a un concepto de paz que implique no solamente la ausencia de guerra sino la consolidación de políticas que incorporen nuevas iniciativas destinadas a atender y resolver las amenazas modernas tales como el terrorismo internacional, el crimen organizado, la degradación del medioambiente, la pobreza y el hambre, la corrupción, los derechos humanos, entre otros. Como lo señalara el Presidente Alejandro Toledo en su discurso ante la Asamblea General, unos meses atrás, 'la paz, la seguridad y la estabilidad del sistema mundial no pueden encontrarse exentas de sus componentes sociales y económicos'.

La participación del Perú en el Consejo de Seguridad no constituye una iniciativa o esfuerzo superficial, sin mayor contenido. En estos últimos cinco años nuestro país se ha constituido en un promotor activo y reconocido de la seguridad regional e internacional. Entre otras acciones concretas podemos destacar:

- El liderazgo en la creación de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, que sobre la base del fomento de la confianza se encuentra orientada hacia la limitación gradual en la adquisición de armamentos regional;
- La promoción de la creación de la Zona de Paz Andina, que establece una zona libre de armas nucleares, químicas y biológicas y de minas antipersonal;
- El cumplimiento de la destrucción de su arsenal de minas antipersonales;
- La promoción de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, entre otras.

Esta visión y este compromiso efectivo con la legalidad y la institucionalidad del sistema internacional y el multilateralismo, constituyen un legado adicional e histórico que el Presidente Alejandro Toledo deja al gobierno que lo sucederá. El Servicio Diplomático del Perú, como institución central depositaria de los intereses permanentes de la nación, estará siempre al servicio del Estado democrático para proseguir abriendo el camino para que el Perú participe activamente en éste y en otros espacios de las relaciones internacionales.

Señoras y señores:

Hoy se gradúa una nueva promoción de jóvenes funcionarios diplomáticos. Como canciller del Perú les invoco a seguir el ejemplo de quienes, al igual que ustedes, dedicaron sus mayores esfuerzos para servir con eficiencia y honradez a su país. Estoy seguro de que la formación que han recibido los capacitará para desempeñarse de manera óptima en los diversos y variados campos de la diplomacia contemporánea. Las relaciones internacionales en el siglo XXI vienen sufriendo una constante transformación. Por ello es cada vez más importante la constante capacitación profesional. Al egresar de la Academia los nuevos diplomáticos no deben considerar como concluida su formación. Por el contrario, las responsabilidades actuales que el país nos plantea requieren que los funcionarios de Torre Tagle no se desvíen de la senda del esfuerzo y la permanente superación intelectual. En ello radica la fortaleza y la permanencia de nuestra institución.

Felicito pues a los nuevos funcionarios que se unen a la familia de Torre Tagle. A sus padres y familiares aquí también presentes, vaya mi saludo y reconocimiento. Por último, y no por ello menos importante, felicito también a los estudiantes extranjeros que hoy se gradúan. Desde hace muchos años la participación de futuros diplomáticos de otros países en nuestra academia es muy positiva, tanto en términos académicos como para estrechar los lazos del Perú con los países de donde ellos provienen.

Muchas gracias”.



reseñas

bibliográficas

Globalización y diversidad cultural: Una mirada desde América Latina

de *Ramón Pajuelo*

por Sergio del Castillo Cebreros

Los estados fallidos: la influencia del desarrollo

de *Javier Alcalde Cardoza*

por Juan Alejandro Montoya Valderrama

Diplomacia pública peruana: agregados de prensa y cultura

de *Luisa Portugal Sánchez*

por César Joysep Aréstegui Bravo

Surpassing Realism: The Politics of European Integration since 1945

de *Mark Gilbert*

por Miguel A. Zegarra Valente



Globalización y diversidad cultural

Una mirada desde América Latina

(Ramón Pajuelo y Pablo Sandoval, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2004, 466 pp.)

por Sergio del Castillo Cebreros*

El libro reúne quince textos de reputados expertos que abordan el tema de la globalización y su impacto en la sociedad y cultura de América Latina desde diferentes perspectivas.

En la introducción presentada por los compiladores, Ramón Pajuelo y Pablo Sandoval, se discute como América Latina, al igual que otras regiones, vive un proceso de transición a una economía mundial basada en la expansión a escala global de los mercados de bienes, servicios y capitales. Es en este contexto que se empieza a hablar del término globalización, que en sus inicios se limitó a una perspectiva económica o tecnológica, dejando de lado el plano cultural. Los compiladores observan como este proceso se fue revelando como resultado y causa de fenómenos mucho más complejos, contradictorios y problemáticos. El objetivo de la compilación radica en la necesidad de reflexionar acerca del rol de la cultura en el entorno de la globa-

lización, especialmente en América Latina, debido a que este fenómeno está transformando la realidad cultural, tal como se la conocía desde el advenimiento de la modernidad. Los compiladores destacan tres enfoques teóricos para el debate de las relaciones entre conocimiento, modernidad y poder, que vienen siendo recibidas en América Latina: Los estudios subalternos y poscoloniales, los estudios culturales, y los estudios sobre la globalización inspirados en el postestructuralismo y postmodernismo. Asimismo, proponen una breve reflexión del pensamiento latinoamericano, remontándose hasta sus orígenes.

Los trabajos de la primera parte del libro muestran los inicios de la discusión sobre la globalización en América Latina.

El primer trabajo, *Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL*, escrito por Fernando Calderón, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone, plantean

que la propuesta de desarrollo de la CEPAL debe considerar los rasgos culturales de las sociedades de la región, y afirman que para que sea viable requiere de amplios niveles de consenso de los agentes y de un escenario democrático, para lo cual se necesitará la construcción de una ciudadanía moderna. Esta ciudadanía moderna, de acuerdo a los autores, implicaría conciliar las tensiones entre identidad cultural y los procesos de modernización. Los autores identifican que otro problema para la construcción de una ciudadanía moderna radica en la dialéctica de la negación del otro y su efecto sobre la exclusión y la inequidad, así como, sobre la relación entre élite y masas, de tal forma que impide alcanzar un vínculo social de reciprocidad, desvalorizando y reprimiendo al distinto. Los autores indican que es necesario difundir la cultura, de tal manera que se pueda reconocer al otro como parte de una identidad colectiva que también nos incluya a nosotros, lo cual ayudará a construir una ciudadanía en común.

En el segundo trabajo, *Lo global, lo local, lo híbrido. Aproximaciones a una discusión que comienza*, realizado por Heinz Sonntag y Nelly Arenas, los autores inician la discusión analizando la globalización, como un fenómeno que ha incrementado la interdependencia económica, comercial y financiera de las naciones, haciendo borrosa las fronteras de las distintas economías nacionales. Asimismo, destacan las diversas contradicciones que esta globalización económica genera. Los autores coinciden en que este fenómeno también tiene consecuencias políticas, y éstas se traducen en una redefinición del rol del Estado-nación. Argumentan que el proceso de globalización ha implicado un desgaste del Estado gracias a la emergencia de

organizaciones e instituciones internacionales, y al surgimiento de una serie de problemas que el Estado no está preparado para enfrentar. Este desgaste estatal esta acompañado de un proceso de descentralización en la producción y en la toma de decisiones. Se destaca el impacto del fenómeno globalizador en el plano sociocultural, que se observa en un modo de vida global, expresado en la moda, costumbres, gastronomía, música, etc. Sin embargo, según indican los autores, junto a esta conciencia global se observan tendencias hacia la diferenciación, el particularismo y el regreso hacia una revalorización de las identidades (especialmente en las poblaciones con un gran componente indígena de América Latina). Finalmente, los autores arguyen que el concepto de hibridación pasa a ser una herramienta que permite acercarse a comprender fenómenos que no se pueden explicar a través de las antiguas teorías.

En la segunda parte se busca una forma más significativa de conocimiento de la globalización, capaz de responder a las particularidades de América Latina y a los nuevos dilemas epistemológicos del ejercicio de las ciencias sociales.

El trabajo elaborado por Néstor García Canclini, *La globalización: Objeto cultural no-identificado*, parte de reconocer la falta de consenso en una definición de la globalización, y de sus bondades o perjuicios. Propone situar la globalización en la segunda mitad del siglo XX a partir de su relación con dos procesos, la internacionalización y la transnacionalización. Advierte que la globalización no sólo homogeniza, sino que también multiplica las diferencias y los riesgos de exclusión. García Canclini reconoce la importancia de utilizar las

metáforas de quienes hablan sobre globalización y contrastarlas con conceptos más objetivos, de tal manera que se pueda ir construyendo una visión conceptual capaz de ordenar las perspectivas divergentes, y los imaginarios sobre la globalización en una definición y en un conjunto de procedimientos metodológicos que ordenen sus ambivalencias. Así, el autor propone realizar algunos cambios teóricos que él considera necesarios a los conceptos de cultura y globalización.

Santiago Castro-Gómez, en su texto *Latinoamericanismo, modernidad, globalización. Prolegómenos a una crítica poscolonial de la razón* muestra como la crítica poscolonial de autores como Said, Baba, Spivak y Guha fue aprovechada por el llamado *Grupo Latinoamericano de Estudios Subalternos* para reflexionar sobre la función política del latinoamericanismo en la universidad y en la sociedad norteamericana. Argumenta el autor, que los miembros de este grupo empiezan a identificar al latinoamericanismo como un instrumento que juega en concordancia con los intereses imperialistas de la política exterior norteamericana. El autor describe como Alberto Moreiras, uno de los miembros del *Grupo Latinoamericano de Estudios Subalternos* propone un nuevo latinoamericanismo que se entiende asimismo, como una estrategia reconstructiva de carácter fundamentalmente político. Finalmente el autor se cuestiona sobre el diagnóstico realizado por los estudios subalternos y propone realizar un estudio similar al del latinoamericanismo realizado en Estados Unidos, pero en Latinoamérica.

El artículo *Desfetichizar la globalización: basta de reduccionismos, apologías y demonizaciones, mostrar la com-*

plejidad y las prácticas de los autores publicado por Daniel Mato describe como reduccionistas, poco precisas y fetichizadoras las maneras en las que se habla y escribe sobre el proceso de globalización. Argumenta que las representaciones dominantes de la globalización no analizan la participación de los diversos actores sociales, o tienden a atribuir su existencia sólo a factores financieros o tecnológicos. El autor propone observar la globalización desde una perspectiva en la cual se tenga en cuenta la participación de diversos actores sociales, así como la necesidad de analizar los procesos sociales de tal forma que se integren las dimensiones económica, política y cultural. Se preocupa también de ciertas concepciones reduccionistas de la idea de cultura, y sugiere lo inconveniente, según su punto de vista, de los términos "industria cultural" y "consumo cultural".

En el último texto de la segunda parte, *Las ciencias sociales en la época de la globalización* realizado por Octavio Ianni, el autor afirma que dado que todas las realidades sociales influyen y están influidas por la globalización, gran parte de lo que se creía establecido en términos de conceptos, categorías o interpretaciones en relación a diversos aspectos de la realidad social parecen perder significado, volverse anacrónicos o adquirir otros sentidos. Es en este contexto, que según Ianni, las ciencias sociales deben recrear su objeto y sus procedimientos, así como someter a crítica, parte del conocimiento acumulado. El autor propone ver las cosas desde perspectivas multidisciplinarias y revisar los análisis de la problemática nacional desde una perspectiva global.

La tercera parte del libro versa sobre las relaciones del proceso histórico

del capitalismo global, las culturas y las etnicidades de las sociedades latinoamericanas.

En el primer texto de esta sección “Globalización, procesos civilizatorios y la reubicación de lenguas y culturas” Walter Mignolo explora las relaciones entre los confines de la humanidad, la geografía, las lenguas, los pueblos, las culturas y el tiempo. Mignolo destaca que la tradición académica de los países que vinieron de los lugares de donde la misión civilizadora se expandió de tal forma que las lenguas de la alta modernidad (inglés, alemán y francés) aún mantienen la hegemonía como lenguas de conocimiento académico y de la literatura mundial. Sin embargo, reconoce el autor, con la globalización se viene observando una reubicación del lugar que ocupaban las lenguas y culturas, así como, el surgimiento de saberes alternativos al conocimiento euro céntrico y colonial.

El trabajo de Aníbal Quijano, *Colonialidad del poder, euro centrismo y América Latina*, parte de la consideración de la globalización como la culminación de un proceso por el cual se estableció un nuevo patrón mundial de poder, basado en dos ejes: La clasificación social de la población en base a la idea de raza y el establecimiento de un patrón global de control del trabajo. Según Quijano el uso de la idea de “indio” permitió a los dominadores europeos legitimar las desigualdades sociales y naturalizar las diferencias socioculturales existentes en el nuevo mundo. El autor afirma que Europa, como centro del capitalismo mundial, concentró bajo su hegemonía el control de todas las formas de control de la cultura, el conocimiento y la producción del mismo y critica el he-

cho de pensar en la modernidad y la racionalidad como exclusivamente europeos. A través de su texto diferencia los proyectos de formación del Estado-nación que se dieron en EE.UU. y en el Cono Sur desde una perspectiva euro céntrica. La formación del Estado nación desde esta perspectiva implica la homogenización de la población en términos de experiencias históricas comunes, proceso que según Quijano no ha sido culminado en los países latinoamericanos, debido a la colonialidad del poder basada en la imposición de la idea de raza como instrumento de dominación.

Jürgen Golte en su texto *El desarrollo de las culturas andinas a partir de su inclusión al sistema mundial moderno y de la globalización* analiza el impacto cultural de la conquista europea en las sociedades de la costa, y de los andes norteños, centrales y sureños. El autor muestra como por parte del siglo XX el modelo colonial criollo no lograba acomodar a los campesinos salidos de las restricciones aldeanas en su esquema de reproducción, y como las construcciones culturales hacían aparecer a la cultura criolla como parte de una cultura global superior y moderna, y por lo tanto nacional, mientras que las culturas de los otros grupos étnicos mayoritarios aparecían como marginales e inadecuadas para comunicarse directamente con el desarrollo global. De acuerdo a Golte no fue hasta la década del 80, y en menor medida en las dos décadas previas que se dio un cambio profundo en la conformación de la sociedad y la ciudad, surgiendo al lado de la ciudad criolla un mundo creado por los migrantes con rasgos de sociedad capitalista por un lado y formas de interacción impregnadas del pasado cultural campesino, por el otro. Así, se dio un encuentro de los migrantes campesi-

nos, el mundo criollo y el mundo transnacional.

En la cuarta parte del libro se discuten las relaciones entre identidad, mercado y globalidad.

En *La condición de la transnacionalidad* Gustavo Lins Ribeiro afirma que la transnacionalidad apunta a una cuestión central: La relación entre territorio y diferentes arreglos simbólicos y políticos que orientan las maneras en que las personas representan su pertenencia a unidades sociopolíticas y económicas. El autor considera una serie de factores que generan y posiblemente consolidarán la existencia de la transnacionalidad. Es así que Lins Ribeiro presenta siete grupos de condiciones: condiciones integradoras, condiciones históricas, condiciones económicas, condiciones tecnológicas, condiciones culturales e ideológicas, condiciones sociales y condiciones rituales.

Jesús Martín Barbero en *Las transformaciones del mapa: identidades, industrias y culturas*, reconoce la importancia de las “industrias culturales” al considerarlas como dispositivos clave en la construcción de las identidades colectivas y cree necesario aliviarlas del peso de la oposición que aún existe entre masas y cultura. Encuentra que por un lado la globalización disminuye el peso de los territorios, devaluando los referentes tradicionales de identidad y por el otro, revaloriza a lo local, redefiniendo la idea misma de nación. Según el autor, la identidad no puede seguir siendo pensada como expresión de una sola cultura homogénea. Al analizar la productividad cultural latinoamericana, el autor afirma que la producción audiovisual al obedecer únicamente al interés privado y al buscar insertarse en el mercado mun-

dial está produciendo un debilitamiento de su capacidad de diferenciación cultural. Barbero destaca la importancia de la telenovela, ya que cada país hizo de ésta un escenario de cruce entre la televisión y otros campos culturales, aportando temáticas de la vida y cultura nacional, a pesar de que su internacionalización marcó el inicio de una uniformación de formatos. El autor reconoce a la telenovela como parte del imaginario latinoamericano, y su lugar en la constitución de la identidad. Barbero finaliza resaltando que no se han podido lograr acuerdos de políticas culturales comunes en la región por la presencia de conglomerados multinacionales poderosos, por una concepción preservacionista de la identidad y por una concepción de cultura que deja de lado las industrias culturales. Destaca, sin embargo, el desarrollo de nuevos actores y formas de comunicación que contribuyen a la integración regional cultural.

Renato Ortiz en *Modernidad-mundo e identidad*, hace una reflexión acerca de cómo los conceptos de identidad, cultura y la relación entre ellos han sido trabajadas por las ciencias sociales. Descarta las visiones de una identidad adecuada y otra inadecuada, al trabajar la identidad como una construcción simbólica que se hace en relación a múltiples referentes. Ortiz considera que la nación pasa a realizarse históricamente a través de la modernidad, cuando las relaciones dejan de aferrarse a un contexto local de interacción y se desplazan a un territorio más amplio. La nación desencaja a las personas de sus particularidades y provincianismo y las integra como parte de una misma sociedad. El autor destaca al Estado-nación y a la identidad nacional como fuentes productoras de sentido en una sociedad moderna. Sin

embargo, argumenta que si se reconoce a la globalización como la expansión de la modernidad, la identidad nacional pierde su posición privilegiada de fuente productora de sentido. El proceso de mundialización de la cultura genera nuevos referentes identificatarios.

La cuarta parte del libro versa sobre interconexiones, exclusiones y globalización cultural.

La autora del primer texto de la quinta sección, Mary Louise Pratt, presenta en *Globalización, desmodernización y el retorno de los monstruos* varias críticas al poder explicativo del término globalización, considerándolo como un vocablo que suprime el entendimiento y sustituye a la explicación. Advierte el peligro de hacer lo mismo con el término neoliberalismo. Pratt destaca la importancia de la migración y el turismo como principales exponentes de las alteraciones y aceleraciones de los patrones de movilidad humana en la actualidad, pero también pone de relieve la muerte y el sufrimiento que experimentan los ciudadanos de la periferia por llegar a las metrópolis del centro. La autora reflexiona sobre la metáfora del flujo como concepto clave dentro de la globalización, por su poder legitimador, pero al mismo tiempo confuso y evasivo, ya que no distingue entre diferentes tipos de movimientos o su direccionalidad. De acuerdo a la autora, la aparición de monstruos, como el chupacabras o los pistacos, expresa el asalto a la integridad individual y comunitaria del mundo actual. Observa también la aparición de procesos de desmodernización, que tienen como resultado grandes zonas de exclusión y marginalidad.

Martín Hopenhayn en *La aldea glo-*

bal entre la utopía transcultural y el ratio mercantil: paradojas de la globalización cultural, identifica dos ámbitos decisivos de la vida, globalizados sin limitaciones de tiempo y espacio: La información y las finanzas. Destaca que mientras el dinero viaja concentrándose, las imágenes lo hacen diseminándose. El autor observa que la producción de sentido colectivo puede desembocar en diferentes tipos de integrismo cultural y valórico, pero al mismo tiempo reconoce el efecto unificante y transnacionalizado de la cultura publicitaria. Identifica a lo que se puede denominar la utopía de la globalización cultural, la experiencia de ser otro, es decir un viaje transcultural. Hopenhayn destaca el concepto de ratio, definido como la razón restringida a cálculo e instrumentación, y afirma que éste nunca tuvo tanto poder de reproducción global, inscrito en las comunicaciones, el consumo, la política y la economía abierta. El autor explica que para que Latinoamérica alcance la utopía transcultural será necesario superar la dialéctica de la negación del otro.

En *La crueldad de la inocencia: ortodoxias y discursos contestatarios sobre globalización y diversidad cultural*. Romeo Grompone afirma que las condiciones de las relaciones internacionales en la actualidad, el nuevo orden de dominación que se exhibe, y los estilos de imposición, resistencia y de enfrentamiento, afectan y remecen a los encuentros interculturales, que no pueden seguir siendo vistos inocentemente como una integración enriquecedora de distintas culturas. Afirma que es necesario tocar con mayor rigurosidad los distintos planteamientos que, a propósito de las posibilidades de diálogo o de concertación entre culturas en un mundo globalizado, se presentan en la actualidad. El autor presen-

ta cuatro de estas concepciones: La primera es una perspectiva liberal, la segunda se caracteriza porque no tiene una especificación fija de la identidad, en la que la presencia del otro cambia nuestras particularidades. En la tercera concepción se señalan las dificultades de la comunicación intercultural, mientras que en la cuarta, se analiza la relación entre un mundo capitalista y la multiculturalidad. Finalmente, el autor busca insertarse en el escenario latinoamericano.

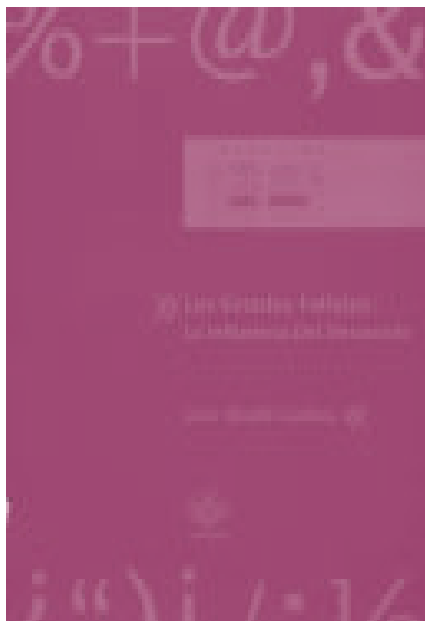


***Sergio del Castillo Cebberos**

Bachiller en Economía de la Universidad de Lima, actualmente es alumno de primer año de la Academia Diplomática del Perú.

LOS ESTADOS FALLIDOS: la influencia del desarrollo

Javier Alcalde Cardoza, Los Estados Fallidos: La Influencia del Desarrollo, Lima, 2004, CEDEP, 256 pp.



*por Juan Alejandro Montoya Valderrama**

Durante los años 90's, especialistas, mayoritariamente norteamericanos, centraron su atención en el surgimiento de un nuevo fenómeno: los "estados fallidos". Este fenómeno que se observó con mayor frecuencia en los países del llamado tercer mundo, consistía en la existencia de gobiernos muy débiles o inexistentes en los cuales predominaba la violencia.

El Dr. Javier Alcalde señala en su libro que las principales causas que servirían de explicación para el fenómeno de los estados fallidos se encuentran en el caso de la Guerra Fría. En tanto que al fin de ésta, los Estados Unidos y la Unión Soviética suprimieron su apoyo al sostenimiento de regímenes débiles o inviables, sobreviniendo así –sobre estas na-

ciones– graves crisis como consecuencia de la reducción de la cooperación internacional.

A raíz de los incidentes del 11 de septiembre del 2001, el interés por el tema de los Estados Fallidos pasó de humanitario a razones netamente de seguridad.

Se considera al denominado estado fallido como el fracaso de un Estado y todo lo que ello implica, pero –aparentemente– parece ser olvidada la historia de la formación del Estado moderno. Ésta se encuentra, precisamente, llena de crisis, conflictos, violencia y todos los demás males mediante los cuales es catalogado un llamado estado fallido. Lo que no se rescata es que a pesar de haber tenido que pasar por todas estas vicisitudes, el

Estado sobrevivió y superó esa situación. ¿Por qué no, entonces, esperar lo mismo de los actuales estados en falencia? Los países desarrollados no parecen dar una respuesta a esta interrogante; prefieren evadirla con el simple enunciado de que la comunidad internacional de hoy no está dispuesta a tolerar la violencia. Sin embargo como señala el Dr. Alcalde un grado de violencia aceptable para la comunidad internacional es el de las intervenciones externas.

El desorden social del llamado Tercer Mundo fue visto por muchos durante un largo período como un subproducto del desarrollo y no como un síntoma de desintegración social. Sin embargo, algunos teóricos como el politólogo Charles Zueblin ya nos advertían sobre posibles efectos contraproducentes. Decía:

“El progreso en campos específicos no asegura progreso total y el progreso de una comunidad en determinadas direcciones puede atraer condiciones que signifiquen la eventual destrucción de la comunidad como un todo”.

En el caso específico del Perú, hacia 1991, ya el Dr. Javier Alcalde subrayaba los efectos adversos de un desarrollo acelerado y desequilibrado a partir de la década del 50. La percepción del Perú por parte de la comunidad internacional era la de un país en condiciones de deterioro económico y físico, según el informe del politólogo Abraham Lowenthal de 1988. Cabe resaltar que diez años más tarde, en 1998, al Perú se le asignaba uno de los coeficientes de falencia más altos del mundo.

Sagazmente, Javier Alcalde nos des-

cribe como han ido variando las visiones de occidente acerca de los países del tercer mundo. Hasta la Segunda Guerra Mundial eran considerados pueblos incivilizados, esta visión fue reemplazada por la de naciones subdesarrolladas y pobres que requerían de ayuda para hacerse prósperas pero que eran capaces de autogobernarse. Hoy esta visión estaría siendo reemplazada por la de los estados fallidos, los cuales no poseen condiciones para autogobernarse y representan una fuerte amenaza para el sistema. La tesis desarrollada en el libro señala que las visiones occidentales llevan consigo un contenido ideológico, razón por la cual sólo transmiten una imagen selectiva o distorsionada de la realidad que va acorde con los intereses y propósitos de las potencias occidentales. Y es que los estados fallidos preocupan por el hecho de que no resulta sencillo lidiar con ellos. Las crisis de gobernabilidad que se observan en el continente americano han originado inquietudes respecto de que puedan generarse experiencias similares a las ya enunciadas. La primera crisis haitiana dio cuenta de que la existencia de condiciones propias de los estados fallidos podía extenderse fuera de África.

Luego el libro nos introduce al tema de “paz y prosperidad”, en el que nos habla del internacionalismo de Wilson. Donde la idea de desarrollo del tercer mundo fue la de integrar a dichos países como actores con cierto grado de independencia a los sistemas económicos y políticos internacionales. De este modo, hacia finales de los 30’s, se incorpora la idea de erradicar la pobreza. La prosperidad económica erradicaría las guerras y fortalecería a las naciones débiles, contribuyendo así al equilibrio del sistema.

El supuesto de que la paz sería consecuencia de la felicidad material era criticado por muchos autores. Kenneth Boulding, sostenía que las tensiones internacionales en la esfera económica eran de naturaleza ideológica y que la causa última de las tensiones internacionales era la pugna por el poder.

Hacia finales de la década del 50, los científicos sociales norteamericanos compartían la visión de que el desarrollo llevaba a la inestabilidad. Hacia fines de los 60's, Samuel Huntington sostenía que mientras la modernidad generaba estabilidad, el desarrollo fomentaba la inestabilidad. Huntington postulaba la existencia de una brecha en las sociedades en desarrollo, el resultado de dicha brecha era la frustración social, lo que generaba demandas de participación política. A razón del bajo nivel de institucionalización política en las sociedades en desarrollo estas demandas no eran atendidas, lo que traía como consecuencia inestabilidad política.

Las ideas de desarrollo y la paz presentaron una vasta utopía, que fue explotada por gobiernos y organismos internacionales para propósitos distintos de los originales. El fracaso del desarrollo comprometió la paz en el tercer mundo, acentuando el conflicto social y la violencia.

En general, el desarrollo parece haber promovido la decadencia social. Bajo la influencia de las promesas de desarrollo y la incomodidad por el estigma del subdesarrollo muchas naciones se alejaron de elementos de preciada importancia en sus propias culturas. Lo que los llevó a un deterioramiento de las relaciones entre grupos y clases, así como a la erosión de valores colectivos.

Los principales defectos de la idea y la práctica del desarrollo parecen estar en relación con una visión equivocada del progreso humano, que descuida factores como los culturales, sociales y psicológicos que normalmente son los artífices del progreso.

Frente a todo esto, Javier Alcalde comenta sobre el subdesarrollo como Sumisión Cultural, diciendo que la mayor parte de la gente en el tercer mundo mantiene la creencia que el subdesarrollo corresponde a una situación de atraso generalizado. Un efecto importante de estas actitudes es la adopción de modelos extranjeros, los cuales son considerados como superiores, para solucionar problemas nacionales. La disminución del espíritu de autosuficiencia de las gentes del tercer mundo va de la mano con una dependencia psicológica de las naciones desarrolladas. Estas naciones desarrolladas se muestran dispuestas a transferir sus ideas, tecnologías y capitales a las naciones subdesarrolladas. Relación que se institucionaliza con los esquemas internacionales de promoción y asistencia al desarrollo. Los sentimientos de inferioridad generados por la falsa percepción del subdesarrollo pueden ser un incentivo para los esfuerzos de desarrollo, aunque en muchos casos pueden conducir a la frustración.

El norteamericano Richard La Piere, nos indica que una explicación a la autopercepción del subdesarrollo podría encontrarse en el fenómeno descrito como "conquista cultural". En la conquista cultural, los pueblos conquistadores inducen a otros pueblos a adoptar sus propias prácticas culturales. La Piere nos habla del etnoexpansionismo, elemento según el cual se considera que la cultura propia es la mejor. Es así que hoy, el

etnoexpansionismo estaría motivando a los conquistadores —liderados por Estados Unidos— a reformar completamente a los demás pueblos, con la idea de elevarlos a su nivel. Así la conquista cultural sería el último gran episodio del choque histórico de las sociedades no-industriales con la civilización occidental, siendo precedida por la conquista militar y la conquista económica.

El Dr. Alcalde dedica un capítulo a los defectos de la idea del desarrollo, enfatizando principalmente tres. (i) La aproximación puramente técnica y económica al cambio social; (ii) un énfasis exagerado en un rápido crecimiento económico; y (iii) rígidos prejuicios que han favorecido una industrialización con producciones en gran escala y una orientación externa de la economía.

Alcalde también sostiene que las expectativas del desarrollo estuvieron infladas y condenadas a la frustración, ya que en lugar de traer el progreso económico, promovieron el conflicto.

Mientras en las naciones industrializadas el mecanismo esencial de crecimiento fue la reducción de costos de producción, lo que generó un incremento de los ingresos reales; en el tercer mundo el objetivo inmediato de desarrollo fue el aumento de los ingresos y el consumo. Parece existir una tendencia generalizada en las aspiraciones de las sociedades a crecer a un ritmo mayor que las capacidades sociales para alcanzarlas, lo que genera una brecha entre aspiraciones y logros.

El último capítulo del libro es dedicado al caso específico del Perú, entre los años 1968 y 1990. Durante los años

70's el Perú había sido considerado internacionalmente como un modelo de desarrollo para América Latina y el tercer mundo. La pregunta que hace el Dr. Alcalde es entonces ¿Qué fue lo que salió mal en el Perú? Las reformas efectuadas por el régimen militar abrieron una "caja de Pandora" en el Perú. Es así que la estrategia de crecimiento del gobierno militar acentuó las distorsiones de la economía peruana a favor de la industria, la inversión, las economías de escala y el sector externo, sin tomar en cuenta algunos de los principales problemas y necesidades de la población y del país en ese momento. Bajo el gobierno militar, el Perú optó por la estrategia de sustitución de importaciones mediante la cual buscaba obtener una mayor autonomía nacional. Hacia la segunda mitad de la década de los 70's, el país intentó emprender una estrategia de exportación. Para fines de los 70's, el Perú tuvo que hacer frente a la crisis de la deuda. Habiendo sido un país de ingresos medios superiores en 1974, el Perú ingresa a la década de los 90's como un país de ingresos medios inferiores, mostrando así su claro deterioro económico.

El gobierno instaurado por los militares pese a sus designios igualitarios, sirvió para profundizar las desigualdades que existían entre los diversos sectores económicos.

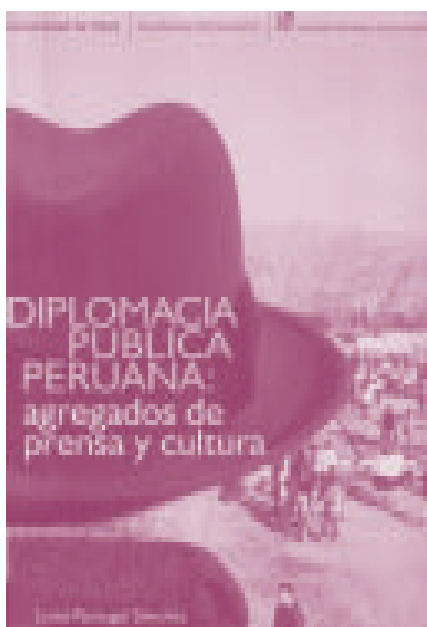
Para concluir, el Dr. Javier Alcalde en su fascinante obra hace gala de un pensamiento original, criticando el enfoque dominante angloamericano del desarrollo económico y político. La obra nos permite entender cómo ha ido evolucionando la idea de desarrollo en las diversas etapas, y a su vez nos ayuda a construir un juicio propio.

Finalmente, es conveniente resaltar que la obra se encuentra debidamente estructurada. En *Los estados fallidos*, la idea del desarrollo es vista desde otro ángulo. Siempre nos recuerda que muchos estados han pasado por esa etapa y la han superado. Es una obra singular que servirá a muchos para enriquecer sus conocimientos gracias a la dedicada y continua investigación del Dr. Alcalde.



***Juan Alejandro
Montoya
Valderrama**

Bachiller en Economía de la Universidad de Québec en Montreal, Canadá, actualmente es alumno de primer año de la Academia Diplomática del Perú.



DIPLOMACIA PÚBLICA PERUANA:

agregados de prensa y cultura

**Luisa Portugal Sánchez, Universidad
de Piura. 2001. pp. 819**

por César Joycep Aréstegui Bravo*

Los estados italianos del siglo XV –señala Harold Nicolson¹– fueron los primeros en nombrar representantes diplomáticos permanentes. Y es que ciertamente en aquella época la diplomacia ya constituía un canal de comunicación entre los estados. Con el paso de los años la mayor interacción de éstos, la expansión de la economía de mercado y los avances de las telecomunicaciones han generado un planeta más interdependiente y unas sociedades cada vez más articuladas.

La sociedad internacional es vista como un sistema de comunicación mundial: intercambios de mensajes e información que traspasan las fronteras nacionales. Es decir, como un sistema dinámico de interrelaciones, en donde la comunicación mantiene un papel influyente. Tanto

los estados, como los individuos, los organismos internacionales y las empresas transnacionales necesitan entrar en contacto, establecer relaciones y comunicarse entre sí para desarrollar relaciones de cooperación, coordinación y defensa. En este sentido, el Estado, la política exterior y la diplomacia no han podido permanecer ajenos a esta realidad.

El libro de Luisa Portugal Sánchez, Doctora en Comunicación Pública por la Universidad de Navarra (España), hace una exposición amplia y precisa respecto de la Diplomacia Pública como una de las más importantes funciones de la diplomacia actual. Partiendo de la premisa de que la Diplomacia es el único instrumento organizado con el que cuenta un país abocado a la defensa de los intereses nacionales y la seguridad de todos los

1 NICOLSON, Harold. *La Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica. p. 29.

peruanos que viven en el exterior, la Dra. Portugal manifiesta que la diplomacia profesional peruana no concede a los asuntos de la Diplomacia Pública el grado de importancia necesaria; se desconoce la labor precisa de un Agregado de Prensa y de un Agregado Cultural, y existe una falta de preocupación por impartir a los diplomáticos una adecuada formación en temas de Diplomacia Pública.

El libro se divide en seis capítulos. El primero reflexiona en torno al papel que cumple la comunicación colectiva internacional en la configuración y mantenimiento de la sociedad internacional. A continuación, el segundo y tercer capítulo se ocupa de esclarecer desde cuándo y bajo qué circunstancias es posible considerar a la Diplomacia Pública como una función más de la diplomacia profesional, y cuál es su razón de ser dentro de los programas de la política exterior. El cuarto capítulo estudia las características, funciones y tareas que le son propias a los Agregados de Prensa y de Cultura, así como los aspectos que tienen que ver con su selección y formación. Finalmente, los dos últimos capítulos están dedicados a evaluar el grado de comprensión y atención que brinda la diplomacia peruana a la función de Diplomacia Pública en sus programas. Para ello se estudia el diseño de las políticas de la Diplomacia Pública peruana, así como también la selección, preparación y el tipo de trabajo encargado a los Agregados de Prensa y Cultura.

La Dra. Portugal es una convencida de que las actividades del Estado dentro de la sociedad internacional responden a su naturaleza comunicativa a través del intercambio de información. Cabe mencionar desde ya, que, tanto en este acápite como en otros, el idealismo pa-

rece ser la perspectiva teórica presente en todo el libro, en tanto encontramos citas expresando que: *en la medida y modo que el Estado vela por los intereses de sus representados, lo hace por los de la humanidad entera y el Estado adquiere el compromiso de colaborar con la concurrencia hacia la unidad, el progreso y la paz de la humanidad.*

A consecuencia de la revolución en el campo de las comunicaciones y de la mayor participación de una emergente opinión pública internacional en los asuntos de la política exterior, actualmente todo Estado orienta sus asuntos de política exterior a la opinión pública internacional. Esto, señala la Dra. Portugal, se hace a través de un nuevo e importante instrumento de la diplomacia, a saber: la Diplomacia Pública. Éste se convierte en un medio capaz de facilitar el diálogo, el conocimiento entre los pueblos y la defensa de los intereses nacionales.

Siempre fue parte del interés de los estados saber lo que sus nacionales pudieran pensar, tanto como la opinión de otros estados respecto a sus asuntos. Por ejemplo, después de la Primera Guerra Mundial, y más aún luego de la Segunda Guerra Mundial, países como Estados Unidos, Francia, Inglaterra e Italia deciden montar poderosas organizaciones, destinadas a centralizar las tareas de difusión de información y promoción de la imagen y cultura de cada país, para dirigirlas a la opinión pública extranjera, en tiempos de paz como de guerra.

La Diplomacia Pública es la encargada de evitar el aislamiento e involucrar al Estado en la defensa de sus ideas y principios; ayudar a contrarrestar mentiras y tergiversaciones, presentar la política y los ideales del país. No obstante,

la razón de ser y la utilidad de la Diplomacia Pública no terminan de ser comprendidas en los diversos estados. La explicación de tal situación parece radicar en la carencia de un planteamiento teórico del concepto en sí, tanto como los orígenes distorsionados que tuvieron esta clase de funciones.

Sus actividades están diseñadas y elaboradas para perseguir objetivos de política exterior, como son: programas de información (tareas de acopio de información, diseño de estrategias y asesoramiento); programas de difusión (de índole informativo-periodístico), y programas de promoción (cultural, educativo y turístico). Estos programas son diseñados, preparados y ejecutados por funcionarios de política exterior, para ser dirigidos a una selecta opinión pública extranjera, para que a su vez, por intermedio de ésta, los mensajes sean propagados a audiencias mayores. La eficacia de los programas depende de dos condiciones, Por un lado depende de la defensa constante de un libre y equilibrado flujo internacional de las informaciones, y por otro, de la posibilidad de contar con profesionales capaces de saber lo que se tiene que hacer con las cuestiones de la comunicación intergubernamental.

Hallándose compartiendo técnicas y conocimientos propios del periodismo, la Diplomacia Pública se relaciona con la prensa especializada, las relaciones públicas, la teledifusión y la radiodifusión. Por ello quienes practican la Diplomacia Pública de un país son el Agregado de Prensa y el Agregado Cultural. Ellos son los funcionarios diplomáticos con mayor experiencia en el tratamiento y manejo de la comunicación colectiva de tipo internacional entre los funcionarios que conforman el Servicio Diplomático de un

país. Son elementos de enlace importantes entre las diferentes culturas que conforman la sociedad internacional.

La autora precisa que las funciones propias de prensa y de cultura sí están operativas en todas las Embajadas del mundo, con diversas variantes, pero se practican. Sin embargo, no todas las embajadas cuentan con expertos para el desarrollo de estas responsabilidades. Las funciones son competencia de diplomáticos de carrera, pero que: a) o no son especialistas, b) o no se hallan formados expresamente para dichas labores, c) o no mantienen una continuidad de permanencia en ellos, dada la práctica del sistema de puestos cambiantes y la formación generalista que reciben.

La ausencia de verdaderos expertos y el ejercicio de la Diplomacia Pública de un modo poco profesional se debe por un lado, según la Dra. Portugal, a la falta de recursos económicos y a la ausencia generalizada de programas de selección, formación y entrenamiento para los responsables de la Diplomacia Pública en las embajadas. Por otro lado, estamos frente a una especialidad relegada porque también existe una falta de decisión y conciencia por parte de los estados respecto de la importancia de la ejecución de esta actividad diplomática.

Frente al dilema de elegir o al Agregado de Prensa / Cultura o al diplomático de carrera responsabilizado de dichas funciones, la autora opta por lo primero, ya que son los auténticos titulares de tales puestos. En la mayoría de países no se selecciona ni forma diplomáticos de carrera para estos menesteres, sino que se opta por poner frente a estas áreas a Agregados o bien diplomáticos de carrera rápidamente orientados en esas tareas.

La Dra. Portugal manifiesta que el Agregado de Prensa diplomático será aquel profesional de nivel universitario procedente del área de la comunicación pública, especialmente entrenado en cuestiones de Diplomacia Pública, para los asuntos fundamentalmente vinculados a los programas de información y difusión de información en el país receptor de la Misión. Ello le exige el dominio preponderante de ciertas técnicas periodísticas y de relaciones públicas. Por su parte, el Agregado de Cultura será el profesional universitario que también procede del campo de la comunicación pública, preparado para asuntos de información y promoción de la cultura; exigiéndole para ello el dominio de ciertas técnicas de las relaciones públicas. En ambos casos, los agregados deberán tener dominio de la especialidad, continuidad, permanencia en dichas funciones, rango diplomático, y dependencia con la jerarquía diplomática.

En particular, la autora orienta su análisis a la situación del Perú y brinda sugerencias prácticas para mejorar la formación de los diplomáticos peruanos y favorecer la creación y práctica de una Diplomacia Pública en el Perú.

La Dra. Portugal identifica aquellos elementos que afectan negativamente el desarrollo de una diplomacia eficiente, como son: una falta de información adecuada y oportuna en el exterior sobre la realidad peruana, una indiferencia en diversos ámbitos del Perú sobre el papel que el periodismo internacional tiene en la conducción de los asuntos de la política exterior y una premura de contar en nuestro país con un Servicio Diplomático especializado en contenidos de Diplomacia Pública.

En contraposición con el caso peruano, el libro rescata la figura de los Agregados de Prensa y de Cultura en la estructura diplomática de los Estados Unidos de Norteamérica. La Dra. Portugal encuentra que si bien existe una indiferencia en la diplomacia mundial hacia las actividades de la Diplomacia Pública, los Estados Unidos constituyen una excepción en tanto que cuenta con una organización especializada para la selección, entrenamiento, organización y operatividad de sus agentes de Diplomacia Pública.

La Diplomacia Pública de los Estados Unidos se inicia fundamentalmente con los esfuerzos del Presidente Franklin D. Roosevelt para fomentar la cooperación científica-cultural con países extranjeros. Estas primeras actividades surgieron como una respuesta a la ideología nazi y al deseo de establecer una zona de influencia en América Latina. El objetivo del Presidente Roosevelt, y posteriormente de Harry S. Truman, era dar a conocer al mundo una imagen real del país como complemento de la política exterior de los Estados Unidos.

Creada en 1953 por el Presidente Eisenhower, actualmente la *United States Information Agency* (USIA) es el órgano oficial de la Diplomacia Pública norteamericana. Las metas de la USIA son: 1) aumentar la comprensión y aceptación de las políticas estadounidenses y la sociedad norteamericana por el público extranjero; 2) ensanchar el diálogo entre norteamericanos e instituciones norteamericanas y sus contrapartes en el extranjero; y 3) aumentar el conocimiento y la comprensión del gobierno estadounidense sobre las actitudes extranjeras y sus implicancias en la política norteamericana.

Las actividades de la USIA abarcan diversos tipos de programas, los mismos que son llevados a cabo por sus funcionarios del servicio diplomático debidamente entrenados y asignados a las misiones norteamericanas en el extranjero. Los principales programas de USIA incluyen: los de intercambio académico y cultural, servicios de radiodifusión, los programas de información, investigación y reacción de medios, publicaciones, exposiciones y enseñanza del idioma inglés.

A pesar de la experiencia norteamericana, la autora señala que la Diplomacia Pública peruana está en marcha. Ello a pesar de que en los sectores gubernamentales y privados del país se desconozca el rol que tiene la nueva función en los programas de la diplomacia tradicional y, por ende, en los planes de la política exterior de los estados.

Frente a los sucesos acontecidos durante la década de los años ochenta y noventa, el gobierno del Presidente Alberto Fujimori coincidió en coordinar esfuerzos serios y profesionales de Diplomacia Pública para defender el prestigio del país en la comunidad internacional, promocionarlo convenientemente a fin de recibir la ayuda extranjera de la que tanto urgía, y hacer frente a la época tan difícil que le estaba tocando vivir.

Sin embargo, aquellos logros no significan que la diplomacia peruana haya asimilado razonablemente el protagonismo de la nueva función en la consecución de sus objetivos de política exterior. Existe, por ejemplo, desconocimiento y confusión entre los diplomáticos sobre la naturaleza de la Diplomacia Pública. De ahí que aquella no se halle convenientemente tratada ni considerada oficialmente

como una función más de la diplomacia peruana.

Como consecuencia de dicha situación es la participación limitada del Ministerio de Relaciones Exteriores en la conducción de los destinos de PromPerú, y la falta de liderazgo y de concreción en la práctica de los deseos e intenciones formulados en los documentos sobre Diplomacia Pública.

PromPerú reúne las características esenciales de un programa de Diplomacia Pública: la elaboración de estrategias de comunicación para informar y promocionar la política exterior, la cultura y una imagen integral; con el fin de inspirar confianza, lograr el entendimiento y respeto hacia esa política y velar así por el desarrollo y la seguridad nacional. No obstante, PromPerú no se encuentra bajo el control ni coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, principal defensor de los intereses del Estado en el exterior. Esto es, por cierto, objetable pero comprensible dada la falta de conocimientos adecuados sobre la materia.

Actualmente la Diplomacia Pública peruana no centraliza sus labores en PromPerú, sino que cada institución (la cancillería, las Misiones en el exterior, los Consulados, el Instituto Nacional de Cultura y otras) diseña y pone en práctica sus propios programas. La Diplomacia Pública ya se practica en el Perú, sin embargo, aún no termina de perfilarse adecuadamente, de mostrar un trabajo unitario y coherente. La nueva visión que ahora tienen del Perú los sectores líderes en las diferentes áreas de la economía, el comercio y la industria ha redundado también en beneficios para el país. A diferencia de años atrás, los pronuncia-

mientos en contra de la información tergiversada en el extranjero ya no se dejan esperar, como tampoco la puesta en práctica de políticas para contrarrestarlas.

Para finalizar cabe enfatizar el mensaje principal de la Dra. Portugal. La Diplomacia Pública es una función de la diplomacia tradicional que debe ser ya reconocida como tal junto a las funciones tradicionales. La idea es fusionar bajo el término Diplomacia Pública todas las actividades de la comunicación pública que compete a la diplomacia. Éste es un mensaje que, particularmente, espera tener repercusiones en el diseño y planeamiento de la política exterior peruana, como también en el proceso de formación profesional de los futuros diplomáticos peruanos.



***César Joysep
Aréstegui Bravo**

Bachiller en Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, actualmente es alumno de primer año de la Academia Diplomática del Perú.

SURPASSING REALISM:

The Politics of European Integration since 1945

**Mark Gilbert, Rowman &
Littlefield Publishers, Inc. 276
pp., 2003**

por Miguel A. Zegarra Valente*



La Unión Europea (UE) es una entidad política y económica establecida en el año 1993 tras la ratificación del tratado de Maastricht por los estados miembros de la Comunidad Europea (CE), la cual constituye su elemento central. La Unión Europea expandió los marcos de cooperación de la Comunidad Europea, especialmente en áreas de política exterior y seguridad, asimismo, estableció la creación de un Banco Central Europeo y la adopción de una moneda común —el euro— desde el año 1999. Desde su creación, la UE se ha expandido hasta incluir hoy en día a 25 miembros y se espera que su expansión continúe hacia otros países europeos en los próximos años. Ésta gran entidad política ha ido consolidándose a la vez, también como un bloque económico mucho más fuerte y sólido. En el 2004 la UE culminó una Constitución Europea la cual sus Estados miembros en la actualidad están sometiendo a referéndum nacional para su aprobación.

Surpassing Realism, escrito por Mark Gilbert, presenta de manera cronológica y narrativa los distintos eventos, retos y oportunidades que acontecieron en la formación de la actual Unión Europea. Provee una historia política concisa de la integración europea desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el presente. Gilbert analiza como la Comunidad Europea del Carbón y el Acero y la Comunidad Económica Europea se formaron, que condujo al reforzamiento de los lazos de cooperación con el pasar del tiempo, y la cooperación subsiguiente a lo largo del proceso de formación de la Unión Europea.

La importancia de la obra de Gilbert se encuentra en la manera como surgen en razones por las cuales los Estados europeos deciden poner de lado sus tradicionales disputas y rivalidades para enrumbar sus esfuerzos en pos de construir instituciones supranacionales; reflexiona además sobre las fuerzas económicas y

geopolíticas que condujeron a la conclusión y logro de estos resultados, quienes fueron los personajes más trascendentales en la construcción del Proyecto europeo, cuales fueron los asuntos que ha confrontado la UE en la última década y finalmente expone los problemas que la UE enfrentará al considerar formas de integración política aún más avanzadas que las existentes. El texto es un recuento claro y preciso de los complejos procesos históricos que sirvieron de base para la edificación de la UE.

Mark Gilbert hace un recuento del proceso de integración europea a partir de la etapa inmediatamente posterior a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, momento en el cual Europa se encontraba tanto moral como económicamente destruida. La guerra contra la Alemania Nazi de Adolfo Hitler había dejado como resultado la destrucción de la mayor parte de la infraestructura de Europa occidental mientras que la Unión Soviética asumió el control de la zona de Europa del Este. Tomando como punto de partida este momento, Gilbert procede a detallar la forma como los países de Europa occidental, tras la devastación causada por la guerra, iniciaron un duro y exhaustivo trabajo de reconstrucción gracias al apoyo económico que los Estados Unidos brindó a esa región.

Con la finalidad de distribuir de manera eficiente la ayuda económica suministrada por el Plan Marshall en 1948, se crea La Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE), la primera organización de estados europeos. Los Estados Unidos jugó un rol muy importante al colocar sobre la agenda establecida por los estados europeos algunos temas—como por ejemplo la liberalización del comercio— que fueron do-

minantes durante las primeras etapas del proceso de integración europea. Los Estados Unidos presionaron de igual modo para que Europa occidental adopte una forma de gobierno federal como el suyo. Gran Bretaña, en particular, se opuso rotundamente a la construcción de una federación de estado al estilo norteamericano en esta región, bloqueando cualquier intento de ir más allá de todo lo que sea puramente cooperación intergubernamental.

Entrada la década de 1950, el gobierno francés propuso, mediante la presentación del Plan Schuman, que Francia, Alemania y cualquier otro Estado de Europa occidental que gustase participar debería comprometer sus respectivas industrias de carbón y acero a la dirección y manejo de una “Alta Autoridad” supranacional. La respuesta del gobierno Británico, fiel a su conservadurismo, a esta proposición fue la de mantenerse alejado ante el temor de una posible pérdida de soberanía. Esta negativa por parte de Gran Bretaña dio como resultado que la cooperación Franco-Alemana se convirtiese en la fuerza principal en el proceso de integración económica en Europa Occidental. A esto, Gilbert añade que la historia de Europa y el rumbo de la CECA pudiesen haber sido diferentes si Gran Bretaña hubiese estado dispuesta a ceder soberanía ante el llamado Plan Schuman.

El Plan Schuman representó un nuevo intento de acercamiento a la integración funcional de Europa. Este acercamiento estuvo estrechamente ligado a la figura de Jean Monnet, el administrador francés considerado como el Padre de Europa. Monnet, primer presidente de la Alta Autoridad de la CECA, pronosticaba que las naciones europeas podrían ser

persuadidas gradualmente de abandonar sus prerrogativas soberanas al cooperar en sectores considerados cruciales para sus economías. En marzo de 1957, se crea la Euratom, una institución de estructura similar a la CECA, para promover la cooperación en el campo de la energía atómica.

Gilbert detalla el intento fallido de crear un Comité de Defensa Europeo (CDE) el cual funcionaría paralelamente con la CECA; axial como también puntualiza las negociaciones que culminaron en la firma del Tratado de Roma, por el cual se establece la Comunidad Económica Europea. Esta última crearía una unión aduanera entre los seis países miembros de CECA: Bélgica, Alemania Occidental, Italia, Francia, países Bajos y Luxemburgo.

La importancia de Charles de Gaulle en el proceso de formación de la UE es otro de los puntos precisados en *Surpassing Realism*, especialmente el reto que éste encaró frente al supranacionalismo implícito en el tratado de la CEE. Esta preocupación halló respuesta en la propuesta del diplomático Francés Christian Fouchet a principios de la década de 1960: La creación de un Consejo Intergubernamental (CIG) de jefes de Estado y de Gobierno que actuarían en conjunto en la toma de decisiones sobre temas de economía, defensa y política exterior. Sin embargo, los países Bajos y Bélgica rechazaron esta oferta para no dañar su vínculo con los Estados Unidos. El fracaso de De Gaulle en este aspecto dio lugar a tensas rivalidades entre Francia y el resto de los estados miembros de la CEE en los años 1963 y 1965. Durante estos años, Francia, haciendo uso de su poder de veto, bloquearía la entrada de Gran Bretaña a la Comunidad Economía Europea.

Entrada la década de 1970, la CEE experimentó grandes cambios. Uno de éstos fue la inclusión de Irlanda, Gran Bretaña y Dinamarca en el año 1973. Previo a esto, ya en conversaciones realizadas un año antes durante la Cumbre de París de 1972, los Estados miembros establecieron el compromiso de enrumbarse en dirección de una unión económica y monetaria a principios de 1980. Los esfuerzos enrumbrados hacia la formación de una organización política para supervisar dicha unión económica se vieron frustradas por la crisis financieras por las que atravesó el sistema internacional durante esa época. Pero esta serie de crisis sirvieron para demostrar el grado de cohesión que se venía forjando entre los Estados miembros, solidificando el bloque y creando nuevos espacios de cooperación. Fruto de esta estrecha cooperación, surgirán tres instituciones de gran importancia: el Consejo Europeo, el cual se convertiría en su principal órgano de toma de decisiones; el Sistema Monetario Europeo (SME), para hacer frente a las amenazantes tasas de intercambio fluctuantes; y el compromiso de elegir a la Asamblea de la Comunidad Europea por elección directa.

Durante la siguiente década (1980) y principios de la década de 1990, surgen en las tratativas de estos países dos eventos fundamentales que el autor denomina como punto de quiebre en el proceso de integración europea, puesto que rompen con el estancamiento al que se estaba llegando en las negociaciones y la presencia de barreras tanto comerciales como para el libre movimiento de los ciudadanos.

El primero de estos eventos se da en 1986 cuando los estados miembros de la Comunidad Europea firman en

Luxemburgo y posteriormente en La Haya el Acta Única europea, la cual entró en efecto al año siguiente. Esta acta fue el resultado de un extenso estudio realizado por la Comisión Europea, presidida por Delors, la cual se dedicó a analizar no solamente las posibilidades existentes en Europa para la creación de un mercado común, sino también cuales eran las medidas necesarias para alcanzar este objetivo. La entrada en vigor del Acta Única europea fue importante porque eliminó las barreras económicas aún existentes entre los países de la Comunidad Europea, elevando de gran manera su eficiencia y competitividad; asimismo, estableció el año 1992 como fecha plazo para el establecimiento de un mercado único.

El segundo evento se consagra con la firma entre los miembros de la Comunidad Europea del Tratado de Maastricht, también denominado Tratado de la Unión Europea, llevada a cabo el 7 de febrero de 1992 y que surgió como resultado de varias rondas de negociaciones sobre temas políticos y económicos. Por su singular importancia, el autor, Mark Gilbert, dedica un capítulo entero a tratar este tema, presentando en lo posible diversos sucesos de importancias que llevaron a su conclusión. Entre éstos, el autor menciona el "Paquete y el Reporte Delors"; el discurso realizado por Margareth Thatcher ante el Colegio de Europa conocido como "El Discurso Bruges"; las consecuencias devenidas de la reunificación Alemana en 1989.

El Tratado de Maastricht entró en efecto a finales del año 1993 y su importancia se destaca por conducir la creación de la moneda común (euro), de un banco central autónomo y de la Unión Europea como un sistema intergu-

bernamental bajo una estructura de tres pilares: el pilar de Comunidades Europeas - compuesta por la CECA y Euratom; el pilar de política exterior y de seguridad común (PESC), creado sobre la base de la Cooperación Política Europea (CPE); y por último, el pilar de cooperación policial y judicial en materia penal.

Desde la firma del Tratado de Maastricht hasta la actualidad la Unión Europea ha ido progresando en su accionar, incluyendo planes muy ambiciosos. Gilbert reconoce que estas nuevas propuestas asumidas por la UE presentan nuevos retos. Uno de estos retos que aún enfrenta la UE es que existe entre algunos ciudadanos europeos—europeosimistas— un rechazo importante contra las instituciones de la Comunidad que con el correr del tiempo vienen decidiendo en mayor grado su destino. Muestra de esto es la escasa asistencia de los ciudadanos a las elecciones del Parlamento Europeo - o como observamos recientemente en los referéndum para la aprobación de la Constitución europea.

Los órganos de la UE poseen competencia legal para negociar en representación de sus Estados miembros en negociaciones internacionales y ha desarrollado un Sistema de Derecho Europeo. Los éxitos que a la fecha la UE ha logrado conseguir, han incentivado llamados hacia un mayor grado de cooperación entre sus miembros y que han servido como marco de acción para procesos de integración regional en otras partes del mundo. De muchas maneras, la UE es un experimento político que pone en tela de juicio toda presunción negativa que se pueda mantener sobre la conducta de los estados en el sistema internacional, resaltando su inclinación hacia la cooperación con otros estados.

La Unión Europea enfrenta, asimismo, retos sobre temas de expansión, presupuesto y la aprobación de su constitución, entre otros. Bulgaria y Rumania ingresarán a la EU en el 2007 si cumplen los requisitos necesarios; Turquía ha presentado su candidatura y es probable que sea aceptado. Asimismo, existe controversia entre los miembros de la EU sobre su presupuesto –llamado Perspectiva Financiera y renegociado cada siete años– entre los *integracionistas*, que favorecen un mayor presupuesto y grado de colaboración y los *modernizadores*, que favorecen un menor presupuesto y mayores fondos para ciencia e investigación. Sobre el tema de la ratificación

de su Constitución, el rechazo a ésta puede significar un percance significativo al proceso de integración europeo.

Surpassing Realism es un texto fundamental que nos permite apreciar como este proceso de integración regional ha surgido, sus retos y oportunidades, así como también los personajes trascendentales para la formación de este novedoso experimento. En una época en que la Unión Europea atraviesa por una etapa crucial, Mark Gilbert nos ofrece un texto que merece la atención de todo aquel lector interesado en la historia y progreso de la Unión Europea.



***Miguel A.
Zegarra Valente**

Bachiller en Estudios Internacionales de la The George Washington

University, actualmente es alumno de primer año de la Academia Diplomática del Perú.

Procedimiento para enviar colaboraciones a la revista *Política Internacional*

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

1. Naturaleza de los trabajos propuestos

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

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

2. Características de los trabajos

Los trabajos deberán sujetarse a las siguientes normas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Identificación de los trabajos

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

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

4. Envío de colaboraciones

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

Revista *Política Internacional*
Academia Diplomática del Perú
Av. 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.

