

POLÍTICA INTERNACIONAL

Octubre / diciembre 2006



REVISTA DE LA
ACADEMIA
DIPLOMÁTICA
DEL PERÚ

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ

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

PLANTA ORGÁNICA

| | |
|------------------------------------|--|
| Rector | Embajador Eduardo Llosa Larrabure |
| Directora Adjunta | Embajadora Cristina Ronquillo de Blodorn |
| Asesor | Embajador Jorge Lázaro Geldres |
| Sub Directora de Estudios | Ministra Lucía Trindade de Buitrón |
| Sub Director de Planes y Programas | Consejero Eduardo González Mantilla |
| Asesor Académico | Ph.D. Javier Alcalde Cardoza |

EDICIÓN

| | |
|----------------|--------------------------|
| Editora | Patricia Wieland Conroy |
| Correctora | Liliana Falcón Maldonado |
| Diagramadora | Elka Saldarriaga García |
| Depósito legal | Reg. 98-1545 |

| | |
|------------------------|---------------------------|
| Gerente Administrativo | Martín Pajares del Carpio |
|------------------------|---------------------------|

Las opiniones vertidas en los artículos publicados en esta revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos siempre y cuando se haga referencia a la fuente.

Revista n° 86
Octubre /diciembre de 2006

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

Contenido

artículos

| | |
|--|-----|
| Perú y Brasil: perspectivas de una nueva relación Hernán Couturier | 11 |
| La adhesión de Turquía a la Unión Europea: problemas y posibilidades Francisco Rivarola Rubio | 37 |
| Relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno: nuevas perspectivas doctrinales y jurisprudenciales en el ámbito americano Aníbal Quiroga León | 71 |
| Una mirada a la globalización Luis Pacheco | 93 |
| Problemas jurídicos de la Decisión marco relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembro de la Unión Europea Werner Miguel Kuhn | 106 |
| Understanding Present-Day Forces of Globalization Through Marx's Notion of Alienation Diego Silva Zunino | 153 |

actividades *institucionales*

| | |
|---|-----|
| Actividades institucionales en la Academia Diplomática del Perú | 165 |
| Discurso del rector de la Academia Diplomática del Perú, embajador Eduardo Manuel Alfredo Llosa Larrabure, con ocasión de la ceremonia de clausura del año lectivo 2006 | 167 |

| | |
|--|-----|
| Palabras del ministro de Relaciones Exteriores, señor José Antonio García Belaunde, con ocasión de la clausura del año lectivo de la Academia Diplomática del Perú | 176 |
|--|-----|

reseñas bibliográficas

| | |
|--|-----|
| Rethinking Development, putting an end to poverty de <i>Henri Bartoli</i> Vladimiro Beteta | 181 |
| Un proyecto alternativo de nación de <i>Andrés Manuel López Obrador</i> Carolina Carranza | 185 |
| The Complete Idiot's Guide to the Politics of Oil de <i>Lita Epstein, C.D. Jaco y Julianne C. Iwersen-Neimann</i> Augusto Lamas | 191 |
| World on Fire de <i>Amy Chua</i> Carlos Barrios Paúcar | 196 |
| China: a New History de <i>John King Fairbank & Merle Goldman</i> Ekaterina Malukhina | 199 |
| The Architecture of Global Governance de <i>James Muldon</i> Raúl Meneses Bendezú | 202 |

artículos

Perú y Brasil: perspectivas de una nueva relación

La adhesión de **Turquía** a la **Unión Europea**:
problemas y posibilidades

Relaciones entre el **derecho internacional** y el
derecho interno: nuevas perspectivas doctrinales y
jurisprudenciales en el ámbito americano

Una mirada a la **globalización**

Problemas jurídicos de la Decisión marco relativa a
la orden de **detención europea** y a los
procedimientos de entrega entre los Estados miembro
de la **Unión Europea**

Understanding Present-Day Forces of
Globalization Through **Marx's Notion of**
Alienation

PERÚ Y BRASIL:

perspectivas de una nueva relación

por *Hernán A. Couturier Mariátegui*

Antecedentes de la relación bilateral Perú-Brasil

El Perú y el Brasil comparten el espacio central sudamericano y una vecindad geográfica muy importante. Sin embargo, por décadas ambos países se mantuvieron alejados debido a diversos factores que, a nuestro juicio, obedecieron a una visión novecentista y exógena de sus intereses políticos y económicos. Así ocurrió que mientras Brasil se proyectó prioritariamente al Atlántico y a Europa, el Perú lo hizo al Pacífico y a los Estados Unidos.

Es decir, los ejes de la política exterior del Perú y del Brasil no estuvieron próximos en el pasado, y el espacio común que comparten por determinación geográfica, como lo es la gran cuenca del Amazonas, en lugar de generar una vecindad fructífera, fue a lo largo del siglo XIX un espacio de desencuentros y de acciones periféricas propias de las economías de enclave que ambos países desarrollaron desde la Colonia hasta bien avanzado el siglo XX.

Este desinterés, que caracterizó secularmente la relación bilateral, experimentó una modificación progresiva en las últimas décadas del siglo XX, luego de

culminar la delimitación fronteriza y de verificarse el destacado desempeño del Brasil como país garante del Protocolo de Rio de Janeiro de 1942. Sin embargo, la relación entre ambos países quedaría limitada mayormente a este vínculo.

No obstante ello, hasta la firma del Acta Presidencial de Brasilia, del 26 de octubre de 1998, que selló la paz y la amistad del Perú y el Ecuador, el Perú y Brasil desarrollan importantes esfuerzos para dinamizar la relación bilateral a través de diversas visitas y encuentros presidenciales, como los del presidente Francisco Morales Bermúdez con los presidentes Ernesto Geisel y João Figueiredo en los años 1970, estos últimos de particular importancia para la negociación y posterior firma del Tratado de Cooperación Amazónica, así como los encuentros de julio de 1987 entre los presidentes Alan García y José Sarney, en Rio Branco y en Puerto Maldonado, donde fueron sentadas las bases fundamentales de la cooperación y la integración amazónica entre los dos países. Luego en Manaus, el 7 de mayo de 1989, los presidentes García y Sarney consolidaron estos propósitos y los ampliaron a los ámbitos de la integración física y la interconexión de los sistemas viales de ambos países, lo que se constituyó en el antecedente directo de la

construcción actual de los ejes de integración y desarrollo entre el Perú y Brasil.

La culminación exitosa del papel que desempeñó el Brasil en el proceso de paz entre el Perú y Ecuador planteó la necesidad de redefinir la relación peruano-brasileña sobre nuevos propósitos más concretos, básicamente de naturaleza económica.

Desde 1996 ambos países inician contactos al más alto nivel que se ven plasmados en el establecimiento de la "Comisión de Vecindad", llamada a ser un importante mecanismo de la relación bilateral. Este ciclo se cierra en 1999 con la visita del presidente Fernando Henrique Cardoso a Lima, oportunidad en la que se suscribe diversos convenios, entre ellos el denominado "Plan de Acción Lima", suerte de agenda de corto plazo de la relación bilateral.

Génesis de una nueva relación

Los últimos cinco años significan, sin duda, el inicio de una nueva etapa en la relación bilateral. Comienza el diseño de una "alianza estratégica", en el marco de la cual ambos países están alcanzando un alto grado de vinculación. Es en este período en el que se ha pasado a una relación entre países fuertemente conectados por vínculos geográficos, políticos, económicos, comerciales, financieros, culturales y, especialmente, por una visión compartida para integrar política y económicamente el espacio sudamericano.

Transmisión de mando del presidente Luiz Inácio Lula da Silva

Para asistir a la transmisión de mando del presidente Luiz Inácio Lula da

Silva, el 1 de enero de 2003, el presidente Alejandro Toledo arribó a Brasilia, donde ambos presidentes sostuvieron un encuentro que marca la transición de una vecindad sin mayor contenido al inicio de una relación integral y estratégica.

En dicho encuentro, los presidentes coinciden en la necesidad de forjar una vinculación bilateral más estrecha. Se menciona por primera vez la idea de crear una "alianza estratégica" entre ambos países, la cual, partiendo del reconocimiento de nuestra centralidad geográfica en América del Sur, debe alentar de modo dinámico y fluido la cooperación permanente de los países sudamericanos en los planos político, económico, social y cultural.

Asimismo, se establece la necesidad de priorizar los trabajos orientados a la consolidación de los proyectos de infraestructura física de América del Sur, en especial los que involucran al Perú y Brasil, en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), con el propósito final de integrar realmente al continente sudamericano.

Al término del encuentro, ambos presidentes convocan una reunión de sus ministros a fin de tratar una variada gama de temas, y el presidente Toledo invita al presidente Lula a realizar una visita de Estado al Perú.

Reunión de trabajo en Brasilia

El 11 de abril de 2003, el presidente Alejandro Toledo, acompañado del primer vicepresidente de la República, ingeniero Raúl Diez Canseco, y de once ministros, realizó una visita de trabajo a Brasilia, con el propósito de avanzar en

la construcción de la alianza estratégica entre los dos países, y comprometer a un diálogo directo entre los presidentes.

En dicha oportunidad fueron tratados temas muy importantes y constatadas coincidencias en las áreas de cooperación e integración. Asimismo, fueron identificados como elementos fundamentales de la nueva relación bilateral la complementación de las economías; la interconexión física; la promoción del comercio, las inversiones y el turismo; el desarrollo sostenible; el combate al narcotráfico y la lucha contra la pobreza.

En este sentido, reiteraron la importancia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), resaltando el papel de la interconexión física en la dinamización del comercio bilateral y en el desarrollo de las regiones fronterizas. En ese contexto, se suscribió el Acuerdo para la construcción del puente internacional sobre el río Acre, próximo a las ciudades de Iñapari (Perú) y Assis (Brasil), el mismo que ya fue inaugurado y permite interconectar los sistemas viales de ambos países y vincular las economías de la Macrorregión Sur del Perú con los estados de Acre, Rondonia y Mato Grosso, además de los otros estados del centro-este brasileño.

También es importante destacar que en esta ocasión ambos presidentes coincidieron en la necesidad de reformar la Organización de las Naciones Unidas y respetar las Resoluciones del Consejo de Seguridad. En ese contexto, el presidente Toledo expresó el apoyo del Perú para que Brasil se incorpore como miembro permanente de dicho Consejo.

Asimismo, se acordó llevar a cabo un Plan de Trabajo bilateral, encargado

a los cancilleres y vicescancilleres, para ejecutar los compromisos y líneas de acción planteados.

Visita de Estado del presidente Lula al Perú

En agosto de 2003, atendiendo a la invitación del presidente Alejandro Toledo, el presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, realizó una visita de Estado al Perú. En esa ocasión los mandatarios pasaron revista a los principales temas acordados en el Comunicado Conjunto emitido tras la visita al Brasil del presidente peruano, el 11 de abril del mismo año.

Durante dicha visita fueron suscritos importantes acuerdos bilaterales en diversas áreas de interés común, hecho inédito en las relaciones entre nuestros dos países:

- Acuerdo de cooperación para la conservación y uso sostenible de la flora y fauna silvestres de los territorios amazónicos del Perú y del Brasil;
- Acuerdo complementario al Acuerdo Básico de Cooperación Técnica para la implementación del proyecto de recuperación ambiental de la región de Huaypetuhe;
- Acuerdo Complementario al Acuerdo Básico de Cooperación Técnica para la implementación del proyecto de prevención y control de enfermedades de transmisión sexual, virus de deficiencia inmunológica humana y síndrome de inmunodeficiencia adquirida (ETS/VIH/SIDA) en el Perú;
- Protocolo para la implementación de un sistema de prevención y control de incendios forestales;

- Tratado sobre la transferencia de condenados;
- Tratado de extradición entre Perú y Brasil;
- Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica Perú-Mercosur;
- Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Económica entre el Perú y Brasil; y,
- Memorándum de Entendimiento sobre cooperación en materia de vigilancia y protección de la Amazonía entre Perú y Brasil.

Es importante destacar, entre los instrumentos suscritos, el Acuerdo que establece el acceso progresivo del Perú al Sistema de Vigilancia y Protección de la Amazonía (SIVAM/SIPAM), dentro de un concepto integral de ampliación del sistema no sólo para fines de seguridad, sino también para promover la investigación científica y tecnológica a favor del desarrollo sostenible de la Amazonía peruana.

Asimismo, merece especial reconocimiento la decisión de impulsar los ejes de integración física entre el Perú y Brasil, fundamentales para las estrategias de desarrollo de ambos gobiernos, que apuntan a lograr la interconexión bioceánica del Brasil al Pacífico y del Perú al Atlántico.

Finalmente, el elemento central de la visita de Estado del presidente Lula fue el establecimiento formal de la “Alianza Estratégica entre el Perú y Brasil”, en la Declaración Conjunta suscrita en esa

oportunidad. En dicho documento se estableció que la Alianza Estratégica entre el Perú y Brasil constituye una vinculación privilegiada que se sustenta en amplias coincidencias políticas, en el enorme potencial de complementación e integración entre los dos países, en la voluntad de profundizar la cooperación en el vasto espacio amazónico que comparten y en la visión compartida y renovada sobre la creación y consolidación de un espacio sudamericano de paz, cooperación, desarrollo y justicia social que sienta las bases de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

A partir de entonces, la relación bilateral ha alcanzado alto contenido político y se ha dado inicio a la integración física y al incremento sustantivo del intercambio. La convergencia de la política exterior de ambos países, orientada a priorizar la agenda social y la importancia estratégica asignada a América del Sur y a los países vecinos, ofrece un marco adecuado para incentivar de modo dinámico y fluido la cooperación permanente en los ámbitos político, económico-comercial, social y cultural, lo que se ve reforzado con el ingreso del Perú al Mercosur como Estado asociado.

Alianza estratégica: significado y alcances

La alianza estratégica, acordada entre el Perú y Brasil, tanto en el Comunicado Conjunto de los presidentes Alejandro Toledo y Luiz Inácio Lula da Silva del 11 de abril de 2003, como en la Declaración Conjunta de ambos presidentes de 25 de agosto de 2003, ha marcado el inicio auspicioso de una nueva etapa en la relación bilateral.

Significado de la alianza estratégica

Según la Declaración Conjunta de ambos presidentes de 25 de agosto de 2003, se define la Alianza Estratégica entre el Perú y Brasil como “una vinculación privilegiada que se sustenta en amplias coincidencias políticas, el enorme potencial de complementación e integración entre los dos países, la voluntad de profundizar la cooperación en el vasto espacio amazónico que comparten y en la visión coincidente y renovada sobre la creación y consolidación de un espacio sudamericano de paz, cooperación, desarrollo y justicia social que sienta las bases de una Comunidad Sudamericana”.

Principios de la alianza estratégica

Asimismo, de acuerdo con las declaraciones suscritas entre ambos países, los principios básicos que sustentan la alianza estratégica son los siguientes:

- El respeto al derecho internacional y a los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, específicamente: la igualdad soberana de los estados, el mantenimiento de la paz y seguridad en sus relaciones bilaterales, la solución pacífica de controversias, el cumplimiento de los compromisos internacionales, la intangibilidad de las fronteras, y la no-intervención en asuntos internos de otros estados.
- La cooperación, la complementación, la equidad y la reciprocidad como fundamentos que inspiran el trato bilateral.

Alcances de la alianza estratégica

Los propósitos de la alianza estratégica entre el Perú y Brasil apuntan a la consecución de los objetivos siguientes:

- La integración física y económica, conforme a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), y el Memorándum de Entendimiento suscrito sobre dicha temática en agosto del 2003. En el marco de IIRSA, el espacio sudamericano ha sido organizado en ejes de integración y desarrollo que concentran los flujos de comercio actuales y potenciales y convergen gradualmente hacia un estándar común de calidad de servicios de infraestructura de energía, telecomunicaciones y transportes, en apoyo a las actividades específicas de cada eje.
- La implementación de estos ejes debe ir más allá de ser sólo corredores eficientes para facilitar la producción y el comercio de bienes, ya que ellos son fundamentales en el proceso de integración y complementación económica, principalmente entre las macrorregiones Norte y Sur del Perú, las regiones amazónicas fronterizas y los estados de Amazonas, Acre, Rondonia, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul, pues habrá de generar una creciente dinámica de intercambio comercial y complementación económica en ambos sentidos.
- La cooperación en materia de vigilancia y protección de la Amazonía, en cuyo marco se acordó la integración peruana al Sistema de Protección y Vigilancia de la Amazonía (SIVAM-SIPAM), y su correspondiente aprovechamiento para la protección, vigilancia y desarrollo sostenible de la Amazonía peruana y brasileña. Al respecto, el Perú tiene la

voluntad de coadyuvar con el progreso y el desarrollo sostenible de la región amazónica; por ello continuará cooperando con los demás países de la región, en especial con Brasil, para promover el comercio, la navegación fluvial, el turismo, la biotecnología, así como para concretar en el más breve plazo la Gran Hidrovía del río Amazonas.

- La consolidación y ampliación del acceso del Perú al mercado brasileño, promoviendo la apertura y diversificación de nuestras exportaciones en aplicación del Acuerdo de Complementación Económica N° 58, ya vigente con el Mercosur. En ese contexto, son muy importantes el contacto directo y la interacción con los gobiernos de los estados brasileños más próximos al Perú, como son Amazonas, Acre, Rondonia, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul.

- La participación activa del Perú en el acuerdo entre el Mercosur y la Comunidad Andina y en la confluencia progresiva de estos dos mecanismos con miras a la concreción de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

- La consolidación de una relación bilateral moderna y fortalecida en sus diferentes niveles políticos, que permita lograr sinergias que impulsen un mayor desarrollo compartido, la integración eficiente de nuestras comunicaciones terrestres, aéreas y fluviales, y la defensa y protección de nuestros recursos naturales y nuestros territorios.

- El carácter estratégico de esta renovada relación, lo que necesariamente implica la suma de esfuerzos en la consecución de los objetivos comunes de contenido político, económico, social y de seguridad que ambos países determinen

para el corto, mediano y largo plazo; a fin de permitir, por último, la convergencia de acciones en procura de una política externa común dentro del contexto sudamericano.

- El incremento de la cooperación científica y tecnológica entre ambos países, principalmente en el sector agropecuario, en el uso de biocombustibles y en la producción de etanol en el Perú, los que permitirán la generación de empleos e ingresos para la población peruana.

- La cooperación, el intercambio de experiencias, la capacitación y el asesoramiento recíproco para la ejecución de los programas inspirados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas. En el área social, es de suma importancia obtener la experiencia y cooperación brasileñas derivadas de las acciones realizadas en el marco del programa "Hambre cero", a fin de implantar en el Perú un programa similar. De igual modo, en el área educativa, promover el intercambio de profesores de castellano y portugués, dado que el Brasil, a través de una reciente norma legal, ha declarado obligatoria la enseñanza del idioma castellano en las escuelas públicas.

- La cooperación en la transferencia de tecnologías desarrolladas por el Brasil para combatir la desertificación del nordeste brasileño, con miras a repotenciar la actividad productiva de la costa y de la sierra peruanas, afectadas por este fenómeno natural.

- La cooperación en el sector energético, promoviendo una asociación entre Petrobras y Petroperú para la exploración de nuevos yacimientos de

petróleo y gas, además de los lotes ya concesionados a Petrobras, lo que permitirá la ampliación de las reservas naturales de gas en el Perú y, luego de asegurar el abastecimiento interno de ese producto, la posibilidad de vender gas natural al Brasil, a cuyo fin se evaluaría la construcción de un gasoducto entre Camisea y la red brasileña de gasoductos.

Pilares fundamentales de la alianza estratégica

Bioceanidad

La visión de cooperación e integración que orienta las relaciones bilaterales entre el Perú y Brasil, con arreglo al modelo de alianza estratégica adoptado por ambos países, tiene a la bioceanidad compartida como elemento fundamental de su acercamiento integral, el que facilitará la salida del Brasil, a través de puertos peruanos, al Océano Pacífico y el acceso del Perú al Atlántico, a través de la amplia red de carreteras e hidrovías brasileñas.

Asimismo, la consolidación y aplicación práctica de este principio es importante porque apunta a vertebrar el espacio central sudamericano y refuerza los proyectos de integración económica y física entre ambos países. Para ello, Estado, sociedad civil, prensa, empresa privada y medio académico deben sumar sus esfuerzos en aras de hacer realidad este proyecto histórico que beneficiará no sólo al Perú y al Brasil, sino que habrá de modificar definitivamente la geografía económica y política de nuestro subcontinente y hará posible la consolidación de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Ejes de integración y desarrollo

El Perú asigna prioridad estratégica a la integración física y económica, de conformidad con las decisiones adoptadas en IIRSA, a fin de organizar el espacio sudamericano en Ejes de Integración y Desarrollo. Por su parte, el Brasil, que adhiere a estos compromisos, ha demostrado su especial interés en los proyectos de interconexión física y ha participado en el financiamiento de las obras correspondientes, a través del otorgamiento de líneas de crédito del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y del Programa de Financiamiento a las Exportaciones de Bienes y Servicios (PROEX).

Tres de los diez ejes de integración y desarrollo identificados en el marco del plan de acción de IIRSA incluyen a ambos países. A saber:

- Eje del Amazonas
- Eje Perú-Brasil-Bolivia
- Eje Interoceánico Central Brasil-Bolivia-Paraguay-Perú-Chile

Eje del Amazonas

Se trata de un eje multimodal carretera-ríos que parte de los puertos de Paita y Bayóvar (región de Piura) en el Océano Pacífico y se extiende hasta los puertos de Macapá y Belém do Pará en el Océano Atlántico, pasando por las localidades fluviales de Tarapoto, Yurimaguas, Saramirza e Iquitos, en territorio peruano, y Tabatinga, Manaos, Itacoatiara y Santarém, en territorio brasileño. También contempla un ramal central (Callao-Pucallpa) que conecta las regiones del centro del Perú con la futura vía terrestre Pucallpa-Cruzeiro do Sul. En total, 14 de las 25 regiones del Perú

se encuentran en el área de influencia de este eje. De allí su gran importancia para el desarrollo nacional.

A fines de 2004, el Gobierno peruano decidió ejecutar el tramo de la carretera Tarapoto-Yurimaguas, como parte del eje del Amazonas, con lo cual quedará operativo este eje de interconexión interoceánica entre el Perú y Brasil. Dicho proyecto consiste en el asfaltado de un tramo de 126.6 kilómetros, por un monto de US\$ 62 millones, completando así los 960 kilómetros de la carretera que une el puerto de Paita, en el Pacífico, con el puerto de Yurimaguas en el río Huallaga, tributario del Marañón y Este del Amazonas.

Con este propósito, el Consorcio Eje Vial Norte, compuesto por dos empresas constructoras brasileñas (Odebrecht y Andrade Gutierrez) y una empresa peruana (Graña y Montero), se adjudicó la concesión del eje Multimodal IIRSA Norte, que establece el mejoramiento de la infraestructura de transporte de la red vial desde el puerto fluvial de Yurimaguas hasta el puerto de Paita en el Pacífico.

La implementación del eje del Amazonas entre el Perú y Brasil, además de unir los puertos de Paita y Bayóvar en el Pacífico, con Belem do Pará y Macapá en el Atlántico, creará una franja de densificación económica, favoreciendo a las poblaciones y actividades productivas en todo el trayecto. Es el caso de la exportación y transporte de los fosfatos de Bayóvar a Brasil por este eje de integración (recientemente la empresa brasileña "Compañía Vale do Rio Doce" ganó la licitación internacional para la explotación del yacimiento de fosfatos de Bayóvar), así como de la exportación por puertos peruanos de soya u otros granos

del centro-oeste brasileño, de la producción electro-electrónica de la Zona Franca de Manaus y de etanol brasileño al mercado norteamericano y asiático.

No obstante, en el eje del Amazonas resta aún avanzar en la concesión del puerto fluvial de Yurimaguas, así como expandir la capacidad operativa de los puertos de Paita y Bayovar, lo que, juntamente con la construcción de un puerto fluvial en Yurimaguas, permitirá, de un lado, la exportación de productos brasileños a los mercados de la costa oeste de Estados Unidos y países asiáticos; y, por el otro, la exportación de productos peruanos al norte del Brasil y el reforzamiento de nuestra salida al Atlántico.

De otro lado, la importancia de la propuesta de establecer un eje central de integración física entre Pucallpa y Cruzeiro do Sul radica en que se desarrollaría una vía directa entre Lima-Callao, el centro del Perú y el centro-oeste brasileño. De esta manera, se promovería el desarrollo del centro geográfico del Perú y la habilitación del intercambio del Brasil a través del puerto del Callao, lo que sería un incentivo para la generación de empleo, el aumento de las oportunidades de comercio e inversiones, y la modernización del puerto del Callao.

Eje Perú-Brasil-Bolivia

Este eje tiene un área de influencia de 3.5 millones de kilómetros cuadrados y 12.3 millones de habitantes. Aproximadamente, el 1% de la superficie se localiza en la región de la Costa; el 5.3% en la Sierra y el 93.7% en la Selva o llanura amazónica. Esta zona abarca siete regiones de la Macrorregión Sur del Perú: Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Puno y Madre de Dios; dos

departamentos amazónicos de Bolivia: Pando y Beni; y cuatro estados brasileños: Amazonas, Acre, Rondonia y Mato Grosso.

La alta prioridad que ha otorgado el Brasil a este eje se hizo evidente con la construcción y pavimentación de las carreteras BR-317, tramo Brasileia-Assis Brasil, inaugurada en diciembre de 2002, y BR-364, tramo Rio Branco-Cruzeiro do Sul, así como la construcción del puente sobre el río Acre entre las ciudades de Iñapari, en el Perú, y Assis Brasil, cuya inauguración fue realizada el 21 de enero del presente año, con la presencia de los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Alejandro Toledo.

Asimismo, en diciembre de 2004, en el Cusco, ambos presidentes firmaron un compromiso para iniciar la construcción de esta vía interoceánica que vincula Assis Brasil (Estado de Acre) e Iñapari (Madre de Dios) con Cusco y Puno, hasta llegar a los puertos de Matarani, Ilo y San Juan. El costo de dicha vía asciende a US\$ 800 millones. El acuerdo entre Perú y Brasil se hizo posible, inicialmente, a través del financiamiento de PROEX, por un monto de US\$ 417 millones, con un período de gracia de tres años, un plazo de pago de 16 años y medio y una tasa de interés de 3.75% al año, el cual no fue materializado porque las empresas concesionarias obtuvieron créditos de proveedores privados en mejores condiciones. El Gobierno peruano y la Corporación Andina de Fomento financiarán el saldo para la construcción de dicha obra.

El 23 de junio del año pasado se otorgó la concesión de los tramos viales del Corredor Interoceánico Sur Perú-Brasil, a favor del consorcio compuesto por

las empresas Odebrecht, Graña y Montero y JJ Camet, el cual construirá 703 kilómetros (tramo 2: Urcos-Inambari y tramo 3: Inambari-Iñapari), y del consorcio "Intersur", integrado por las constructoras brasileñas Andrade Gutierrez, Queiroz Galvao y Camargo Correa, que será responsable de la construcción de 306 kilómetros (tramo 4: Inambari-Azángaro) y cuyos contratos fueron firmados el 4 de agosto del año pasado, en Palacio de Gobierno del Perú.

La mencionada Carretera Interoceánica abre nuevas posibilidades para los productores agrícolas de la región centro-oeste de Brasil, quienes desean exportar hacia el Asia y Norteamérica productos como soya, algodón y carne, entre otros productos. Asimismo, dicha carretera es fundamental en el proceso de integración y complementación económica entre la Macrorregión Sur del Perú, las regiones amazónicas fronterizas y los Estados de Acre y Rondonia.

Eje Interoceánico Central (Brasil-Bolivia-Paraguay-Perú-Chile)

Es un eje transversal del cual forman parte cinco países de la región: Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. El eje abarca todos los departamentos de Bolivia, a excepción de Pando; cinco estados de Brasil: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro y Sao Paulo; la primera región de Chile; todo el Paraguay y los departamentos de Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna, en el Perú. La superficie del eje es 3.3 millones de kilómetros cuadrados.

Este eje vincula a las regiones del sur del Perú con Bolivia y el Mercosur, partiendo de los puertos de Ilo y Matarani en el Pacífico, pasa por Bolivia y

Paraguay, hasta los puertos de Santos y Rio de Janeiro, en el Atlántico.

El trecho en territorio peruano Ilo-Desaguadero, en el lago Titicaca, ya está pavimentado y operativo. Es una carretera de 400 kilómetros que ha permitido que el tiempo de viaje se haya reducido de 17 a 5 horas. Para desarrollar la dinámica económica del eje, se busca, en cooperación con los otros países involucrados, potenciar el flujo de bienes y servicios hacia y desde los puertos de Ilo y Matarani. Para ello es importante completar los tramos viales faltantes en los demás países del eje, principalmente en territorio boliviano.

En este eje es indispensable avanzar en la modernización y ampliación de los puertos marítimos de San Juan, Ilo y Matarani, a efecto de incrementar su capacidad operativa, y adecuarse a los volúmenes de carga que vendrían procedentes del Brasil. Ello permitirá también que la exportación de bienes al Brasil, procedente de los países de la cuenca del Pacífico, pueda llegar a través de los puertos peruanos al territorio brasileño.

Cooperación científica y tecnológica

La cooperación científica y tecnológica con el Brasil, cuyos últimos gobiernos han promovido una fuerte inversión en investigación y desarrollo, al punto de haber logrado hoy en día avances significativos que le han permitido alcanzar un relativo liderazgo científico a nivel internacional en diferentes sectores de la actividad económica, puede ofrecer amplias perspectivas para nuestro país a fin de fomentar el desarrollo nacional sobre nuevas bases, como son el reordenamiento de nuestro territorio con arreglo

a la integración y la complementación económica; la aplicación recíproca y dinámica del principio de la bioceanidad; el aprovechamiento intensivo y creciente de los ejes de integración y desarrollo acordados entre ambos países, actualmente en construcción; y la consolidación eficiente y pragmática de la alianza estratégica en todos los ámbitos y sectores del quehacer de ambas naciones.

Para ello es indispensable que en el Perú tomemos conciencia de que, con los bajos y decrecientes niveles de inversión en el desarrollo de la ciencia y la tecnología actualmente prevalecientes en nuestro país, sólo mediante la cooperación horizontal y la transferencia de tecnología de nuestro aliado estratégico será posible recuperar el tiempo perdido y dar el gran salto cualitativo que requerimos para darle a nuestro futuro desarrollo económico y social el sustento en materia de conocimientos propios, del que hoy carece ominosamente el Perú.

Así, pues, necesitamos recibir, vía cooperación, los nuevos conocimientos científicos y tecnológicos que el Brasil ha logrado, por ejemplo, para el desarrollo de fuentes energéticas alternativas como son los nuevos biocombustibles, principalmente etanol y biodiesel, sector en el que Brasil está a la vanguardia no sólo en investigación sino también en su ya extendida utilización como energía alternativa.

Sobre el particular, es posible acordar cooperación entre empresas y cooperativas azucareras del norte peruano y las empresas productoras del Brasil, a fin de aprovechar la avanzada tecnología brasileña en la producción de etanol, lo que reactivará la agricultura de caña de azúcar, generará nuevos empleos y

aumentará el potencial exportador del Perú hacia Estados Unidos y los mercados asiáticos. La gran demanda de dicho energético para mezclarlo con gasolina en diferentes y progresivas proporciones, gracias también a otra innovación brasileña, el motor "flex", permite a los vehículos automotores el empleo de este nuevo combustible ecológico que nos puede facilitar el autoabastecimiento y la protección del medioambiente.

Otro rubro de interés para la cooperación técnica es la biotecnología y la biogenética en el que algo hemos avanzado. En la visita oficial que efectuó al Perú, el 17 de febrero del presente año, el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, embajador Celso Amorim, fueron suscritos acuerdos de cooperación entre la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa) y el Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria (INIEA); y el Instituto de Desarrollo Agrario de Lambayeque. Dichos acuerdos permitirán avanzar en el intercambio científico y tecnológico para el desarrollo, por ejemplo, de embriones y semillas, lo que facilitará el aumento de la producción y el incremento de la productividad en las actividades agropecuarias peruanas.

Es también importante y posible obtener cooperación brasileña para la transferencia de las tecnologías desarrolladas a fin de combatir la desertificación del nordeste brasileño, con miras a repotenciar la actividad productiva de la costa peruana y de algunas regiones de nuestra sierra.

La cooperación técnica del Brasil en los últimos años ha alcanzado una gran potencialidad, particularmente en las áreas arriba mencionadas, así como en

la agroindustria; la vigilancia y protección de la Amazonía a través del SIVAM-SIPAM; los servicios de salud; la industria farmacéutica; el medioambiente; los programas sociales; el transporte urbano, los servicios públicos y el saneamiento municipal; la investigación y el desarrollo amazónicos; las hidrovías y la logística del transporte fluvial, entre otros.

Complementación económica y comercial

El intercambio comercial entre el Perú y Brasil, durante el año 2005, sumó US\$ 1,392'617,802. Correspondieron a las exportaciones peruanas US\$ 452'670,355 y US\$ 939'947,447 a las importaciones procedentes de Brasil. La balanza comercial fue deficitaria para el Perú en US\$ 487'277,092.

Las exportaciones peruanas en 2005 se incrementaron 27.11% con relación al 2004 (US\$ 356'134,168).

Por su parte, las exportaciones brasileñas al Perú en 2005 aumentaron en un 47.90% en relación al 2004 (US\$ 635'519,176).

De manera global, el intercambio comercial en 2005 creció 40.43% en relación al 2004 (US\$ 991'653,344).

Al analizar la composición de dicho intercambio, se observa la siguiente concentración de las exportaciones peruanas al Brasil:

- Los tres principales productos exportados representan el 69.90% del total de las exportaciones;
- Los principales cinco productos exportados, el 84.56%;

- Los diez principales productos, el 91.35%.

Dicha concentración repitió la tendencia de años anteriores, pues se trata de los mismos productos básicos. Los principales productos exportados al Brasil fueron cátodos de cobre refinado y sus elementos en forma bruta, seguidos por los minerales de zinc, plata en bruto, plomo refinado, alambre de cobre refinado, zinc sin aliar y carburantes de querosene.

Entre los alimentos exportados destaca el rubro "aceitunas conservadas en agua salada" que ha experimentado un crecimiento.

Por el lado de las importaciones, los principales productos comprados al Brasil fueron: automóviles, teléfonos, chasis con motor para vehículos, barras de hierro y acero, polipropileno, tractores y otros. Al igual que en años anteriores, se observó una gran dispersión de productos que representan un alto valor agregado en el patrón de las importaciones.

Los tres principales productos importados por el Perú representan el 21.26%; los cinco primeros el 26.97% y los diez principales el 36.30%.

Esta tendencia al crecimiento sustantivo del intercambio comercial entre ambos países, según informaciones oficiales, habrá de registrar un nuevo hito al sobrepasar, a fines de 2006, el monto de US\$ 2 mil millones, con lo cual durante el presente año el comercio bilateral habría crecido en 42%.

No obstante la evolución reciente del intercambio entre los dos países, es necesario que el Perú diseñe una estrategia que permita reducir el pronunciado

déficit comercial frente al Brasil, para lo cual se requiere incrementar nuestra oferta exportable de acuerdo a las consideraciones siguientes:

- El Perú debe buscar la ampliación del mercado brasileño, mediante el incremento y la diversificación de nuestras exportaciones, aprovechando la entrada en vigor del Acuerdo de Complementación Económica Nro. 58 (ACE 58) suscrito entre el Perú y el Mercosur, el cual nos abre muchas puertas para acceder en condiciones competitivas a este importante mercado de 230 millones de personas, y de manera singular al Brasil.

- La nueva interconexión terrestre, fluvial, multimodal y aérea permitirá vincular entre sí tanto a nuestras poblaciones fronterizas, como a los centros económicos de los dos países. Por ello, los proyectos que existen al respecto deben tener un contenido económico que apunte a la creación de sinergias entre las poblaciones y los centros productores conectados, lo cual requiere de un cuidadoso análisis de las necesidades de cada país y de las posibilidades de abastecimiento que el otro pueda ofrecer.

- De este modo, la implementación del eje del Amazonas de IIRSA, además de unir los puertos de Paita y Bayóvar en el Pacífico, con Belem de Pará y Macapá en el Atlántico, debe estar dirigido a la creación de una franja de densificación económica, donde concurren el transporte y las telecomunicaciones, favoreciendo a las poblaciones y actividades productivas en todo el trayecto. El mencionado eje podrá ser utilizado, una vez implementado, para exportar fertilizantes, alimentos, minerales y metales, insumos y productos semielaborados al Brasil; comercializar a través de puertos

peruanos la soya y otros granos brasileños, y facilitar la exportación de los productos electro-electrónicos de la Zona Franca Industrial de Manaus.

- De igual forma, la construcción de la Carretera Interoceánica (eje Perú-Bolivia-Brasil) que integrará los territorios del Perú y Brasil, a través de Assis Brasil (Estado de Acre) e Iñapari (Madre de Dios), extendiéndose hasta los puertos de Ilo, Matarani y San Juan, pasando por Cusco y Puno, abre nuevas posibilidades para el desarrollo económico y social de la región sur de nuestro país. La referida vía interoceánica y nuestros puertos despiertan mucho interés y expectativa en los agricultores de la región centro-oeste del Brasil, quienes aspiran exportar hacia el Asia y América del Norte productos como la soya y el algodón. Asimismo, dicha carretera es fundamental en el proceso de integración y complementación económica entre la macrorregión Sur del Perú, las regiones amazónicas fronterizas y los estados de Acre y Rondonia y Mato Grosso, a la vez que propiciará importantes inversiones brasileñas y la formación de empresas mixtas binacionales para aprovechar las oportunidades generadas por la integración económica y vial que habrán de fructificar en el corto plazo.

Desafío amazónico

La Amazonía peruana representa el 61% del territorio nacional; es decir, abarca 739,399 kilómetros cuadrados de los 1'285,215 kilómetros cuadrados de la superficie total del país; y el 74% según criterios hidrográficos; es decir, 951,591 kilómetros cuadrados, que incluyen también las zonas alto andinas de la cuenca amazónica.

La diversidad de flora y fauna y la aún poca investigada diversidad genética, sitúan al Perú entre los diez países más megadiversos del mundo, lo que le otorga la posibilidad de generar una renta estratégica significativa para el desarrollo sostenible de nuestro país.

De esta manera, la coordinación con la sociedad civil, la gestión descentralizada a través de la participación de los gobiernos regionales y del sector privado, y el compromiso del Gobierno nacional para estimular el uso sostenible de los recursos de la región amazónica contribuirán a la integración nacional y a dejar de percibir a la Amazonía como una región separada del resto, intocable y misteriosa, pues el Perú es en su totalidad amazónico. Esta visión apunta a revalorizar los recursos culturales y naturales; promover la inversión ambiental y la transferencia de tecnología; incentivar el turismo, la biotecnología y el biocomercio; y sobre todo aprovechar los conocimientos tradicionales y la diversidad genética en beneficio de las poblaciones amazónicas y del país en su conjunto.

De otro lado, las instituciones públicas competentes, como son el Consejo Nacional de Medioambiente (Conam), el Instituto Nacional de Recursos Naturales (IIAP), la Comisión Nacional Permanente Peruana de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Otpca), que reúne a las instituciones gubernamentales y universidades, junto a las Comisiones Ambientales Regionales, así como a los gobiernos regionales, vienen desarrollando la "Estrategia Regional de la Diversidad Biológica Amazónica" (Erdba), que habrá de ser la herramienta de gestión para la conservación y el uso sostenible de la región amazónica.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 69, promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía. Por ello, la institucionalización de la gestión ambiental y de la política amazónica no es más una opción. Es un deber y es una realidad tangible, pues sólo con la participación responsable de los sectores público y privado podrá el Perú aprovechar los recursos de la Amazonía con arreglo a una política de desarrollo sostenible.

Asimismo, la Ley General del Ambiente –Ley 28611– marco normativo para el desarrollo sostenible del Perú, busca la participación de los actores gubernamentales y de la sociedad civil.

La Amazonía acoge más de 900 comunidades indígenas que pertenecen a 42 grupos étnicos dentro de 11 familias etnolingüísticas, que son ricas en conocimientos sobre flora y fauna amazónicas y sobre usos y propiedades de los recursos genéticos, con técnicas de manejo tradicionales, aun cuando en su mayor parte carecen de servicios de salud, educación e infraestructura.

Es por ello de principal importancia para el Perú, tanto en su gestión interna, como regional e internacional, continuar trabajando con el Brasil en pro del desarrollo sostenible de dichas poblaciones y en la defensa y promoción de sus conocimientos tradicionales, así como en reducir su vulnerabilidad y en asegurar la defensa integral del territorio amazónico.

El Perú, como Estado parte de la OTCA, a través de su institucionalización y del cumplimiento de sus grandes objetivos, continuará cooperando con el Brasil y los otros países miembro en materia ambiental, económica, tecnológica, científica, social, comercial, de seguridad y

defensa de la Amazonía; así como con aquellas naciones que, sin pertenecer al Tratado, están interesadas en cooperar en la investigación, el desarrollo sostenible y la protección de la Amazonía.

La ejecución de la política exterior ambiental del Perú tiene como base los principios de soberanía sobre los recursos naturales y otros principios recogidos en la Declaración de Río de 1992, en el Tratado de Cooperación Amazónica y en los convenios internacionales ratificados en materia ambiental. Asimismo, con relación a la cooperación entre los países andino-amazónicos que integran la OTCA, en especial el Perú y el Brasil, la política exterior peruana busca promover y articular una posición común y una participación activa en la agenda medioambiental internacional, particularmente en los aspectos vinculados a los recursos hídricos, forestales, humedales, diversidad biológica, cambio climático, desechos peligrosos, y contaminantes orgánicos y químicos.

La diplomacia peruana es, en este sentido, una herramienta fundamental para la articulación de nuestra política con las demás políticas de los países amazónicos en materia de seguridad y desarrollo. Asimismo, la concordancia deseable de nuestras legislaciones habrá de dar un paso adelante en la misma dirección y en beneficio del bienestar económico de nuestras poblaciones amazónicas.

La vinculación con el Brasil en el ámbito amazónico parte del hecho de que somos los dos principales países de la cuenca del Amazonas, con la mayor extensión de área amazónica de todos los países signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica, y de la convicción

de que nuestros territorios y recursos amazónicos son esenciales para nuestra supervivencia y desarrollo como Estados soberanos.

En ese sentido, existe entre el Perú y el Brasil una plena coincidencia en la ejecución de una política conjunta de seguridad integral y desarrollo sostenible de la Amazonía, como resultado del liderazgo mancomunado que ambos países ejercen en el ámbito de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), lo que ha sido demostrado en las iniciativas y decisiones que se han venido tomando en dicha organización en los últimos años.

Asimismo, tanto el Perú como el Brasil apoyan ampliamente la revalorización del Tratado de Cooperación Amazónica y la definición del rol político-estratégico de la OTCA como institución, a fin de hacer frente a los problemas y amenazas que enfrentan nuestras naciones en su espacio amazónico.

De igual manera, el Perú y el Brasil han suscrito acuerdos de cooperación en el área ambiental que establecen las bases y mecanismos de cooperación inter-institucional en el marco del proceso de integración subregional, con el objeto de contribuir a un mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y de acelerar el desarrollo social y económico sostenible.

Seguridad y defensa

La cooperación en materia de seguridad y defensa entre el Perú y Brasil es de la mayor importancia política y estratégica para el fortalecimiento de la relación bilateral; para la protección integral de nuestros territorios; para la

lucha concertada contra las nuevas amenazas y desafíos en las regiones fronterizas; para el establecimiento de mecanismos bilaterales de vigilancia y control de las nuevas vías de comunicación que habrán de unir a los dos países, como son los ejes de integración y desarrollo (eje Multimodal Norte entre Paita, Yurimaguas y el Huallaga, y la Carretera Interoceánica) y la futura Hidrovía del Amazonas, como alternativa bioceánica, y para disuadir y/o hacer frente a una eventual intervención de quienes, desde los sectores público o privado de sus países, o desde las organizaciones no gubernamentales, vienen abogando por la internacionalización de la Amazonía como patrimonio común de la humanidad.

La entrada en vigencia del *Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación en materia de Vigilancia y Protección de la Amazonía*, suscrito en agosto de 2003, durante la visita de Estado que efectuó al Perú el presidente del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, que permitirá el acceso progresivo de nuestro país al Sistema de Protección / Vigilancia de la Amazonía (SIPAM / SIVAM), consolidará la cooperación en las áreas del control territorial y la seguridad del espacio aéreo para combatir actividades ilícitas en las regiones fronterizas y en remotas áreas de nuestras respectivos espacios amazónicos.

La cooperación en materia de SIPAM / SIVAM es también un instrumento de gran utilidad económica para la identificación de áreas y producciones agrícolas y su aprovechamiento en el desarrollo binacional, a través de la información y el procesamiento satelital y radárico de datos aún desconocidos por los centros de investigación y las entidades públicas de la región amazónica.

Política externa

La alianza estratégica vigente entre el Perú y Brasil, que parte del reconocimiento de su ubicación geográfica central en América del Sur y de la naturaleza esencialmente bioceánica de sus respectivos territorios, ha hecho posible avanzar, desde 2003, en el diseño y la ejecución de una política de vinculación muy intensa en todos los ámbitos de sus relaciones, y ha creado las condiciones para fortalecer el diálogo político bilateral y la convergencia de sus posiciones y políticas exteriores vis à vis la nueva agenda internacional.

Dentro de este renovado contexto de la política internacional, caracterizado por una dinámica globalización de las economías, pero también de los actores o grupos de actores estatales y no estatales, resulta imperativo para nuestro país procurar una estrecha concordancia con el Brasil para actuar de común acuerdo a nivel regional e internacional, y en los foros internacionales, priorizando el multilateralismo, la defensa de intereses comunes, la reforma del sistema de Naciones Unidas, la integración regional y la consolidación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, la aprobación de reglas justas para el comercio internacional y la cooperación y complementación económica entre países en desarrollo.

En este sentido, dentro de la gran coincidencia de políticas públicas que aproxima tanto a los dos países, junto al renovado propósito de promover y defender sus intereses nacionales y regionales de manera compartida, resulta deseable y conveniente seguir profundizando el proceso de concordar y coordinar las acciones de política exterior, con

arreglo al propósito superior de consolidar la Comunidad Sudamericana de Naciones y de ubicarla como un interlocutor válido y respetado dentro del concierto de las naciones, y como un importante actor multinacional en el contexto de la economía globalizada que habrá de prevalecer en este nuevo siglo que se inicia.

Proyección cultural

Las relaciones culturales entre el Perú y el Brasil registran carencias esenciales en la medida en que faltan políticas y programas para desarrollar el indispensable conocimiento recíproco que debe corresponder a dos de las más importantes culturas sudamericanas. No es posible que el Perú y el Brasil, con un pasado riquísimo en manifestaciones culturales y artísticas de los primeros pueblos que poblaron Sudamérica hace miles de años, con un presente lleno de múltiples expresiones que honran y enaltecen la creatividad espiritual y material de sus descendientes, resultado sin duda del prolífico encuentro de tantas razas y culturas, puedan seguir manteniendo el indiferente distanciamiento que ha caracterizado sus lazos inmateriales, mirando en direcciones opuestas e ignorando, hasta ahora, el gran potencial creador e integrador que habrá de materializarse gracias al intercambio y la complementación de nuestras dos culturas.

Por ello es de tanta importancia fomentar la interacción cultural, académica, artística, universitaria, científica, periodística entre ambos países, con el propósito de complementar y culminar el proceso de integración y asociación estratégica en el que estamos empeñados.

En este sentido, la presencia del Perú en el Brasil requiere de una propuesta orientada a posicionar a nuestro país en la mente de los brasileños, especialmente de su sector dirigente, a fin de convertir al Perú en un referente identificable y en un socio estratégico efectivo y concreto del Brasil.

En lo que concierne a la proyección cultural de nuestro país, hemos venido proponiendo acciones orientadas a presentar y difundir el bagaje cultural del Perú, cuyo centro es su riqueza histórica y arqueológica, así como sus ricas manifestaciones artísticas. Dentro de este propósito, en noviembre de 2006, habrá de presentarse la exposición de "Los Tesoros del Señor de Sipán. El Esplendor de la Cultura Mochica", en la Pinacoteca del estado de San Pablo, que significará un momento culminante en la tarea permanente de acentuar y reforzar la imagen del Perú en el Brasil, y deberá ser el inicio de este gran acercamiento espiritual de nuestras dos grandes naciones.

Complementariedad económica de los ejes de integración y desarrollo

La complementariedad económica de los ejes de Integración y Desarrollo que vincularán al Perú y Brasil debe ser estudiada y proyectada desde una doble perspectiva. De un lado, la complementariedad transversal o dentro de los ejes y, del otro, la complementariedad vertical o entre los ejes.

En la complementariedad dentro de los ejes, el objetivo es vincular e integrar las regiones concernidas de ambos países, bajo la coordinación de los sectores gubernamentales y privados, con miras

a fomentar el intercambio, las inversiones, las empresas mixtas, el transporte, la generación de servicios y todo aquello que facilite la complementación económica y el desarrollo integrado, dentro de la gran zona de influencia del eje creado y a lo largo de la vía de comunicación binacional que le da su origen.

En ese sentido, el eje del Amazonas tiene la particularidad de ser una vía multimodal entre los estados brasileños de Amazonas, Pará, Amapá y Maranhao, ubicados en el norte y nordeste brasileños, y las regiones de Loreto, Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Amazonas y San Martín, ubicadas en el norte y nororiente peruanos. A través de este eje, el Brasil podrá exportar sus productos al mercado norteamericano y asiático, a través de nuestro segmento del gran río, el puerto de Yurimaguas, y la carretera que conecta con los puertos de Paita y Bayóvar.

Para el Brasil, este eje será su salida para exportar principalmente granos, como la soya producida en los estados de Maranhao, Amazonas, Roraima y Pará, así como los productos electro-electrónicos elaborados en la Zona Franca de Manaus, a través de los puertos de Paita y Bayóvar, hacia los mercados de la cuenca del Pacífico, a la vez que le servirá como vía de abastecimiento de insumos y productos semielaborados procedentes de los países asiáticos.

En el caso del Perú, este eje facilitará la exportación de fosfatos de Bayóvar al Brasil, fertilizante imprescindible para la agricultura de aquellos estados nordestinos, hoy importado desde proveedores lejanos como Marruecos. Asimismo, posibilitará exportar alimentos de las regiones agrícolas de Piura, La

Libertad, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y San Martín, e incluso de las regiones alto-andinas del sur peruano, debido a que los estados de Amazonas y del nordeste brasileño requieren traer productos alimenticios desde la costa atlántica y los estados del sur brasileño, a precios muy elevados. También el Perú podría vender minerales, principalmente cobre, importante en la elaboración de productos electro-electrónicos de la Zona Franca Industrial de Manaus.

El proyectado eje del Centro, que vinculará por carretera a Pucallpa con Cruzeiro do Sul (Acre) y será otra vía de acceso al centro-oeste brasileño, beneficiará a las regiones del centro del Perú (Ancash, Lima, Huánuco, Pasco, Junín y Ucayali), con cerca del 60% de la población peruana y dos terceras partes de la producción industrial, además de ser una zona principalmente minera. De esta manera, se unirá el puerto del Callao a la red vial brasileña hasta la costa atlántica del Brasil, facilitando la exportación de minerales, alimentos y productos pesqueros.

El eje del Sur, que comprende la Carretera Interoceánica, complementada con la futura Hidrovía Madre de Dios-Madeira, vinculará la macrorregión Sur del Perú con los estados del centro-oeste brasileño, como son Acre, Rondonia, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul y, eventualmente, Goias y Minas Gerais, todos ellos de gran producción y exportación agropecuaria. Este eje le ofrecerá al Perú la oportunidad de acceder a un gran mercado donde será posible colocar productos como conservas, harina y aceite de pescado; minerales y metales; cemento, y alimentos de panllevar, entre otros rubros.

En el caso brasileño, este eje facilitará que una amplia variedad de productos de la agroindustria, especialmente soya y sus derivados, carne y biocombustibles (preferentemente etanol), sean exportados a los países de la cuenca del Pacífico, pudiendo algunos de ellos ser destinados al mercado andino.

Cabe anotar que la integración y complementación económicas no sólo se habrán de dar entre los puntos extremos de cada eje, sino en todas las regiones que comprende y que se beneficiarán de la activación de todos los factores económicos.

Por otro lado, será necesario efectuar estudios prospectivos sobre el impacto ecológico y ambiental; el movimiento migratorio; la ocupación, tenencia, y titulación de tierras; la explotación de los recursos naturales; la utilización de los recursos hídricos, entre muchos otros aspectos que deberán ser monitoreados y normados para que efectivamente estos ejes viales sirvan al propósito de generar integración y desarrollo para nuestros pueblos, y no actividades depredatorias o delictivas que, en un pasado no muy distante, caracterizaron, tanto en el Perú como en el Brasil, la apertura de nuevas vías de comunicación.

Como dijimos líneas arriba, será necesario también determinar y promover una complementariedad económica entre los ejes del Norte, Centro y Sur; esto es, que se dé una complementariedad vertical entre ellos, a objeto de fomentar el desarrollo armónico y equilibrado de las diversas regiones de nuestro país que integren esos tres ejes y evitar que se produzcan asimetrías y desbalances regionales. Como se observará, es tal la

magnitud de este flujo integrador entre el Perú y el Brasil a través de los tres ejes, que involucra prácticamente a todas las regiones de nuestro país y al considerable número de diez estados del norte, nordeste y centro-oeste del Brasil, que el Gobierno peruano deberá formular proyectos y programas para las diferentes regiones que integren los tres ejes, con miras a atender todos los factores arriba considerados para que el esfuerzo redunde realmente en un desarrollo sostenible de nuestro país, orientado no sólo al mercado brasileño, sino fundamentalmente a lograr, en la medida de lo posible, el autoabastecimiento y también la complementación económica con nuestros otros vecinos. Esto significa, pues, que los ejes norte y sur deberán considerar también la integración económica-comercial con Ecuador y Colombia, y con Bolivia y Chile, respectivamente, a fin de coadyuvar y contribuir a la consolidación de nuestra patria grande, la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Igualmente, esta complementariedad económica, dentro y entre los ejes, demandará que, para lograr un desarrollo económico coherente, el Perú habrá de desarrollar una buena oferta de servicios e infraestructura en materia logística, de comunicaciones, hotelera y turística.

De igual manera, el desarrollo de los ejes exigirá formular proyectos y programas para las diversas regiones del Perú en función de una integración transversal, tanto dentro del Perú como con el Brasil, lo que hará necesario, posiblemente, readecuar el reordenamiento territorial, así como la descentralización y la regionalización de nuestro país.

Esta inmensa tarea de integración interna y de integración con el Brasil, con

nuestros otros vecinos y con los mercados de otras regiones y otros continentes, y de apoyo decidido a la Comunidad Sudamericana de Naciones, habrá de requerir un enorme esfuerzo de organización y operación eficientes, tanto a nivel de nuestro Gobierno como en el plano de la coordinación política, diplomática y económica con el Brasil. Es por ello que, en la Declaración Conjunta de los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, suscrita el 17 de febrero último, en Lima, se decidió la creación de la "Comisión Binacional de Promoción y Coordinación para la Implementación de los Ejes de Integración y Desarrollo Bioceánicos entre el Perú y Brasil", con el propósito esencial de gestar y proponer "planes de desarrollo para cada uno de los tres ejes, a fin de que exista una armonización a ambos lados de las fronteras".

Nuevo eje fluvial y energético en el río Madeira

La red hidroviaria de la Amazonía brasileña posee más de 20 mil millas navegables con trechos ya preparados por la naturaleza, requiriendo tan sólo pequeñas correcciones que amplíen su capacidad de transportar productos y personas y así consolidar su desarrollo. Debido a las condiciones de la región, el sistema hidroviario es bastante utilizado para el abastecimiento y desarrollo de los principales medios económicos, permitiendo el acceso a localidades más distantes en el interior de los estados amazónicos.

En este gran sistema fluvial amazónico, como afluente principal, destaca el río Madeira, navegable desde la ciudad de Porto Velho, capital del estado

de Rondonia, hasta su confluencia con el río Amazonas. Dicha vía navegable, hoy constituida en hidrovía por la legislación brasileña, tiene 1056 kilómetros de extensión. El tipo de transporte utilizado en el río Madeira es de convoy impulsado por un remolcador y compuesto de 4 a 16 barcazas (chatas), con posibilidades de llegar hasta 200 metros de largo, 16 metros de ancho, un máximo de 2.5 metros de calado en período de aguas mínimas, y una capacidad de carga de hasta 32,000 TM.

Esta hidrovía sirve para la exportación de carga al granel, principalmente soya, desde los estados de Acre, Mato Grosso y Rondonia, por varios millones de toneladas, para lo cual la carga es trasbordada en el puerto de Itacatiara, sobre el río Amazonas, a navíos de gran tonelaje que la llevan a los mercados del exterior. No obstante, esta importante hidrovía interna no puede extenderse más allá de Porto Velho por la existencia de rápidos que impiden la navegación comercial, a través de los ríos Beni (Bolivia) y Madre de Dios (Perú), hasta Puerto Maldonado.

El Gobierno brasileño, para intentar superar esta dificultad y promover la expansión de sus fuentes hidroenergéticas, ha propuesto desarrollar, con el posible concurso de Bolivia y últimamente del Perú, un gran proyecto para la construcción de un complejo hidroeléctrico de cuatro centrales en el río Madeira, con una capacidad de generación total de 10.250 mw., y que posibilitaría la interconexión fluvial entre Brasil, Bolivia y el Perú, gracias a la construcción de esclusas que habrán de superar los rápidos arriba mencionados y permitir que la Hidrovía del Madeira llegue hasta Puerto Maldonado.

El complejo hidroenergético prevé la construcción de dos hidroeléctricas en el lado brasileño (en el río Madeira), una en territorio boliviano (en el río Beni) y otra binacional (en el río Mamoré). Para construir dos de las cuatro hidroeléctricas (Santo Antonio con 3.150 mw y Jirau con 3.300 mw), ambas en el municipio de Porto Velho, será necesaria la contratación de 50 mil empleados, 25 mil para cada central, y está prevista la creación de 100 mil empleos indirectos en las actividades de apoyo a las obras.

Para la definición de este megaproyecto promovido por el Gobierno brasileño, los estudios de ingeniería tomaron en consideración que la construcción de las centrales hidroeléctricas tuviera el menor impacto ambiental posible, con la utilización de turbinas horizontales tipo bulbo, una de las más modernas del mundo. Este tipo de turbinas no exige grandes reservorios ni grandes caídas, pero sí gran volumen y velocidad de agua. Las inversiones previstas para la construcción de las dos centrales hidroeléctricas en territorio brasileño es de US 4.5 billones de dólares, sin contar las líneas de transmisión. La central binacional boliviano-brasileña, llamada provisionalmente "Guajará", tendrá una capacidad de producción de 3.000 mw y la hidroeléctrica a ser construida en el lado boliviano, llamada "Cachuela Esperanza", tendrá una capacidad de generación de 800 mw. Se estima que en 2006 los proyectos podrán ser llevados a licitación pública en concesión y las primeras unidades de generación de energía podrán comenzar a producir energía en 2010, en caso fueran licitadas en 2006.

Ello será posible debido a que las cuatro centrales cubrirán con agua los

obstáculos naturales y rápidos hoy existentes en los ríos y convertirán en navegables 4,200 kilómetros de los ríos Madeira, Mamoré y Beni, hasta alcanzar las aguas del río Madre de Dios, en territorio peruano. La construcción de centrales hidroeléctricas en el río Madeira forma parte de un gran proyecto para el desarrollo sostenible de la región, la integración nacional y la mejora de condiciones de vida de la población de los estados de Rondonia, Acre, Amazonas y Mato Grosso.

Los estudios de viabilidad técnica y económica del complejo hidroeléctrico están siendo realizados por la empresa estatal "Furnas", vinculada al Ministerio de Minas y Energía y controlada por Electrobras, y por la empresa "Odebrecht". Dicho trabajo será desarrollado a lo largo de 260 kilómetros del río Madeira, entre Porto Velho (capital del estado de Rondonia) y Abuna (frontera con Bolivia), y constituye un proyecto de aprovechamiento múltiple que amplía la navegación en todo el río Madeira, para embarcaciones de calado y chatas entre las mencionadas ciudades, posibilitando el incremento de la agroindustria y del ecoturismo e integrando las redes fluviales del Brasil, Bolivia y el Perú.

Esta propuesta nos permitirá acceder a un megaproyecto energético, el segundo a nivel mundial detrás de la represa de Itaipú (Brasil-Paraguay), que eventualmente podrá beneficiar a nuestras regiones del sur.

Qué puede significar, en síntesis, este megaproyecto para los países involucrados.

1.- La construcción de este complejo hidroenergético en el río Madeira

posibilitará, mediante un sistema de esclusas, que la hidrovía llegue a Puerto Maldonado, creando así una alternativa de transporte multimodal complementaria al eje de la Carretera Interoceánica.

2.- La extensión de la Hidrovía del Madeira hasta Puerto Maldonado, en 1,000 kilómetros desde Porto Velho, le significará al Brasil ahorrar en sus costos de transporte, ya que, según estudios especializados, la carga transportada por carretera tiene un costo varias veces mayor que por hidrovía.

3.- De manera concomitante, el megaproyecto es una opción de energía hidroeléctrica barata y abundante para Bolivia y toda la macrorregión Sur del Perú.

4.- Este megaproyecto representa la posibilidad de articular un eje de integración y desarrollo, complementario y paralelo al de la Carretera Interoceánica, hoy en plena construcción.

5.- A la inversa, esta conexión fluvial, que eventualmente podría empezar en Inambari, pero con seguridad en Puerto Maldonado, ofrece al Perú la alternativa de tener otro acceso bioceánico hacia el Atlántico. Esto supone la posibilidad de utilizar este eje de integración con Brasil a través de la conexión del río Madre de Dios, en el Perú, con los ríos Mamoré y Beni, en Bolivia, y la Hidrovía del Madeira.

6.- La futura Hidrovía Internacional del Madre de Dios-Madeira, es el nuevo desafío de la integración en esta parte de América del Sur en el siglo XXI, para lo cual se debe establecer una normativa jurídica, como la que existe en el marco de la Hidrovía Paraguay-Paraná,

a fin de hacer de esta opción un complemento fluvial de este fundamental eje de Integración y Desarrollo.

7.- La implementación y utilización de las hidrovías brasileñas ha contribuido significativamente a crear franjas de densificación económica, donde concurren el transporte de carga y pasajeros y las telecomunicaciones, fortaleciendo las actividades productivas y fomentando el intercambio comercial de amplias regiones –antes aisladas– con el exterior, experiencia valiosísima que también debe ser aprovechada en las futuras hidrovías internacionales del Amazonas y del Madre de Dios-Madeira.

8.- Por todo lo dicho, es imprescindible regular y facilitar a la brevedad la navegación comercial por todo el sistema fluvial del río Amazonas, incluyendo los ríos Madre de Dios, Mamoré, Beni y Madeira, a través de normas que faciliten el flujo del comercio y alienten la integración entre nuestros países.

No obstante los avances logrados por el Gobierno brasileño en los estudios de factibilidad para el desarrollo de esta gran empresa, y la firme voluntad política de concretar esta realización durante el segundo mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por trascendidos que ha recogido la prensa se ha podido conocer que el Gobierno brasileño decidió suspender temporalmente la parte del megaproyecto del río Madeira que desarrollaría con Bolivia, debido a la crisis del gas con el vecino país y a los pocos beneficios económicos que reportaría para el Brasil.

A inicios de octubre del presente año, la idea de la construcción de las esclusas fue dejada de lado por el Gobierno

brasileño, aunque ha recomendado la construcción de las dos hidroeléctricas en territorio brasileño, Jirau y San Antonio.

De otro lado, diversos especialistas han criticado la construcción de centrales hidroeléctricas en el río Madeira, porque consideran que podrían causar serios problemas ambientales en el Brasil y Bolivia, y han recomendado profundizar el estudio de impacto ambiental.

La suspensión del megaproyecto del río Madeira en la parte boliviana habrá de diferir por el momento la posibilidad del Perú de acceder a este gran emprendimiento energético y, especialmente, a la alternativa, complementaria al eje de la Carretera Interoceánica, de que la hidrovía, hoy existente hasta Porto Velho, pueda llegar a Puerto Maldonado.

Consolidación de la alianza estratégica

La visita de Estado al Brasil del presidente de la República del Perú, doctor Alan García Pérez, el 9 y 10 de noviembre de 2006, constituyó una especial ocasión para dar inicio a una nueva etapa en la relación bilateral, una etapa de consolidación de la Alianza Estratégica, luego de haber pasado más de tres años por los períodos de gestación y desarrollo de la misma. Esta etapa de consolidación está determinada básicamente por la concreción de una multiplicidad de proyectos que buscan otorgar un carácter integral y cabal al proceso de integración entre los dos países.

La visita de Estado del presidente Alan García se caracterizó por la gran cordialidad y empatía desarrolladas entre los jefes de Estado, así como por la

afinidad de pensamiento y miras respecto del destino mancomunado del Perú y el Brasil, lo cual hizo posible que este acercamiento sin precedentes se materialice en una serie de acuerdos de cooperación, cuya lista se detalla a continuación:

- Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Defensa
- Declaración sobre la creación del Mecanismo de Consulta y Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa de la República del Perú y el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa de la República Federativa del Brasil.
- Declaración de los ministros de Defensa de la República del Perú y de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación en Materia de Vigilancia de la Amazonía.
- Memorándum de Entendimiento para el Establecimiento de una Comisión Mixta Permanente en Materia Energética, Geológica y de Minería.
- Memorándum de Entendimiento sobre la lucha contra la pobreza y el hambre.
- Acuerdo Complementario al Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica para la Implementación del Proyecto “Fortalecimiento Institucional del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres”.
- Acuerdo Complementario al Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica para la implementación del Proyecto “Gestión Descentralizada de los Programas Sociales”.

- Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Biotecnología.
- Memorándum de Entendimiento para Cooperación en el Consorcio Internacional para el Secuenciamiento del Genoma de la Papa.
- Acuerdo Complementario al Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica para la Implementación del Proyecto “Fortalecimiento de la Regulación y Fiscalización en Salud Pública en el Proceso de Descentralización en los Ministerios de Salud del Perú y del Brasil”.
- Acuerdo Complementario al Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica para la Implementación del Proyecto “Fortalecimiento de la Capacidad de Respuesta de los Servicios de Salud frente a una Pandemia de Influenza”.
- Acuerdo Complementario al Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica para la “Implementación y Adecuación de Normas Técnicas de la Estrategia Sanitaria Nacional de ETS VIH SIDA”.
- Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Educativa.

De otro lado, la visita al Brasil del presidente Alan García fue propicia para realizar el “Encuentro Empresarial Brasil – Perú” en la ciudad de San Pablo, el cual contó con una nutrida concurrencia de empresarios y autoridades brasileños y peruanos. Este importante encuentro sirvió para dar un nuevo y decisivo impulso al comercio, a las inversiones y al desarrollo de negocios recíprocos, principalmente, en las áreas de construcción, infraestructura, manufactura, petróleo, petroquímica, minería, siderúrgica,

construcción de puertos, entre otras. Fue también muy significativa la gran empatía entre el presidente Alan García con el empresariado brasileño asistente a este evento, donde fue recogida de manera muy positiva la oferta peruana. Particularmente son de destacar las palabras del señor Paulo Skaf, presidente de la Federación de Industrias de San Pablo (FIESP), quien consideró "imprescindible" que el Perú y Brasil amplíen su "sinergia continental", a través de los dos océanos que bañan sus costas, y se conviertan en caminos para obtener el desarrollo y la prosperidad. Con este propósito comprometió el apoyo de la FIESP a fin de ampliar el intercambio entre ambas naciones, y a su vez consolidar la democracia latinoamericana basada en la integración económica.

Asimismo, es importante resaltar que la visita de Estado del presidente Alan García al Brasil fue la primera que recibió el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, después de su reelección el 29 de octubre último. No fue casual este hecho, pues obedeció a un intenso trabajo coordinado entre los gobiernos y cancillerías del Perú y Brasil, desde que el presidente Alan García visitara al presidente Lula da Silva, en su calidad de presidente electo, el 13 de junio de 2006.

Es de destacar también que esta visita, del más alto nivel político, ha marcado la continuidad de la política de Estado del Perú con relación al Brasil y ha adquirido un profundo significado tras la reiteración que efectuara el nuevo presidente de la República, doctor Alan García, de la plena adhesión del Perú a la Alianza Estratégica entre ambos países. Asimismo, la visita ha sido una muestra del progreso registrado en la maduración de la Alianza Estratégica porque,

en palabras del presidente Lula da Silva, ella fue la visita de Estado con el mayor número de instrumentos (acuerdos y declaraciones) suscritos desde que asumió el Gobierno el 1 de enero de 2003, y porque convocó un importante número de ministros de Estado del Perú, quienes pudieron reunirse con sus homólogos brasileños en sesión conjunta de gabinete binacional.

Cabe subrayar, por otro lado, el significado de la ratificación y ampliación por parte del Brasil del concepto de bioceanidad, porque lo ha enriquecido al no circunscribirlo sólo a una dimensión de conectividad interoceánica, y asumirlo como parte esencial de la Alianza Estratégica entre el Perú y Brasil; y porque se ha percatado que pragmática y políticamente la bioceanidad será un fundamento central en este siglo para la integración continental y que de manera preferente y eficiente la podrá conseguir a través del Perú y no de otros países.

Se debe también mencionar que ésta ha sido la primera vez en que los gobiernos del Perú y Brasil han suscrito acuerdos en materia de defensa. De esta manera, la integración y la Alianza Estratégica han ido más allá de los campos económico, comercial y vial, para comenzar a desarrollar nuevas dimensiones de la relación entre ambos países, orientadas a concertar sus políticas y acciones en función de su rol central y bioceánico dentro de Sudamérica. Y porque ambos comparten la enorme responsabilidad de cautelar, preservar y proteger la gran cuenca amazónica, tanto desde el punto de vista de los riesgos convencionales, como de las nuevas amenazas a la soberanía y la integridad territorial de los países amazónicos.

De igual modo, es de anotar el beneplácito con que los sectores público y privado recibieron las seguridades que el Perú ofrece como un socio “confiable, estable y seguro”, no sólo para los emprendimientos económicos y comerciales, sino de manera principal para la proyección del Brasil hacia la cuenca del Pacífico.

De otro lado, cabe subrayar la importancia de la consolidación de la cooperación con el Brasil en materia energética, a través de la suscripción del “Memorandum de Entendimiento”, debido a que otorga un marco político a la asociación estratégica acordada entre Petrobras, Petroperú y Perúpetro para la ampliación de inversiones y el desarrollo de nuevas fuentes de energía. De esta manera, la cooperación con el Brasil abre oportunidades para que el Perú desarrolle su industria de hidrocarburos a través de la explotación conjunta de nuevos yacimientos, transferencia tecnológica, financiamiento de obras, contratos de venta de gas, construcción de gasoductos, modernización de refinerías y promoción de la industria petroquímica. Asimismo, se da impulso al desarrollo de nuevas áreas de combustibles renovables (etanol y biodiesel), lo que podrá permitir la expansión de cultivos de caña de azúcar y de especies oleaginosas.

Es igualmente de especial significado que en esta oportunidad se haya logrado concretar la cooperación brasileña en el campo de los programas sociales de alivio a la pobreza y de transferencia de renta, lo que permitirá aprovechar su exitosa experiencia en este rubro. Esta cooperación le otorga una dimensión humana al proceso de integración y a la Alianza Estratégica establecida entre ambos países, lo que sin

duda habrá de ser de gran utilidad para el desarrollo socioeconómico de nuestro pueblo.

Asimismo, merece ser destacada la cooperación acordada entre ambos países en el campo de la biotecnología, donde el Brasil es líder mundial, lo que nos otorga la oportunidad de aplicar este nuevo conjunto de disciplinas científicas para desarrollar productos naturales, farmacéuticos, cosméticos, bioinsecticidas, alimenticios, colorantes, aromatizantes, aceites esenciales, entre otros; pues la biotecnología debe formar parte esencial del plan de desarrollo que necesitamos para poner a nuestro país en un lugar de vanguardia en el campo del agronegocio a nivel internacional.

Por último, aunque no menos importante, las palabras del presidente Lula da Silva respecto de considerar la Carretera Interoceánica como el “cordón umbilical” de la integración de la región, fueron una expresión de gran fuerza y trascendencia para consolidar el concepto de bioceanidad dentro de la Alianza Estratégica entre el Perú y Brasil, así como para relevar el importante papel de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) como motor de la integración sudamericana. De esta manera, este “cordón umbilical” es la conexión entre el Pacífico y el Atlántico y entre el Perú y Brasil, pero además es el eje fundamental del proceso de integración física de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Comentarios finales

La revisión general de las relaciones político-diplomáticas y económicas del Perú con el Brasil, así como la

prospección efectuada sobre su presente y futuro, de acuerdo a los nuevos parámetros y referentes que se derivan de los compromisos políticos asumidos desde agosto de 2003, nos posibilita prever que lo que ambos países efectúen de común acuerdo, en los próximos años, habrá de ser determinante, no sólo para la integración física de los dos países, sino también para nuestra viabilidad como nación que, vía la integración, debe lograr el desarrollo sostenido que nos permita superar los niveles de pobreza, atraso y dependencia que han caracterizado, hasta ahora, nuestra vida republicana.

Los proyectos y programas concertados o por concertarse con el Brasil, en particular todos aquellos que sustancien la consolidación de los ejes de Integración y Desarrollo, habrán de reportar un desarrollo integral para nuestro país, a través de la complementación de nuestras economías regionales y de la complementariedad de éstas con la economía creciente del Brasil como nueva potencia del siglo XXI.

No debemos olvidar, sin embargo, que este gran emprendimiento no será completo si no promovemos, también, la integración con los otros países vecinos y con el resto de países de la región, dentro del propósito de homogeneizar y compatibilizar nuestros esfuerzos nacionales que posibiliten generar, armónicamente, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible como soporte esencial para que la Comunidad Sudamericana de Naciones se articule e inserte de manera protagónica a nivel mundial, habida cuenta que hoy, aún sin recibir los beneficios de su integración, ya se constituye como la séptima economía del mundo.

Corresponderá a nuestros mandatarios tomar las decisiones pertinentes para que este gran proyecto sea una realidad a corto plazo, más aún si se tiene en cuenta que existen una firme coincidencia de propósitos y la necesaria voluntad política para que la Alianza Estratégica entre el Perú y Brasil sea un instrumento capaz de hacer posible este sueño integracionista, en beneficio de nuestro desarrollo, pero también de la unidad, la paz y la prosperidad espiritual de nuestra región sudamericana.



***Hernán A.
Couturier
Mariátegui**

Diplomático de carrera, nacido en Lima, el 9.12.1943. Estudió en los colegios Champagnat y Leoncio Prado, así como en las facultades de Derecho de las universidades Católica y San Marcos. Hizo cursos de postgrado en el GATT, IRI, Cepal y la SAIS de la Universidad John Hopkins. Fue profesor en la Academia Diplomática de Historia Diplomática del Perú y Política Exterior Peruana. Miembro titular de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional. Ha servido en las embajadas del Perú en Chile, OEA, EE. UU., Colombia y NN. UU. y fue Cónsul General en Nueva York y Embajador en Zimbabwe, Canadá y Bolivia. Actual Embajador en Brasil y Guyana. En la cancillería peruana ejerció los cargos de Jefe del Departamento de América del Sur, Director General de Planeamiento, Director General de Asuntos Especiales, Director General de Asuntos Políticos, Director Nacional de Desarrollo Fronterizo y Límites, Subsecretario de Asuntos Multilaterales y Especiales, y Secretario General(e) de RR. EE. Ha escrito diversos artículos y monografías y ha dictado conferencias sobre temas de Política Exterior.

La adhesión de **TURQUÍA A LA UNIÓN EUROPEA:** problemas y posibilidades**

por Francisco Rivarola Rubio*

El largo camino hacia el inicio de las negociaciones

Antecedentes de la candidatura turca

El 6 de octubre de 2004 la Comisión Europea hizo pública su recomendación de iniciar negociaciones con Turquía con miras a su adhesión a la Unión Europea. Alrededor de dos meses después, el Consejo Europeo reunido en Bruselas (16 y 17 de diciembre) aceptó tal recomendación y decidió, en tanto que Turquía “cumplía suficientemente con los criterios políticos de Copenhague” comenzar las negociaciones el 3 de octubre de 2005.¹

Si bien la decisión del Consejo Europeo abre una nueva etapa de la relación de Turquía con la UE, representa también la finalización de un período iniciado luego de la II Guerra Mundial en el que

Turquía se propuso establecer vínculos sólidos con el sistema europeo.

No es el propósito del presente capítulo debatir sobre las relaciones históricas de Europa con el espacio geográfico que hoy ocupa Turquía, o si este país pertenece o no al continente europeo, aunque más adelante se abordará el concepto de la identidad europea en el marco de los debates sobre la adhesión turca, sino más bien identificar algunos momentos importantes de esta relación.

La vocación europea de Turquía —o tal vez deberíamos decir occidental— se percibe ya en la orientación que Mustafá Kemal (Ataturk) imprimió a la República turca a partir de 1923, en base a la convicción según la cual el resurgimiento turco debía pasar necesariamente por incorporarse en el mundo occidental, democrático y desarrollado. En el ámbito interno prohibió el uso del fez, decretó la laicidad del Estado, estableció la libertad

(**) Este artículo es una síntesis de la tesis con la que el autor obtuvo el *magister* en Integración Regional.

de culto, sustituyó el alfabeto tradicional por el latino, promulgó un nuevo Código Penal y otro Civil que permitió la igualdad entre hombre y mujer, a lo que se sumó la obtención del derecho a voto de las mujeres en 1934, antes incluso que en otros países europeos.

En el ámbito externo, Turquía fue admitida en la Sociedad de Naciones en 1932, mientras que una de las primeras señales de la intención turca de vincularse institucionalmente a Europa se remonta a 1949 cuando ingresa al Consejo de Europa, creado ese mismo año en Londres con el fin, no solamente de defender los derechos humanos, la democracia parlamentaria, asegurar la preeminencia del Estado de derecho, sino también de concluir acuerdos para armonizar las prácticas sociales y jurídicas de los países miembro; así como para favorecer la concienciación del concepto de identidad europea basada en valores comunes más allá de las diferencias culturales. Actualmente no hay ningún país miembro de la UE que no lo sea también del Consejo de Europa

Luego de la suscripción del Tratado de Roma, (1958)² al año siguiente la CEE aceptó negociar con Turquía un acuerdo de asociación que finalmente se suscribió en 1963,³ y que es conocido como Acuerdo de Ankara, instrumento jurídico que marcó un hito importante en la relación de la UE con Turquía. El artículo 2, inciso 1, de dicho acuerdo señala que “éste tiene por objeto promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las partes, teniendo plenamente en cuenta la necesidad de garantizar el desarrollo acelerado de la economía de Turquía y la elevación del nivel de empleo y de las condiciones de vida del pueblo turco”.

Por otra parte, en el inciso 2 señala que “para la consecución de los objetivos enunciados en el apartado anterior, está previsto el establecimiento progresivo de una unión aduanera en las condiciones y siguiendo las modalidades indicadas en los artículos 3, 4, y 5”.⁴

Finalmente, conviene resaltar el artículo 28 pues resulta de la mayor importancia para las pretensiones turcas, ya que se consigna que “cuando el funcionamiento del acuerdo permita prever la aceptación íntegra por parte de Turquía de las obligaciones derivadas del Tratado Constitutivo de la Comunidad, las partes contratantes examinarán la posibilidad de adhesión de Turquía a la comunidad”.

El Acuerdo de Ankara estableció, asimismo, la creación de un Consejo de Asociación que dispone de poder de decisión para la consecución de los objetivos previstos en él. A lo largo de la vigencia del acuerdo, el consejo ha constituido una estructura permanente siempre activa y ha sido la instancia más alta de decisión entre la UE y Turquía.

La década de los años setenta fue testigo de importantes hechos políticos que tuvieron una implicancia directa en las relaciones de Turquía y la CEE. Así, por ejemplo, puede citarse el golpe militar en Turquía (1971), el alzamiento de los coroneles en Grecia, su presencia en Chipre, el desembarco turco en la isla y la caída de la junta militar griega, estos últimos en 1974. En esta misma década España, Portugal y Grecia solicitaron su ingreso a la CEE, logrando ser aceptados en la década siguiente. Antes lo habían hecho la Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca.

Los años ochenta se inician con un nuevo golpe militar en Turquía que aplicó la ley marcial, disolvió el Parlamento, derogó la Constitución, prohibió los partidos políticos y detuvo a sus principales líderes, mientras que los sindicatos y asociaciones fueron puestos fuera de la ley.

Tales hechos se produjeron en un contexto exacerbado de la Guerra Fría en el que además se planteaba la amenaza de la revolución islámica del vecino Irán, todo lo cual llevó a que la reacción de los países occidentales y la CEE fuera relativamente comprensiva y moderada frente a los militares turcos laicos que, por otra parte, resultaban fundamentales en el flanco este de la OTAN, precisamente en la frontera con la entonces U.R.S.S. Turquía, en su apuesta por acercarse a occidente había logrado ingresar a la OTAN en 1952.⁵

Por primera vez Turquía solicitó oficialmente su adhesión a la CEE en 1987 y recibió una respuesta negativa en 1990 debido en gran medida a los flujos migratorios turcos hacia países como Alemania, Austria, Holanda y Suecia que causaron cierta tensión. A lo que se sumó la agitación del problema kurdo y las consiguientes violaciones de los derechos humanos.

Sin embargo, cinco años después y luego de largas negociaciones, Turquía y la CEE suscribieron un acuerdo de Unión Aduanera, que constituyó un paso muy importante en la asociación de ambas partes, en tanto representaba una etapa fundamental en el objetivo turco de adherir a la Comunidad, tal como ya se señalaba en el Acuerdo de Ankara (1963), fundamento jurídico de esta relación.

La firma de la Unión Aduanera en 1995 (poco después de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia) desató un gran entusiasmo en Turquía, que se reflejó en los diarios de ese país en titulares como “Con la Unión Aduanera, Turquía ha dado un paso definitivo hacia la Adhesión” (Sabah), “La Unión Aduanera: el sueño de cien años se ha realizado” (Milliye), “Por fin Europa” (Hürriyet) y “La puerta de Europa se abre a Turquía” (Türkiye).⁶

A raíz del cambio sustancial que significó en el ámbito internacional la caída del Muro de Berlín en 1989, la CEE se propuso una nueva ampliación en la que se integrarían los países de Europa central y oriental que hasta el momento habían pertenecido a la esfera soviética a través del Consejo de Colaboración Económica Mutua (Comecon). De allí que el Consejo Europeo de Copenhague en 1993 aprobara los criterios mínimos que debía cumplir cualquier país europeo que aspirara a adherirse a la CEE, atraídos por las posibilidades de desarrollo y crecimiento que ésta ofrecía. El objetivo estaba dirigido a la reunificación de Europa en base a valores compartidos.

El Consejo Europeo de ese año en la capital danesa estableció que “la adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la

observancia de los fines de la unión política, económica y monetaria".⁷ Estos criterios mínimos se encuentran inicialmente en el artículo 6 (apartado 1) del Tratado de la Unión Europea⁸ en el que se establece que "la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de derecho, principios que son comunes a los Estados miembro". El artículo 49, por su parte, establece que "cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión".

Diez años después de su primera solicitud oficial de adhesión, en la Cumbre de Luxemburgo (1997), Turquía resultó nuevamente marginada cuando el Consejo Europeo declaró candidatos a diez países de Europa central y oriental. Sin embargo, en sus conclusiones, el Consejo europeo "confirmó la elegibilidad de Turquía para la adhesión a la UE" y agregó que "Turquía será juzgada con los mismos criterios que el resto de los Estados postulantes" y que "aunque las condiciones políticas y económicas para la adhesión no son satisfactorias, el Consejo Europeo considera que es importante, sin embargo, que se vaya preparando una estrategia para la adhesión de Turquía, acercándola así a la UE en cada campo".

El Gobierno turco reaccionó ante esta nueva negativa manifestando su intención de limitar sus relaciones con la UE a lo establecido en la Unión Aduanera, excluyendo todo contacto sobre asuntos políticos relacionados a los derechos humanos, Chipre y el contencioso con Grecia en el mar Egeo.

En 1998 la Comisión Europea presentó la "estrategia europea para Turquía" y ese mismo año se publicó el primer informe anual sobre dicho país, además de otorgársele 133 millones de euros para cinco proyectos en el marco de la cooperación MEDA, el principal instrumento financiero de la UE para implementar la Asociación Euro-Mediterránea.⁹

Turquía obtuvo formalmente la categoría de candidato en 1999 durante la Cumbre de Helsinki. En el marco de sus conclusiones el Consejo Europeo señaló que "Turquía, como otros candidatos, se beneficiará de la estrategia de preadhesión para estimular y apoyar sus reformas. Esto incluirá el fortalecimiento del diálogo político con énfasis en el progreso hacia el cumplimiento de los criterios políticos de la adhesión, con referencia particular en derechos humanos, así como los hechos referidos a los párrafos 4 y 9(a). Turquía tendrá también la oportunidad de participar en los programas y agencias de la Comunidad y en las reuniones entre los Estados-candidatos y la unión en el contexto del proceso de adhesión".¹⁰

En los años sucesivos Turquía suscribió el Pacto Internacional relativo a Derechos Civiles y Políticos, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (ambos en el año 2000). Al año siguiente el Gobierno de Ankara publicó su Programa Nacional para la adhesión a la UE, mientras que el Consejo Europeo de ese mismo año (Laeken, Bélgica) afirmó que Turquía se acercaba a la fecha de inicio de las negociaciones con miras a la adhesión y que podía participar en los trabajos de la Convención.

En la Cumbre de Copenhague (2002) Turquía no logró que se fijara una fecha para el inicio de dichas negociaciones, pero sí se estableció que tal decisión se tomaría en diciembre de 2004.

A medida que se acercaba esa fecha, y aún después, proliferaron las publicaciones, tanto periodísticas como académicas, sobre la conveniencia de la adhesión de Turquía a la UE, sus ventajas y desventajas. El debate tendía a situarse a diversos niveles que iban desde el componente musulmán de su población y la especificidad de su cultura frente a la denominada identidad europea y del peso que dicha población tendría en las instituciones europeas, pasando por el cumplimiento de los criterios de Copenhague, las repercusiones de la inmigración y el presupuesto europeo, hasta la fragilidad de su economía y las consecuencias geopolíticas de tal adhesión. En muchos casos tal debate parecía reflejar que la cuestión turca era un asunto surgido de manera brusca, como si no hubiera habido un vínculo estrecho y una serie de compromisos recíprocos en los últimos cuarenta años, como nos recuerda Thierry de Montbrial,¹¹ en los que ya se preveía la posibilidad de cierta adhesión a la entonces CEE.

Finalmente, en octubre de 2004 la Comisión Europea recomendó el inicio de las negociaciones con Turquía con miras a su adhesión, opinión que fue aceptada por el Consejo, fijándose el 3 de octubre de 2005 como la fecha para comenzar tales negociaciones.

Muchas cosas han sucedido desde 1963 cuando se suscribió el Acuerdo de Ankara en 1963. Entre ellas hay que resaltar que en aquella época había en Europa aproximadamente 200.000

musulmanes. Hoy, más de 40 años después, esa cifra ha subido a 17 millones.¹²

La recomendación de la Comisión Europea y la decisión del Consejo: la apertura de negociaciones.

Como ya se ha mencionado, el 6 de octubre de 2004 la Comisión Europea emitió el documento denominado “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo -Recomendación de la Comisión Europea sobre el avance de Turquía hacia la adhesión”. En el marco de sus conclusiones y recomendaciones, afirmaba que “teniendo en cuenta los avances globales de las reformas y a reserva de la aplicación por parte de Turquía de la legislación pendiente mencionada en el apartado 1, la Comisión considera que Turquía cumple suficientemente los criterios políticos y recomienda la apertura de negociaciones de adhesión. La irreversibilidad del proceso de reforma, su aplicación, en lo tocante a las libertades fundamentales, deberá confirmarse durante un período de tiempo más prolongado”.¹³

El documento evalúa lo que denomina “cuestiones que se plantean ante la perspectiva de adhesión de Turquía” sobre las que considera necesario “profundizar la reflexión y el análisis a lo largo de los próximos años”. De esta manera la Comisión constata y enumera las áreas problemáticas alrededor de las cuales se desarrollarán las negociaciones, pero también –quizás sin proponérselo– fija los parámetros del debate que se producirá en la sociedad civil.

Se reconoce desde el inicio que la incorporación de Turquía constituirá un reto y que ésta será diferente a las ampliaciones hasta ahora transitadas. Será

diferente –señala la Comisión– por el efecto combinado de su población, ubicación geográfica y potencial económico, militar y de seguridad, factores que permiten a Turquía contribuir a la estabilidad regional e internacional, lo que a su vez hace crecer las expectativas y la proyección de la política exterior de la UE de convertirse a mediano plazo en un actor significativo en una zona tradicionalmente conflictiva como en Oriente Medio y el Cáucaso.

El informe de la Comisión reconoce también a la economía turca como uno de los temas para reflexionar. No precisamente en términos del impacto que ésta pueda tener en la UE dado que sería más bien reducido, pero al ser un país de renta media baja y caracterizarse por sus disparidades económicas regionales, sí representaría un desafío para la política de cohesión. Adicionalmente, Turquía tendría que recibir amplia ayuda de los Fondos Estructurales durante largos períodos, por lo que el impacto de Turquía para los presupuestos de la UE serían significativos.

Otros asuntos que plantea el documento de la Comisión, son también motivo de preocupación. Por ejemplo, los 3 millones de turcos que residen legalmente en la UE, más los que podrían llegar posteriormente y distorsionar el mercado de trabajo, al margen de los períodos transitorios o cláusula de salvaguardia permanente que se dispongan sobre la libre circulación de personas. Son igualmente preocupantes –la agricultura, uno de los sectores más significativos económica y socialmente de Turquía– sobre el que la Comisión considera necesario generar las condiciones adecuadas para que participe exitosamente en la PAC.

Por otra parte, la Comisión también ha hecho notar que la adhesión de Turquía garantizaría un mejor suministro energético para la UE, lo que tendría un impacto importante en los ciudadanos comunitarios. Sin embargo, esto conlleva una aplicación muy cuidada por parte de Ankara de las políticas de la Unión en materias sensibles como el medioambiente, la energía, el transporte y la protección de los consumidores.

“Gestión de las nuevas y extensas fronteras exteriores de la UE” es como denomina la Comisión al reto que supone esta ampliación y al que considera como un desafío político considerable que requerirá de inversiones específicas antes y después de la adhesión. La Comisión vincula este punto con temas de la mayor importancia como la gestión de la migración y el asilo, la lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo, el tráfico tanto de seres humanos, como de drogas y armas.

Para afrontar este proceso, con toda la complejidad que supone, pero que también incluye la necesaria profundización de las reformas internas de Turquía, en observancia de los criterios políticos de Copenhague, la Comisión ha establecido una estrategia compuesta por tres pilares.

El primero de ellos guarda relación con la cooperación que la UE deberá prestar a Turquía para acompañar y apoyar las reformas con la finalidad de convertirlas en irreversibles. Aquí la Comisión introduce un estrecho seguimiento al establecer la necesidad de informes anuales –a partir de 2005– para valorar la evolución de dichas reformas. Este seguimiento se hará en base a una asociación para la adhesión que identificará las

prioridades a alcanzar en el proceso re-formador.¹⁴

El segundo pilar está referido a las condiciones específicas para el desarrollo de las negociaciones. En este sentido, la Comisión ha sido muy clara al señalar que las negociaciones se realizarán en el marco de una Conferencia Intergubernamental, en la que las decisiones se asumen por unanimidad y con la plena participación de todos los Estados miembro de la UE.

Antes de iniciar las negociaciones en cada capítulo deberán fijarse los parámetros para su apertura y su cierre provisional. Éstos estarán referidos a la armonización legislativa y a resultados satisfactorios en la aplicación del acervo. La Comisión contempla largos períodos transitorios de esta aplicación, según las dificultades de cada caso, por ejemplo en las políticas estructurales, la agricultura o la libre circulación de trabajadores. Evidentemente, la UE deberá definir primero las perspectivas financieras para el período presupuestal que se inicia en 2014 antes de la conclusión de las negociaciones.¹⁵

En este contexto presupuestal la Comisión ha querido dejar expresamente establecido una de las principales normas de la UE; es decir, que durante las negociaciones la propia Comisión “deberá controlar la capacidad de la Unión de absorber nuevos Estados miembro y de aumentar la integración, teniendo plenamente en cuenta los objetivos del Tratado en materia de políticas comunes y solidaridad”.

El tercer y último pilar aspira a un aumento considerable del diálogo político y cultural entre los ciudadanos de los Estados miembro de la UE y Turquía. Se

establece que la sociedad civil tendrá un papel importante en este diálogo que la misma UE debe promover.

Al margen de la importancia de los parámetros que establece el segundo pilar, los otros dos adquieren una trascendencia principal, pues de alguna manera son los que garantizarán no solamente las reformas que requiere la sociedad turca, sino que representará —especialmente el tercer pilar— el verdadero esfuerzo de integración que permita evitar o revertir prejuicios en un sector importante de la opinión pública europea respecto de la adhesión de Turquía y que se pueda debatir abierta y sinceramente las inquietudes de ambas partes.

Finalmente, debe señalarse que la propuesta de la Comisión contiene un elemento condicional, pues el ritmo de las reformas turcas determinará el avance de las negociaciones. Incluso éstas podrían suspenderse en caso de violación grave y continuada de los principios que constituyen los fundamentos de la UE y que se han plasmado en los criterios políticos de Copenhague (libertad, democracia, respecto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de derecho). De allí que la Comisión señale que “se trata, por su propia naturaleza, de un proceso evolutivo cuyo resultado no puede garantizarse de antemano”.¹⁶ La introducción de este elemento condicional guarda relación con la preocupación que genera la eventualidad de que otro partido llegase al poder en Turquía y que los cambios políticos y sociales emprendidos por el primer ministro Recep Tayyip Erdogan puedan ser revertidos.

La Comisión ha expresado también que “con independencia del resultado de

las negociaciones y del proceso de ratificación subsiguiente, las relaciones entre la UE y Turquía deben garantizar que Turquía permanezca firmemente anclada en las estructuras europeas”.

Estas dos afirmaciones introducen, asimismo, un grado de incertidumbre. Especialmente si se tienen en cuenta algunas voces como las de Valéry Giscard D'Estaing, quien apoya una asociación extensa o privilegiada con Turquía, pero no su incorporación como miembro de pleno derecho de la UE. El ex mandatario francés y presidente de la Convención opina que Turquía es un país próximo a Europa, un país importante, que tiene una verdadera élite pero que no es un país europeo. Considera que su capital no está en Europa y que tiene un 95% de su población fuera de ese continente.¹⁷

Por último, la Comisión señala que la decisión final tendrá que ser aprobada por el Parlamento Europeo y por los países miembro de la UE por unanimidad.

En términos generales el documento refleja la complejidad de los temas que sobrevuelan el proceso de la candidatura turca. Esta complejidad se ha hecho evidente en el debate posterior que se ha generado en muchos de los Estados miembro. Ángeles Mazuelos ha señalado al respecto que “...en el caso turco concurren inquietudes legítimas y espurias donde aparecen mezclados cultura, tradición, identidad, religión, inmigración, terrorismo o (in)estabilidad regional”.¹⁸

El Consejo Europeo, luego de su reunión en Bruselas (16 y 17 de diciembre de 2004), en sus conclusiones, hizo suya la recomendación de la Comisión y

fijó el 3 de octubre como fecha para iniciar las negociaciones con Turquía. Poco agrega el Consejo a lo ya mencionado, salvo un par de comentarios adicionales.

En el primero saluda la decisión turca de suscribir el Protocolo que permite adaptar el Acuerdo de Ankara (1963) a la nueva realidad que representa la incorporación de los diez nuevos miembros a la UE.¹⁹

El segundo también está referido a una expresión de satisfacción por el mejoramiento de las relaciones de Turquía con sus vecinos y su buena disposición para seguir trabajando con los Estados miembro concernidos hacia una solución de las disputas fronterizas más notorias en base a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. En este sentido, el Consejo reafirma su punto de vista según el cual las disputas no resueltas que tengan repercusión en el proceso de adhesión deberán –si fuera el caso– ser llevadas a la Corte Internacional de Justicia para su resolución.²⁰

Finalmente, el Consejo toma nota de la resolución adoptada por el Parlamento Europeo el 15 de diciembre de 2004.²¹ El Parlamento coincide con la Comisión y el Consejo en que Turquía cumple suficientemente con los criterios políticos de Copenhague y, por lo tanto, coincide también con la apertura de las negociaciones.

Opinión pública europea y contexto internacional

Más de 40 años de vinculación entre Turquía y la UE han fortalecido su relación, pero no han logrado sensibilizar su camino hacia la adhesión.

A pesar de que en diciembre de 1999 en Helsinki fue aceptado como candidato, Turquía no ha logrado introducirse como tal en la opinión pública de los países miembro de la UE. Pocos meses después de la decisión tomada en la capital finlandesa sólo el 30% de los ciudadanos de la Europa de los 15 estaba a favor de una ampliación hacia Ankara, mientras que el 47% estaba en contra. Únicamente españoles, irlandeses y portugueses se mostraban favorables a la adhesión turca. Por el contrario, el resto tenía una opinión negativa, llegando a porcentajes importantes de rechazo en países como Austria (19-64), Francia (23-57) y Alemania (20-59). Si bien el caso de Grecia (39-53) obedece a factores históricos y no se ha manifestado contraria a las ampliaciones en general, las opiniones públicas de los otros países mencionados, sí fueron contrarias a la inclusión de los países que se adhirieron el 1 de mayo 2004, con las excepciones de Hungría y Malta.²²

Debe señalarse que cuando el sondeo involucra a la Europa de los 25 la oposición a la adhesión de Turquía disminuye, aunque sigue siendo mayoritaria al registrarse un 55% en contra.²³

Por lo tanto, de todos los países que han solicitado su adhesión a la UE, Turquía es el que menos apoyo ha logrado a nivel comunitario. En muchos casos la valoración de la candidatura turca ha estado vinculada a la percepción, a nivel popular, de factores como el miedo al extranjero, la pérdida de Fondos Estructurales y la disminución de los recursos. No obstante, son igualmente importantes los argumentos que guardan relación con las diferencias culturales, el racismo y la seguridad ciudadana, así como la alta tasa de crecimiento demográfico de Turquía.

Paradójicamente, España y Portugal que podrían ser los más perjudicados por la adhesión de Turquía en cuanto a los beneficios que representa el Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales, sus opiniones públicas se han mostrado a favor. En sentido opuesto el mayor rechazo que ha generado la incorporación turca está en países en los que han crecido los movimientos de ultraderecha, en los que claramente existe una actitud xenófoba.²⁴

Por otro lado, los atentados del 11 de setiembre de 2001 en Nueva York introducen una variable de gran envergadura que rápidamente se tradujo en una tendencia a vincular a los musulmanes en general con quienes –desde el islamismo radical– fueron los autores del mayor atentado terrorista de la historia, lo que ciertamente abrió una peligrosa brecha de desconfianza.

La coyuntura internacional que se desarrolla a partir de ese hecho adquiere un particular significado para Europa, donde se calcula que habitan aproximadamente 17 millones de musulmanes.²⁵ Todo esto apenas dos años después de que la UE declarara formalmente como candidato a la adhesión a Turquía, un país de mayoría musulmana, cuya población bordea los 70 millones de habitantes. A fines de 2002, es decir un año después de los atentados, subía a 49% los ciudadanos europeos que se oponían al ingreso de Turquía.²⁶

A pesar de la vocación europeísta de Turquía, de la conjugación única de democracia e islam, de tratarse de un Estado laico, de haber realizado a partir del Gobierno de Erdogan reformas políticas consideradas importantes vis-a-vis los Criterios de Copenhague, y de constituir

una pieza fundamental en la seguridad de occidente, la pregunta que se suscita entonces es por qué se produce el alto índice de rechazo del ciudadano europeo a la incorporación turca a la UE.

Resulta evidente que los ataques del 11-S han tenido un impacto poderoso en lo que podría llamarse el "inconsciente colectivo europeo" dirigido hacia ese rechazo a lo que se considera "el otro". Sentimiento sin duda renovado luego de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y del 7 de julio de 2005 en Londres.

Efectivamente, algunos autores como Semih Vaner opinan que el problema de la adhesión de Turquía choca con las imágenes que tiene la opinión pública europea sobre este país y que está relacionada con la problemática de la alteridad (condición de ser otro). De allí que la imagen del Imperio otomano y luego Turquía puedan servir como identidad negativa.²⁷

En ese mismo sentido, pero desde la vereda crítica a la adhesión de Ankara, el eurodiputado francés Jean Louis Bourlanges se ha referido a Turquía como "un Estado geográficamente extranjero e históricamente opuesto a Europa".²⁸

Ural Manço, en un interesante artículo *A quoi sert d'avoir peur de l'Islam en Europe?* (¿Para qué sirve tener miedo al Islam en Europa?), afirma que la identidad europea tiende a construirse en base a la exclusión. Es decir, que se forja contra "otros" y que necesita un fantasma o enemigo para poder definirse. Concluye que desde el 11-S Europa ha recordado su contramodelo islámico que le acompaña bien durante siglos.²⁹

En otros términos, pero en la misma línea, Thierry de Montbrial ha expresado que "evocar a los turcos retrotrae a un pasado lejano y confuso, no para un puñado de eruditos, pero para muchos, los turcos hacen pensar en Atila y a sus equivalentes en el lado chino o, algunos siglos después, a Gengis Khan. Es decir, a imperios construidos aquí y allá en el conjunto del continente euroasiático; a los cruzados; al Imperio otomano, a la toma de Constantinopla; a la grandiosidad terrífica de Solimán el magnífico que quería conquistar Europa; al 'hombre enfermo' del que hablaba el Zar Nicolás I y al panturquismo; en fin, a la república turca de Ataturk". Es decir, "domina la imagen de un adversario irreductible y englutidor de civilizaciones".³⁰

Si esa es la percepción sobre Turquía en sectores de la opinión pública europea, parece también oportuno abordar la percepción de la población musulmana en la UE a partir de sus características.

Si bien es cierto que se trata de una población bastante diversificada por su origen nacional, cultura y lengua, la mayoría es producto de la inmigración laboral de la segunda mitad del siglo veinte. Conviene, sin embargo, tener en cuenta tres datos importantes: actualmente, del total de la población musulmana en Europa, por nacionalidad, la más importante es la turca; los musulmanes son la población mayoritaria de origen no comunitario que vive en la UE de los 25; y, que Francia es considerado el país más "islamizado" de Europa occidental con casi 8 millones de personas que profesan esa religión.

En términos generales la inmigración laboral musulmana obedece a un

origen campesino sin calificación profesional y a menudo analfabeta. Luego de más de 50 años sigue siendo una población con problemas, pues a la baja calificación, precariedad económica y reducidos ingresos, se suma el desempleo masivo. El fracaso escolar, por ejemplo, conlleva problemas de orden psicológico, como crisis de identidad, frustración, discriminación en la escuela, en el trabajo y/o en el mercado inmobiliario. En este contexto la exclusión social puede generar una animadversión hacia occidente o a la sociedad europea, lo que hace vulnerable —a quienes la sufren— a los discursos políticos del islamismo radical.³¹

A este respecto algunos datos son ilustrativos de la receptividad del mensaje del islamismo radical entre los jóvenes musulmanes. En la Gran Bretaña el 13% de los musulmanes británicos (1'600,000) considera que estarían justificados más ataques terroristas contra Estados Unidos. En Francia sólo el 25% de jóvenes musulmanes franceses considera que los valores del islam son compatibles con los de la República. Según varios sondeos entre el 5 y el 10% de las poblaciones musulmanas en Alemania y Holanda simpatizan con corrientes radicales.³²

En definitiva, hay un elemento que afecta negativamente la percepción de la población musulmana en Europa. Además de ser considerados diferentes de los europeos, parecen estar bajo una observación permanente y son identificados como causantes de problemas.

Si bien los referendos que se han llevado a cabo en Francia y Holanda eran sobre la Constitución europea, el mayoritario “no” en ambos casos refleja

un descontento e insatisfacción por diversos aspectos de la UE.

En el caso francés, por lo menos, uno de los temas que la opinión pública tenía presente al votar en el referéndum era el de la adhesión de Turquía, por más que el presidente Jacques Chirac haya intentado desvincularlo prometiendo una consulta popular específica sobre este caso. La encuesta de opinión Louis Harris-Libération, publicada en octubre de 2004, presagiaba un resultado incontestable: el 75% de los consultados se pronunció en contra del ingreso de Turquía a la UE.³³

En opinión de Hans van der Broek, antiguo comisario europeo y ex ministro de Asuntos Exteriores de Holanda “la gente cree que la Constitución confirma sus temores sobre el empleo, la adhesión de Turquía o la supuesta pérdida de soberanía y llega hasta rechazar un texto que garantiza su bienestar”.³⁴

Temas presentes en el debate sobre la adhesión turca

En un interesante artículo titulado “La marea egoísta europea”, su autor, José Ignacio Torreblanca, se pregunta qué hubiera pasado en 1981 si se hubiese preguntado a los franceses “si querían que fuera miembro de la Comunidad un país con una renta del 71% de la media, con un 20% de desempleo, un millón de inmigrantes, una superficie agraria que representaba el 30% de la Comunidad y la tercera flota pesquera más grande del mundo, además de 40 años de dictadura, una guerra civil y un reciente intento de golpe de Estado a sus espaldas, más de 100 muertos al año por terrorismo y, para terminar, plagado de tensiones

internas (Cataluña y País Vasco) y externas (con el Reino Unido y Marruecos)".³⁵

Hoy el resultado de esa historia es conocida. España se convirtió en un país próspero, controló la inflación y el déficit público, se volvió un país fuente de cooperación, creó empleo y de recibir inversión extranjera pasó a ser un importante inversor en el mundo, contribuyó a la construcción europea y accedió a la unión monetaria. Sin olvidar que los españoles no se marcharon de su país sino que regresaron en cantidades significativas.

En los años 1960 Francia, bajo la presidencia de De Gaulle, se opuso tenazmente al ingreso del Reino Unido por considerar que no era una país plenamente europeo sino atlántico, que estaba entre América y Europa, que era el caballo de Troya de los Estados Unidos y que su incorporación hacía imposible el proyecto político federalista de la entonces CEE. Es decir, argumentos parecidos a los que se utilizan hoy respecto del caso turco.

Evidentemente los casos de España, el Reino Unido y Turquía son muy diferentes por diversas razones que sería ocioso explicar. Sin embargo, el símil es útil en la medida en que refleja la incertidumbre que causa una nueva ampliación, sobre todo si se trata de un país con índices económicos y sociales inferiores a la mayoría de los Estados europeos y porque suscita una serie de dudas sobre temas que efectivamente se repiten con mayor o menos énfasis.

En el debate sobre la adhesión de Turquía se han abordado muchos temas. En este contexto hace bien Cesáreo Aguilera³⁶ cuando los divide en dos ni-

veles. Por un lado, aquéllos susceptibles de ser considerados como coyunturales, dado que por definición pueden ser superados en plazos determinados. Entre ellos se pueden ubicar algunos temas económicos, sociales y también políticos, sobre los que este artículo no se detendrá más que para hacer algunas referencias. Por otra parte, hay temas estructurales y, por lo tanto, de un calado permanente. Pueden ser identificados en este ámbito la identidad cultural y la geopolítica o geoestrategia, aspectos no contemplados en los denominados Criterios de Copenhague, pero que, sin embargo, han estado muy presentes en los debates.

La economía de Turquía representaba en el año 2004 solamente el 2.3% del PBI de la UE. El Producto Bruto Interno de Turquía alcanzó en ese año los 240,000 millones de euros, mientras que el PBI de la UE de los 25 fue de 10,2 billones de euros. No obstante tal diferencia, Ankara fue la decimoquinta economía del mundo y la sexta de Europa. Sin embargo, en términos de renta per cápita, fundamentalmente por su alta población, se ubica en los niveles de los países más pobres del continente, como Rumanía y Bulgaria, con aproximadamente 3.760 euros en 2005.³⁷

Desde el año 2002 Turquía ha estabilizado su economía y ha introducido reformas, al tiempo que ha seguido las directrices del FMI para fortalecerla. Según Sema Kalaycioglu³⁸ "la economía turca ha demostrado un gran avance bajo el acuerdo de crédito más reciente, y la disciplina monetaria y presupuestaria ha conseguido controlar la inflación y los costes de los préstamos. Sus exportaciones han crecido a pesar de la apreciación de la lira turca respecto del dólar".

Las negociaciones con Turquía tendrán una duración mínima de una década, lo que ofrece un tiempo para la evolución y las reformas. Sin embargo, el hecho de que el Consejo Europeo haya planteado la naturaleza de las negociaciones –tal como se ha analizado en la primera parte de este trabajo– sin límite temporal y con salvaguardas permanentes, configura para Turquía una situación de incertidumbre que puede generar un problema de credibilidad interna en las reformas estructurales que se llevan adelante, sobre todo en aquéllas del ámbito económico, donde la percepción de seguridad y certidumbre son elementos fundamentales.

También ha formado parte del debate un tema que reviste singular importancia para países centrales de la UE y que de alguna manera ha originado inconvenientes en las negociaciones presupuestales para el período 2007-2013: la Política Agraria Común (PAC). El tamaño de la agricultura turca, que alberga al 33% de los trabajadores de ese país, cuando la media europea es del 5.4%, ha causado inquietud puesto que representaría una considerable reducción de las subvenciones agrícolas. Situación similar se produciría con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), por cuanto las zonas más deprimidas de Turquía sólo alcanzarían el 8% de la media comunitaria.

La inquietud radica en que Ankara sería el mayor receptor del presupuesto comunitario. Si la actual distribución de transferencias y contribuciones se mantuviera vigente Turquía recibiría una transferencia neta de 9,000 millones de euros, es decir el 14% del presupuesto comunitario actual.³⁹ Debe tenerse presente, sin embargo, que todavía el pre-

supuesto 2007-2013 no es definitivo y todo parece indicar que el modelo presupuestario que se ha venido utilizando será reformulado a la luz de las nuevas características de la UE.

Sin duda la PAC es uno de los elementos esenciales del sistema institucional de la UE, cuyos objetivos se han dirigido a incrementar la productividad, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos y asegurar al consumidor suministros a precios razonables. La subvención del producto agrícola ha sido la vía para lograr estos objetivos.

De allí que en la recomendación de la Comisión dirigida a la Comisión y al Parlamento europeos la PAC haya sido abordada como un tema de preocupación de cara a la incorporación de Turquía, sobre el que la propia Comisión afirma que tendrán que crearse las condiciones adecuadas para su participación. Deberá tomarse en cuenta que si se produjera la adhesión de Ankara ésta no sería en ningún caso antes del período presupuestal 2014-2020. También conviene subrayar que en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en diciembre de 2005, sus 149 miembros reunidos en Hong Kong acordaron por unanimidad poner fin en 2013 a los subsidios de los productos agrícolas. El plazo coincide con el final del ejercicio presupuestal 2007-2013 de la UE, precisamente cuando será revisada la PAC de los 25.⁴⁰

Por otra parte, se ha mencionado que la población turca, de aproximadamente 72 millones de habitantes, sería actualmente la segunda de la UE luego de Alemania. Dentro de una década

alcanzaría los 80 millones, en el contexto de una población de la UE de 500 millones. Es decir, representaría alrededor del 15% de la población total y, por lo tanto, pasaría a convertirse en una nación influyente en el proceso de toma de decisiones institucionales.⁴¹

Si bien es verdad que Turquía adquiriría una posición importante, conviene resaltar que el Tratado de Niza, así como del proyecto de Constitución, aumentan los ámbitos a los que se aplica la mayoría cualificada en la toma de decisiones, estableciéndose un sistema de mayorías y minorías que permite distintas vías de bloqueo y requiere la confirmación de dicha mayoría cualificada en tanto que ésta represente como mínimo el 62% de la población total de la Unión. Si la confirmación no se cumpliera la decisión no podría ser adoptada. De tal manera que ningún país por sí solo podría hacer aprobar o bloquear una decisión. Serán siempre necesarias las alianzas y los consensos.⁴²

En cuanto al Parlamento Europeo, si bien Turquía podría tener la bancada más numerosa, debe considerarse que las votaciones por lo general se alinean por afinidad de partidos políticos y no por nacionalidades. En la eventualidad que esto no sucediera –como por ejemplo en alguna votación sobre un tema considerado como estratégico por un Estado miembro– siempre podrá recurrirse a las alianzas para el bloqueo.

La alta población turca supone también un mercado importante de consumidores, aunque a veces se señala como un elemento restrictivo el nivel del paro o desempleo. Sin embargo, Turquía tiene un desempleo del 10.3%, que en realidad se ubica cerca de la media

europea y en algunos casos es aún más baja que la de algunos países como Polonia que alcanza una tasa del 18.8%.⁴³

En lo que respecta a las supuestas flujos de la inmigración turca hacia la UE, si se produjera la adhesión plena, este es un tema ya previsto en la comunicación que dirigió la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeos del 6 de octubre de 2004 recomendando la apertura de negociaciones con Turquía en la que se planteaban salvaguardas en torno a distintos asuntos, entre ellos el libre tránsito de personas.⁴⁴

Ya en el Acuerdo de Asociación entre Turquía y la CEE (1963), conocido como el Acuerdo de Ankara, el artículo 12 establece que “las Partes contratantes acuerdan basarse en los artículos 48, 49 y 50 del Tratado de la Comunidad para llevar a cabo gradualmente entre ellos, la libre circulación de trabajadores”. Sobre este tema la UE se ha mostrado muy restrictiva en su aplicación.⁴⁵

La identidad europea y Turquía

A través de los denominados Criterios de Copenhague la UE estableció en 1993 ciertos principios políticos y económicos que debía cumplir un país para convertirse en miembro de la Unión. En este sentido se requería que el país candidato hubiera alcanzado la estabilidad de sus instituciones de manera tal que garantizara la democracia, el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y la protección de las minorías, así como la existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado. Por supuesto, un país candidato también debía asumir las obligaciones de la

adhesión y observar los fines de la unión política, económica y monetaria.

De esta manera la UE fijó objetiva y claramente cuáles serían los criterios exigibles para la adhesión. En ningún caso, como no podía ser de otra manera, se contempló dentro de estos criterios la religión, la identidad o la cultura. Sin embargo, el debate generado en torno a la adhesión turca ha hecho aflorar este tipo de elementos que no habían estado presentes en ninguna de las ampliaciones anteriores. En otras palabras, la candidatura de Ankara ha hecho surgir una serie de cuestionamientos no solamente sobre la "europeidad" de Turquía, sino también sobre cuáles deberían ser las fronteras de Europa, los valores que la caracterizan y si su identidad se vería afectada. Más aún, se ha llegado a plantear si realmente existe tal identidad.

Varios autores han graficado esta situación. Nuria Orot,⁴⁶ por ejemplo, ha afirmado que "la adhesión de Turquía es un espejo en el que Europa ha podido contemplar, casi al desnudo, su auténtico problema: quién es y qué quiere ser en el futuro. ¿ser lo que ha sido? ¿ser algo distinto? ¿un club cristiano? ¿una 'Eurabia' democrática y con valores abiertos? ¿un bloque aliado de Estados Unidos pero separado y diferente? ¿el brazo europeo del 'amplio occidente'?"

En este contexto el debate parece haberse polarizado entre quienes, por un lado, apuestan por circunscribir el desarrollo de la UE a las fronteras heredadas de la historia y la geografía; es decir, a los países entre los que existe un sentimiento de afinidad europeo. Por otro lado, aquéllos que plantean la concepción de la UE atendiendo a la universalidad de su inspiración original y que, a

tenor de lo consagrado en Copenhague, agrupe a Estados que adhieran a los mismos valores y principios, en términos de pertenencia a un proyecto político.

En el marco de los debates de la candidatura turca Valery Giscard D'Estaing ha sido uno de los primeros en plantear el tema de la identidad de Europa proyectándola hacia la UE. Giscard adhiere a la primera concepción, es decir que prioriza la pertenencia a la UE en tanto exista un vínculo identitario.

El ex mandatario francés y presidente de la Convención que redactó la Constitución de Europa encendió el debate en 2002 cuando afirmó que Turquía no era un país europeo y que su ingreso sería el fin de la UE. Si bien señala que la religión no es un argumento para aceptar ni rechazar la solicitud turca, considera también que los europeos necesitan reforzar su identidad. Señala para estos efectos que dicha identidad se nutre de "aportaciones culturales de Grecia y Roma antiguas, el legado religioso dominante en Europa, el entusiasmo creativo del Renacimiento, la filosofía de la época de la Ilustración y las contribuciones del pensamiento racional y científico. Turquía no comparte ninguna de estas cosas". Agrega Giscard que "los cimientos de la identidad europea, tan cruciales para la cohesión actual de la UE, son distintos. La entrada de Turquía alteraría la naturaleza del proyecto europeo".⁴⁷

Quienes adhieren a esta argumentación consideran al mismo tiempo la inconveniencia de cerrar las puertas de la UE a Turquía, proponiendo en cambio las bondades de una asociación estratégica o privilegiada en lugar de una adhesión plena. Sin embargo, no se ha definido en qué consistiría, más aún si

Turquía ya disfruta de una asociación especial o privilegiada con la Unión (acuerdo de asociación más Unión Aduanera), que no obstante considera insuficiente.

En esta misma línea, Darío Valcárcel⁴⁸ reconoce como un hecho objetivo que Turquía está fuera de la concepción cultural de Europa y destaca que Giscard D'Estaing haya situado la identidad como un asunto de primer orden, aunque rescata la experiencia histórica griega y romana como vivencias compartidas por Turquía antes de su islamización. No así la Ilustración o la revolución liberal, fenómenos ajenos al imperio otomano.

Valcárcel considera que en los europeos existen tres componentes fundamentales: latino o grecolatino, germánico y británico. Subraya que éstos han creado sociedades verdaderas en base a la cultura, el derecho, la religión y las artes, entendidos éstos como elementos que aglutinan una sociedad.

Más allá del concepto de identidad, Valcárcel afirma la existencia de cierta incompatibilidad entre la ampliación y construcción europea. Pero reconoce al mismo tiempo como un problema el eventual rechazo a un país islámico por el mero hecho de serlo, lo que según él daría razón a la teoría del choque de civilizaciones de Samuel Huntington. Valcárcel sugiere un camino intermedio, que no sería otro que la asociación estratégica.

Si bien es cierto que Jean-Louis Bourlanges⁴⁹ tiene claro que las fronteras de la UE en efecto no coinciden con las de Europa, puesto que ésta es una herencia (geográfica e histórica) y

aquella es un proyecto o una aventura política por escribir, pone énfasis en la importancia de la herencia cristiana. Desde su punto de vista la identidad histórica de Europa es indivisible, no de las convicciones religiosas de los europeos de hoy, pero sí del modelo cultural y político forjado por quince siglos de cristianismo.

Es más, vincula este concepto a lo que considera que debe ser un europeo. Para él, "ser europeo no es ser cristiano, pero sí haberlo sido, no de manera individual pero sí colectivamente, no en forma personal pero sí históricamente, no clericalmente pero sí culturalmente; es admitir, aún si se ha abjurado de toda fe o si se es musulmán, que la libertad del hombre moderno ha salido de esta gran matriz civilizadora que, separando la ley civil de la religiosa, ha hecho posible la razón, el progreso, la libertad religiosa, la igualdad de los hombres y la soberanía de los pueblos".

En este mismo orden de ideas, concibe que ser europeo "no es solamente compartir los valores de origen europeo, esos que figuran en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, es participar de la historia que ha permitido la eclosión de la cultura que la soporta. Europa no es tanto la tierra de aquellos que practican la democracia, pero sí la tierra de aquéllos que la inventaron, el lugar de maduración de un proceso milenarismo que ha permitido la emergencia histórica de un cuerpo de principios y normas que componen hoy el bien común de la humanidad. Ser europeo es ser heredero de una historia, compartir y reivindicar una cierta manera de vivir, de pensar y de sentir su relación con la política".⁵⁰

Para Bourlanges una vez que Turquía sea admitida en la UE no habrá ya más diferencia entre Europa y la no Europa, puesto que la alteridad turca destruirá la identidad histórico-cultural de la Unión y arruinará la idea de un límite entre ésta y lo que la rodea.

Tal vez sea Heinrich A. Winkler⁵¹ quien con mayor precisión ha definido el asunto. Él prefiere no referirse al término identidad europea, pero utiliza un sustituto al apelar al “sentimiento de afinidad”. Para Winkler una asociación de libre comercio o una federación de Estados no requiere necesariamente de una experiencia histórica común, pero en el caso de una unión política ésta existe a partir de recursos de control inmateriales que Max Weber denominaba “fundamentos de legitimidad”. De allí que el autor alemán considere que para que la UE tenga éxito debe recurrir a recursos emocionales e intelectuales para lograr un mayor sentimiento de vínculo y solidaridad entre los europeos. Tal sentimiento, dice Winkler, no se puede crear por decreto sino que debe asentarse en la historia.

En clara referencia a Turquía, Winkler concluye que una identidad incapaz de apelar a un “sentimiento de afinidad” crearía las condiciones para el resurgimiento del nacionalismo. De tal manera que la ampliación de la UE y la profundización en el proceso de unificación no pueden ni deben entrar en contradicción, aunque esta posibilidad existe en la medida en que Europa sobrepase sus límites geográficos.

En otros puntos de vista se encuentran autores que piensan que mientras más se ahonda en la cuestión de la identidad y las fronteras de Europa es más

difícil afirmar la existencia de una identidad europea o de una delimitación clara de su territorio. En este sentido, es cada vez más arriesgado definir dónde empieza y termina Europa desde el punto de vista cultural.

Javier de Lucas⁵² por ejemplo, considera que ni la lengua, la religión, la tradición, la historia o la comunidad nacional –entendidos como habituales marcadores de identidad cultural o etnocultural– han servido de unión entre los europeos, más bien han servido para hacer ostensibles sus diferencias, muchas veces irreconciliables, a tal punto que los ha enfrentado hasta la guerra. Por lo tanto, insistir en colocar por delante una visión culturalista de la identidad europea llevaría a un camino en el que no habría una salida a la vista.

De Lucas introduce en el debate un elemento importante. El concepto de *demos* europeo vinculado al de identidad, advirtiendo en este sentido que se necesita un proyecto, un elemento normativo (jurídico y político) que traduzca un determinado proyecto social y así pueda crearse una identidad europea.

De allí que el autor señale que “es la Constitución como norma jurídica peculiar, como norma y como programa político, la que constituye al pueblo como *demos*, y por eso estoy convencido de que es precisamente la Constitución europea la que puede crear eso que por ahora no existe, el tipo de identidad europea que resulta verosímil y deseable, y que en mi opinión no es cultural, ni religiosa, ni, obviamente, nacional, factores todos ellos en los que reluce la diversidad. No, es sobre el cimiento de la Constitución como instrumento jurídico y como proyecto político como podremos

obtener lo más necesario, el *demos* europeo, el sujeto político de Europa, es decir, es a través de la idea de Europa entendida en tanto que proyecto normativo, el de su Constitución, como podemos convertirnos en verdaderos ciudadanos europeos”.

Así definida la identidad de la UE, ésta se percibe a sí misma como una potencia de equilibrio, como factor de civilización, de libertad y progreso. De allí que su acción exterior sirva para contrastar esa identidad, apoyando la visión multilateral del orden internacional y proyectando su modelo social basado en priorizar la cohesión social.

Para Mario Vargas Llosa el tema de la identidad europea no es un asunto meramente académico al considerar que de este debate dependerá la naturaleza que tendrá la UE con 25 naciones y que en el futuro podrían ser aún más. Por lo tanto, de esta reflexión dependerá si Turquía es aceptada.

De allí que en las jornadas convocadas por el Instituto Nexus⁵³ se haya planteado si la identidad europea, definida como la suma de rasgos y credenciales compartidas que la singularizan de otras sociedades, ya existe o debe ser construida al tiempo que Europa se transforma en una entidad tanto política como económica y administrativa. O, en todo caso, cuáles son o deberían ser estos rasgos de identidad.

El cristianismo, por ejemplo, señala Vargas Llosa, ha sido esgrimido como característica sustantiva de lo europeo, pero quienes así argumentan se ven ante la dificultad para conciliar esta tradición con todo aquello que representó el espíritu de las luces y la riqueza de la

Ilustración, que nacieron en Europa y que fueron los orígenes del laicismo, los derechos humanos y la democracia, valores que emergieron —en gran medida— con la oposición del tradicionalismo católico.

En este mismo sentido el judaísmo está intensamente arraigado en la historia y la cultura europeas, al igual que los ocho siglos de presencia musulmana en parte importante de Europa. A nadie se le ocurriría que estas concepciones religiosas deberían ser borradas de la memoria colectiva con el propósito de hacer realidad la personalidad única de Europa.

El escritor peruano afirma que “el logro más grande de la civilización no es dotarse de una identidad colectiva que exprese, de manera simultánea, a través del conjunto social y de los individuos que la compone. Es exactamente lo contrario: haber alcanzado un nivel de desarrollo económico, de cultura y de libertad que permita a los ciudadanos emanciparse de las identidades colectivas, esos grupos al que nacen unidos, y elegir voluntariamente su propia identidad, en armonía o desarmonía con el resto de la tribu”.⁵⁴

Reconocer en este razonamiento que tal diversidad sólo puede llevar a la UE a ser únicamente un mercado común, como algunos detractores de esta posición señalan, no es cierto. De allí que afirme que “lo único que puede dar a Europa un sólido denominador compartido es que, al mismo tiempo que forja una estrecha unidad en la diversidad de sus miembros, se mantenga articulada en un permanente intercambio con los demás pueblos del mundo gracias a la cultura de la tolerancia, del respeto a las

diferencias, de los gobiernos representativos, del derecho de la crítica, de la soberanía individual, de la racionalidad y de una clara distinción de lo privado y lo público". Concluye que "una identidad colectiva es un gueto, un campo de concentración donde el individuo está secretamente clonado, para mantener la ficción de una homogeneidad que no existe".

William Chislett⁵⁵ recuerda que la identidad europea, de manera particular desde la Ilustración, contiene un elemento cultural y otro geofísico. Y que gran parte de la historia europea desde esa época ha coincidido con el resurgimiento de los Estados nacionales, entre ellos el de Turquía, que han desembocado en guerras hasta las primeras décadas del siglo XX. Es decir, que el desarrollo del Estado nacional turco, tanto como su concepción de la soberanía nacional e incluso el propio nacionalismo turco, son inseparables de la matriz histórica del nacionalismo europeo.

Chislett recurre al historiador Felipe Fernández-Armesto, quien en su trabajo "A European Civilization: Is there Any Such Thing?"⁵⁶ dice que con motivo del idioma, la religión, los valores, la cultura, la estética, la experiencia histórica o las costumbres del pensamiento, "la civilización europea se reafirma pero no se atrapa. Europa es un concepto elástico y un club en el que el ingreso se realiza mediante la autoasignación". Para concluir que "si le queremos dar un futuro, tenemos que empezar por admitir que todavía no existe".

Semih Vaner y Deniz Akagül⁵⁷ consideran que pronunciarse sobre la "europeidad" de Turquía es también definir lo que Europa es o no es. Y

consideran, asimismo, que Europa ha venido evitando este debate.

Criticando a quienes adhieren a la propuesta que denomina de la "cultura común y los mitos fundadores", que permite apelar a la historia, la cultura y la religión para clasificar a Turquía entre "los otros". Por el contrario, estos autores apuntan hacia lo que llaman una "comunidad de destino en torno a ideales orientados hacia el futuro". De allí que vean reflejado su pensamiento en los conceptos del preámbulo de la Constitución europea, en el que si bien las herencias culturales, la religión y el humanismo de Europa son mencionados, también lo son los valores universales como la libertad, la democracia y la igualdad que han inspirado y precisado los alcances de la UE.

Destacan, por otra parte, que todo lo anterior es posible preservando las identidades nacionales, puesto que el proyecto considera una Europa unida en la diversidad, destinada a superar las antiguas divisiones para forjar un destino común.

La geopolítica y la adhesión de Turquía a la UE

La ubicación geográfica de Turquía ha sido un tema igualmente importante cuando se debate su adhesión a la UE. No en el sentido de si pertenece o no a Europa, pues ese parece un debate agotado, sino la sensación que produce sus límites geográficos y, en consecuencia, los límites que tendrá la UE si Turquía llegase a ser un miembro pleno.

Turquía tiene fronteras terrestres con Grecia, Bulgaria, Armenia y Georgia, pero también con Siria, Irak, Irán y

Azerbaiyán. Asimismo, tiene –por llamarlas de alguna manera– fronteras marítimas cercanas con Rumanía, Moldavia, Ucrania, Rusia, Líbano, Israel, Egipto y Chipre. Por lo tanto Turquía es mediterránea, balcánica, caucásica, centroasiática y mediorienta.

Es por ello que hay distintas maneras de plantear el debate sobre la adhesión de Turquía. Desde un punto de vista conservador,⁵⁸ la incorporación turca produciría una alteración profunda en los intereses europeos debido a que las fronteras orientales de la UE serían conflictivas y cargadas de tensión geopolítica. No obstante que tendría una mayor presencia regional, lo cierto es que la obligaría a asumir como propios problemas ajenos de enorme dificultad para los cuales puede ser que no esté preparada.

En este sentido, Antonio Sánchez-Gijón,⁵⁹ quien considera que la geopolítica constituye un enfoque y un método adecuados para aportar solidez teórica al estudio de las relaciones internacionales, y entiende también que la geopolítica es la doctrina del espacio vital, sostiene que la “UE y Turquía harían bien en atenerse a los cursos históricos que a cada una le marcan y les hacen posibles sus respectivas geopolíticas, y que ambas son inconfundibles aunque puedan ser complementarias o conciliables en algunos aspectos y opuestas en otros. Y, sobre todo, pueden ser muy prometedoras, pero cada una por separado”.

El mismo autor señala que podría aceptar que Europa representa en cierta forma un “espacio vital” para los turcos de hoy, pero la pregunta que formula –y que él mismo responde en la cita del párrafo anterior– es si Turquía constituye

de alguna manera razonable “espacio vital” de los europeos.

Desde luego está el enfoque contrario que sostiene que aprovechar la adhesión de Turquía como un socio confiable⁶⁰ permitiría a la UE asomarse a escenarios en los que está llamada a tener peso y presencia. Para Francisco Veiga⁶¹ “una potencia como la UE, con experiencia, ideas y soluciones propias, no puede permanecer al margen de estas regiones”.

De manera aún más clara, Alex Vidal-Quadras⁶² opina que “la renuncia a aprovechar una oportunidad irrepetible de este calado geoestratégico por motivos electorales cortoplacistas (sic) o prejuicios xenófobos soterrados constituiría un error de una magnitud gigantesca”.

Sedar Laçiner⁶³ otorga una gran importancia a la cuenca del Mar Negro, donde Turquía es el país que mayor costa posee y el que controla el estratégico estrecho de Estambul que conecta el Mar Negro con el Mediterráneo. En dicha cuenca se encuentran países que preocupan a Europa en términos de liberalización y democratización. Pero no solamente hay que tener en cuenta a los países ribereños, Bulgaria, Rumanía, Moldavia, Ucrania y Rusia, en tanto que el Mar Negro es también la puerta que une el Cáucaso con el resto del mundo. Y en el que están, asimismo, casi todos los territorios del norte de los Balcanes, junto con muchos de los países del centro y este de Europa que a través del Danubio se enlazan con el Mediterráneo vía el Mar Negro.

Con la adhesión de Bulgaria y Rumanía y la eventual incorporación de Turquía la costa occidental y meridional

del Mar Negro sería territorio de la UE, lo que permitiría repotenciar la cooperación en la cuenca.

Es evidente, entonces, que la ubicación de Turquía tiene una particular importancia en función de los recursos energéticos. Por ejemplo, a partir de un acuerdo en el que participan empresas turcas, italianas y rusas, funciona el denominado gasoducto Flujo Azul entre Turquía y los yacimientos rusos a un costo aproximado US 3,200 millones de dólares, situado en las profundidades del Mar Negro, que desde su puesta en marcha suministra a Turquía el 60% de sus necesidades de gas y el 20% de las de petróleo. Mientras que en 2006 estará operativo el oleoducto y gasoducto Baku-Tbilisi-Ceyhan, que transportará crudo y gas desde Azerbaiyán a la ciudad turca mediterránea de Ceyhan, a través de Georgia.⁶⁴

No menos importante es el acuerdo alcanzado entre Turquía y Grecia en 2004 para construir un gasoducto de 285 km por US 300 millones de dólares como parte de un ambicioso plan para transportar gas desde el Mar Caspio y Medio Oriente a Europa.⁶⁵

En consecuencia, la proximidad de Turquía al Medio Oriente, al Cáucaso y a Rusia, zonas todas ellas grandes productoras de gas y petróleo, le otorga una inmensa ventaja en términos de transporte y seguridad del abastecimiento. En este contexto Turquía busca convertirse en el corredor energético más importante de Europa y, por otro lado, contribuir en la estabilidad de la región.

Adicionalmente, en los últimos años ha habido coincidencia en las

aproximaciones de Turquía y la UE hacia los países vecinos de Ankara. Por ejemplo, en el caso de Irán, Turquía comparte con los Estados Unidos y la UE la necesidad de que dicho país sea disuadido de sus ambiciones nucleares, pero sólo coincide con la UE en que el aislamiento y la amenaza del uso de la fuerza contra Teherán son contraproducentes.

Respecto de Siria también comparte con la UE los criterios sobre la inconveniencia de promover un cambio de régimen, pues entienden que una revolución podría engendrar un líder que podría empeorar la situación, sin descartar la incitación a la sublevación a los kurdos sirios.

En el caso de Irak, Turquía ha tenido un papel constructivo y aceptó la constitución federal, no obstante que tal sistema suponía una autonomía importante para los kurdos iraquíes. Por otra parte, Turquía —a pesar de su tradicional alineamiento con Washington— no consintió que Estados Unidos utilizara su territorio para abrir un segundo frente durante la invasión.

Tanto en los Balcanes como en Afganistán, Turquía está alineada con la UE y proporciona miles de efectivos militares en el marco de las misiones de paz de la OTAN y de la UE (Bosnia y Kosovo).⁶⁶

Este acercamiento y coincidencia en las posiciones turcas de política exterior puede ser atribuido a la influencia que ejerce la posibilidad de convertirse en miembro de la UE. Este ejercicio de “poder blando” puede ser advertido también en materia de reformas políticas y económicas internas.

Esto lleva a enunciar cuál ha sido el dilema turco y que en buena cuenta se ha convertido en el objetivo de su estrategia internacional. Sean Yom⁶⁷ lo ha descrito bien: cómo abrazar a Occidente sin darle la espalda a Oriente. En otras palabras, cómo reconciliar su ubicación geográfica con su vocación y orientación occidental.

Steven Everts⁶⁸ se plantea, por otra parte, importantes interrogantes en esta materia, como por ejemplo, cuál sería el impacto que tendría Turquía en la política exterior de la UE en Medio Oriente. Es decir, como afectaría a la UE las complejas relaciones que tiene Ankara con los árabes, Irán o Israel. O, más importante aún, se pregunta si los países de la UE tienen intereses y objetivos similares –o al menos compatibles– con los de Turquía en la región.

En buena cuenta Everts se plantea qué es lo que Turquía ofrece a la UE en materia geopolítica y de política exterior. Según él, el mayor efecto del proceso de preadhesión turca será el simbolismo político. Si bien entiende que la UE tiene mucha mejor imagen que los Estados Unidos, para muchos árabes e iraníes la UE es blanca, es un club cristiano con un dudoso legado colonialista. Considera que hay una profunda sensación según la cual “Occidente”, del cual Europa es parte constitutiva, es una fuerza hostil al islamismo en el mundo. Everts agrega que si la UE aceptara a Turquía enviaría una muy significativa y poderosa señal en contrario, lo que tendría un impacto sustantivo en su imagen y en sus posibilidades de actuación como potencia en la región.

Sin embargo, también hay que considerar que si bien Turquía tiene muy

importantes vínculos con el islam, pertenece a la Organización de la Conferencia Islámica desde su fundación en 1959 y depende del petróleo de la región, no tiene una relación idílica con sus vecinos árabes.

Durante siglos ha dominado a muchos de ellos, a lo que hay que sumar que hizo un temprano reconocimiento de Israel (1948) y suscribió más de cincuenta años después un tratado de alineamiento estratégico con Tel Aviv. Estos factores, agregados a su pertenencia a la OTAN y su acercamiento a la UE, han generado una actitud recelosa hacia Turquía.⁶⁹

El islam en Europa

Cuando se analizan las relaciones de Turquía y Europa el tema religioso, y concretamente el islam, parece sobrevalorar siempre el debate de quienes están a favor o en contra de la adhesión turca a la UE.

La población musulmana en Europa bordea los 17 millones de personas y, por lo general, no se hace una diferenciación por procedencia o nacionalidad, mientras que las referencias que recibe la opinión pública sobre los musulmanes o el Islam responden al asedio mediático e informativo de la situación política en Irak, Irán, Afganistán, Medio Oriente, etc.

Como ya se ha mencionado la emigración musulmana hacia Europa en la segunda mitad del siglo XX obedeció básicamente a patrones laborales. Es decir, a partir de la mano de obra que requerían para su desarrollo o crecimiento económico países como Alemania, Francia, Reino Unido, etc. En consecuencia, la primera generación de inmigrantes no

descartaba el retorno a su país de origen, por lo que el Islam que profesaban estaba directamente vinculado al de sus naciones de procedencia. Sin embargo, la segunda y tercera generaciones de musulmanes ya han creado un nuevo estilo de vida que ejerce una influencia considerable en el conocimiento y ejercicio del islam que, en todo caso, es diferente al de sus naciones de procedencia y al que practicaban sus padres.

Según Sedat Laçiner⁷⁰ quienes integran estas nuevas generaciones tienden a convertirse en personas más religiosas de lo que podrían haber sido en sus respectivos países, pero al mismo tiempo crean un determinado apego hacia los usos y costumbres del país de acogida debido a la influencia que éste ejerce en sus vidas. Es decir, son conscientes, entre otras muchas cosas, de la riqueza tecnológica y cultural de occidente, la asimilan e influye en su relación con el Islam. Sin embargo, en muchos casos carecen de instituciones religiosas y políticas que los guíen.

De allí que Laçiner afirme que muchos jóvenes musulmanes caen en corrientes religiosas o siguen el liderazgo del imán de una mezquita determinada que con frecuencia obedece a tendencias importadas de los países originarios que no satisfacen las necesidades que plantea el país de acogida y exhiben un profundo desconocimiento de los retos que enfrentan estos jóvenes en sus nuevas vidas. En ocasiones, incluso, constituyen corrientes que no son representativas del Islam.⁷¹

Para Olivier Roy ha habido una tendencia equivocada de “estudiar la cuestión de la inmigración por medio del islam y la cuestión del islam por medio de

la inmigración”. En realidad, la inmigración es el origen de la presencia masiva del islam en Europa. Sin embargo, considera que hoy en día el islam como religión tiende a alejarse de sus orígenes históricos.⁷²

En este sentido, al igual que Laçiner, Roy opina que los jóvenes de segunda generación (especialmente en Francia, Alemania o Reino Unido) ya se reivindican como musulmanes europeos y cada vez menos como hijos de inmigrantes que mantenían una vinculación más estrecha con la religión de su propio país.

Debido a que en el origen es un tema derivado de la inmigración conviene hacer referencia –con el riesgo de ser esquemáticos– a los dos modelos europeos con los que el viejo continente ha afrontado este asunto y en particular la inmigración musulmana. Por un lado el modelo *asimilacionista*, básicamente empleado en Francia; y, por otro, el *multiculturalista*, utilizado en Gran Bretaña, Holanda y otros países del norte de Europa. Han sido modelos contradictorios entre sí y han generado legislaciones nacionales diferentes, lo que evidentemente ha marcado la relación de las comunidades de inmigrantes con los países de acogida.

En este contexto Francia está a favor de la igualdad republicana, lo que se traduce en la búsqueda de mayor asimilación e integración. De allí que la legislación francesa sea altamente coercitiva y limite los signos de expresión religiosa en el espacio público.⁷³ Sin embargo, Francia ha tenido en forma paralela una política flexible de naturalización gracias a la cual no ha sido difícil obtener la nacionalidad. Esto implica, bajo el modelo

en cuestión, que el inmigrante es aceptado como ciudadano, pero no en tanto representante de una cultura o religión particulares.

En el modelo multiculturalista, visiblemente utilizado por Gran Bretaña, los musulmanes han sido considerados como miembros de uno o varios grupos culturales con derechos propios. Como tales, con capacidad de organizarse y reclamar derechos. Entre ellos, la posibilidad de exhibir sus signos religiosos sin restricción.

Hoy sabemos que ambos modelos están cuestionados. Por un lado, por todo lo que subyace en los atentados terroristas en Londres; y, por otro, a la luz de las revueltas sociales en los barrios periféricos de París que luego se expandieron a otras ciudades francesas.⁷⁴

Stefano Allievi introduce el concepto de conflicto. Considera natural que la llegada de inmigrantes provoque cambios y nuevas situaciones pero que con el tiempo éstos se incorporan y se convierten en parte de la cotidianidad. Sin embargo, señala que comprender el pluralismo como un elemento normal constituye un proceso y, como tal, toma tiempo pues se debe pasar por diversas etapas entre las cuales se encuentra el conflicto.

Para Allievi este es el caso de Europa, donde hay una integración relativa del islam precisamente porque es percibido mediante el conflicto. El sociólogo italiano llega a afirmar que el conflicto es positivo puesto que a través de él descubrimos quienes somos y que queremos. En este orden de ideas constituye una etapa que necesariamente hay que atravesar y, por lo tanto, no hay que tenerle

miedo sino buscarle soluciones prácticas.⁷⁵

Al respecto, Jordi Moreras coincide al señalar que “si bien cada país ha ido elaborando las imágenes de esta presencia de acuerdo a circunstancias históricas y sociales particulares, en buena parte vinculadas a un pasado colonial que enlaza con el presente migratorio, existe una conciencia compartida de que la emergencia del islam europeo se está llevando a cabo en clave problemática”.⁷⁶

El caso de España es ciertamente particular en el panorama europeo. Si bien este país no fue un importador de mano de obra, sino más bien al contrario, la larga presencia histórica de los musulmanes dejó en la sociedad española una herencia amplia (cultural, lingüística y artística) que hoy España reivindica y reconoce oficialmente.

Como fruto de lo anterior España parece tener el marco legal más avanzado de Europa Occidental de reconocimiento del islam a través del Acuerdo de Cooperación firmado en 1992 entre la Comisión Islámica de España y el Estado español. La relación no siempre ha sido fácil, pero no se puede ignorar ni el legado histórico ni la estrecha relación que España en el futuro tendrá con el Islam.⁷⁷

Lo cierto es que la masiva presencia y consolidación de musulmanes en Europa, un fenómeno que se ha acrecentado en las dos últimas décadas, —se haya producido o no en clave problemática— permite que hoy se comience a hablar del islam europeo o de la europeización del islam, en el cual los musulmanes inician la forja de una identidad diferenciada de las prácticas más tradicionales del Magreb y Medio Oriente. En este

sentido, Oliver Roy considera que Europa puede ser un lugar de reflexión y apertura.⁷⁸

Para Gilles Kepel ha llegado el momento de preguntarse, pero también de definir si “acaso la europeización de esta religión (islam) –mediante la combinación de la demografía y de la inmigración– trae consigo un *aggiornamento* decisivo con un valor ejemplar para el resto del mundo o, por el contrario, es la oportunidad para los militantes islamistas y salafistas de establecer cabezas de puente de un proselitismo que, de creer a los más exaltados, garantizaría la tercera –y victoriosa– expansión islámica en suelo europeo, tras dos fracasos sancionados por la Reconquista española en el siglo XV y la derrota otomana en el asedio a Viena en 1683?”.⁷⁹

Uno de los esfuerzos más útiles y recientes para responder a Kepel ha sido el de Abdennour Bidar, quien propone la refundación de los principios del islam. Bidar ha publicado el “Manifiesto por un Islam europeo”⁸⁰ que constituye un elemento importante en este derrotero y en el que urge a los musulmanes europeos a anunciar los principios de una identidad musulmana europea singular y propone la adhesión a una declaración en base a tres principios básicos:

- “1. Refundar todos los principios del islam, comprendidas las prescripciones de la ley religiosa y la letra del Corán, a la luz de los derechos humanos, sin dejar nada fuera del alcance del espíritu crítico.
2. Privilegiar en todas las circunstancias, en todo acto y todo discurso, un islam profundamente respetuoso con el entorno cultural europeo. Prohibir todo tipo de reivindicación

o de acción que hiciera del musulmán un caso aparte en la sociedad global. Obedecer las reglas que se aplican a todos, imponerse a sí mismo una civilidad ejemplar, lo cual pasa por una actitud de discreción, de moderación, de tolerancia, de respeto por la diferencia.

3. Rechazar toda idea de *jihad* (guerra pretendidamente santa). El islam europeo será el de la paz o no será. Más exactamente, debe alumbrar en sí mismo, a través de su conducta y sus discursos, una reconciliación concreta y viva de los valores modernos y musulmanes. La hipótesis de choque de civilizaciones debe encontrar su desmentido en nuestra capacidad cotidiana de armonizar la cultura musulmana y la cultura europea”.

Precisamente el antes mencionado Acuerdo de Cooperación entre el Estado español y la Comisión Islámica de España fue concebido con el objetivo de hacer compatibles esta colaboración y la salvaguardia de la libertad religiosa y de culto que establece la Constitución española, con un islam de España que acepte las reglas de juego de la democracia y la supremacía de la ley civil.

En buena cuenta de lo que se trata es evitar “la financiación exterior de imanes y lugares de culto con el riesgo de sesgo integrista, y la proliferación de un islam de los sótanos y los garajes, en expresión del político francés Nicolas Sarkozy, foco de conflictos sociales que alientan las reacciones racistas y xenóforas”.⁸¹

Sin embargo, lo que más preocupa a la sociedad europea es el radicalismo

islámico. Sobre todo después de los atentados de Nueva York, Madrid y Londres, teniendo en cuenta que éste puede surgir al margen del modelo de integración, sea éste asimilacionista o multiculturalista.

Por radicalismo islámico se entiende y se entrecruzan conceptos como radicalismo religioso (fundamentalismo) y radicalismo político (violencia, terrorismo). Éste pareciera ser el caso de algunos musulmanes que llegaron jóvenes a Europa, que muy posiblemente ya tienen la nacionalidad del país de acogida, o incluso han nacido en el viejo continente, y se encuentran aparentemente bien adaptados al sistema occidental. Sin embargo, en algún momento se radicalizan en términos religiosos, pero no siguiendo el islam tradicional de sus padres —como ya se ha mencionado— sino a ciertas corrientes consideradas como fundamentalistas. El salafismo, por ejemplo.

Según Juan José Escobar el salafismo “se utiliza para denominar a los seguidores de Al Salaf al Salih, los virtuosos padres de la fe que fueron compañeros del profeta. Dado que éstos aprendieron el islam directamente de él, fueron quienes comprendieron el verdadero significado de la religión. Los salafistas pretenden erradicar las impurezas introducidas durante siglos de práctica religiosa. Las interpretaciones que no se ajustan a las fuentes originales de la religión son contempladas como distorsiones que alejan a los musulmanes del camino de Dios”.⁸²

Como complemento de esta definición, Olivier Roy afirma que “el salafismo se opone en forma explícita a todas las culturas nacionales, incluidas las musulmanas, y defiende un credo depurado de toda influencia cultural y particularismo local”. Es, tal vez, por este motivo

que esta interpretación del islam resulta atractiva a jóvenes que desde el punto de vista cultural se sienten desarraigados, como podrían ser los musulmanes europeos de segunda generación, en tanto que el salafismo les otorga la oportunidad de un islam puro, universal y verdaderamente internacional.⁸³

Si el fundamentalismo es una de las patas del radicalismo islámico, la otra es el radicalismo político. No obstante, debe señalarse que —en términos generales— entre los musulmanes europeos la radicalización política es marginal. Sin embargo, estos marginales cuando actúan tienen un impacto devastador para el devenir del islam europeo. Obliga a crear respuestas en materia de seguridad, pero sobre todo alimenta una cultura de miedo y de la sospecha generalizada, que con mucha frecuencia termina en discriminación y racismo.

Tarik Ramadán admite que el islam necesita una autocrítica por lo que está pasando, pero considera que también la cultura occidental debe reconocer sus carencias a la hora de favorecer la integración de los musulmanes.⁸⁴

Conclusiones

- 1) Turquía tiene una comprobable vocación occidental y una larga relación con la UE, pero ni una ni otra han servido para sensibilizar a la opinión pública europea sobre la conveniencia de su adhesión. Si bien los Estados representados en el Consejo europeo decidieron en 2004 iniciar negociaciones con Turquía con miras a su adhesión, los europeos —en diversos sondeos de opinión— han demostrado que los gobiernos

- no están en sintonía con los sentimientos de la población, al margen de las ventajas o desventajas que pueda tener la incorporación de Ankara a la UE. Sin embargo, la posibilidad de la adhesión turca ha estado presente desde el inicio y a lo largo de todo el proceso de integración, por lo que resultaría –por llamarlo de alguna manera– políticamente incorrecto o contra la buena fe si se le negara la adhesión por algún otro motivo que no fuera el incumplimiento de los criterios de Copenhague.
- 2) El contexto internacional, caracterizado por los atentados del radicalismo islámico en Nueva York, Madrid y Londres, así como las derivaciones del conflicto en Irak, ha tenido una repercusión importante en el temperamento de la opinión pública europea, al considerar la adhesión de un país de mayoría musulmana.
 - 3) El tercer pilar de la estrategia europea para la adhesión de Turquía, según el cual será necesario un aumento considerable del diálogo político y cultural entre los ciudadanos de los Estados miembro y Turquía, en el que la sociedad civil tendrá un papel destacado, parece por el momento difícil de plasmar, pero al mismo tiempo se hace más necesario que nunca.
 - 4) El hecho mismo de la publicación de caricaturas o viñetas sobre Mahoma en un diario danés, y los acontecimientos que la sucedieron, son muestra de la necesidad de este diálogo. Entre otras muchas conclusiones que podrían hacerse sobre esta publicación, tal vez la más destacada –al margen de la discusión sobre los alcances de la libertad de expresión– sea señalar que incidió en un mensaje estereotipado que desde el 11-S se trataba de evitar, según el cual todo musulmán posee una potencialidad terrorista.
 - 5) La eventual adhesión de Turquía ha generado un debate sobre la identidad europea y cómo ésta se vería afectada. Al mismo tiempo se plantea hasta dónde debe crecer la UE y cómo debe hacerlo. El problema radica en que quienes piensan que la pertenencia a la UE debe definirse en función de un pasado histórico común y en un apego irrestricto a la geografía, no tienen en cuenta que la UE constituye un proyecto político hacia el futuro en el que debe prevalecer la voluntad y el compromiso de defender valores compartidos como la democracia, el Estado de derecho y la defensa de los derechos humanos. En todo caso puede considerarse sorprendente –dada la singularidad turca– que este debate no se haya producido con anterioridad a pesar de la antigua relación de la UE con Turquía en la que había una promesa de adhesión, basada expresamente en el cumplimiento de condiciones políticas y económicas.
 - 6) Turquía es un Estado laico que hace compatible la democracia con el islam, por lo que su adhesión a la UE sería un mensaje positivo para el mundo musulmán en general. Sin embargo, no debe esperarse que esta adhesión –si finalmente se produjera– sea vista como un ejemplo para los países musulmanes de la

- región, por cuanto para éstos Turquía es percibido como prooccidental, tanto por su cercanía a los Estados Unidos, como por su ferviente deseo de ser incorporado a la UE, así como por su relación estratégica con Israel.
- 7) La posición que finalmente adopte la UE sobre la adhesión de Turquía dependerá, por un lado, evidentemente de la evolución política turca, pero sobre todo de la capacidad y/o voluntad de la Unión para asumir el diálogo con el islam y, en todo caso, de su aptitud para crear las condiciones de lo que se ha denominado el islam europeo. Hoy el islam forma parte de la realidad europea y nunca antes se había concentrado una cantidad tan importante de musulmanes en los países que forman la Unión.
- 8) La adhesión de Turquía es la que más rechazo ha tenido si se toman en cuenta las ampliaciones anteriores. No ha sido evidente o natural, como podrían haber sido las adhesiones de España, Portugal o Grecia, por mencionar a países del sur de Europa. La confusión o vértigo que se produce en el caso turco tiene que ver con la inseguridad de si el paso que se dará en su momento hará más fuerte o más débil a la UE. No se tiene claro si se está frente a un reto de un gran calado histórico o si constituye un camino sin retorno hacia la disolución de lo imaginado por quienes concibieron en sus orígenes el proyecto europeísta.

Notas

- 1 "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo". COM (2004) 656 Final http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0656es01.pdf Consejo Europeo 16 y 17 de diciembre de 2004. "Conclusiones de la Presidencia" (6/22). Boletín UE 12-2004. <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200412/i1007.htm>
- 2 Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, suscrito en Roma el 25 de marzo de 1957. Entró en vigor el 1 de enero de 1958.
- 3 Acuerdo de Asociación CEE-Turquía. *Diario Oficial* N° 217 del 29 de diciembre de 1964.
- 4 Los artículos 3, 4 y 5 están referidos a los objetivos que Turquía y la CEE debían cumplir en las fases preparatoria, transitoria y definitiva –previstas en el acuerdo– en el camino al establecimiento de la Unión Aduanera.
- 5 Turquía también es miembro de la Organización para la Seguridad y Cooperación de Europa (1973).
- 6 Contreras, Delia. Turquía: el largo camino hacia Europa, Instituto de Estudios Europeos (Universidad San Pablo-CEU), Madrid, julio 2004.
- 7 Boletín de la Unión Europea (junio de 1993).
- 8 "Tratado de la Unión Europea", hecho en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial* N° C325 del 24 de diciembre de 2002.
- 9 La Asociación Euro-Mediterránea reúne a los 25 miembros de la UE y a sus diez socios mediterráneos: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos,

Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Turquía. En el período 1995-1999 el programa MEDA tuvo una dotación de 3.435 millones de euros y para los años 2000-2006 se ha incrementado hasta 5.350 millones.

- 10 El párrafo 4 se refiere a la necesidad de que los Estados candidatos hagan cuanto sea posible para solucionar cualquier controversia pendiente sobre fronteras y otros asuntos conexos. El consejo analizará cualquier controversia pendiente, en particular en cuanto se refiere a sus repercusiones en el proceso de adhesión y a fin de fomentar su resolución a través de la Corte Internacional de Justicia. En el párrafo 9(a) el Consejo Europeo se congratula del inicio de las conversaciones encaminadas a una solución global del problema de Chipre el 3 de diciembre en Nueva York y expresa su total apoyo a los esfuerzos realizados por el Secretario General de las Naciones Unidas para conseguir la conclusión del proceso con éxito.
- 11 De Montbrial, Thierry. "La Question Turque", *Politique Étrangère*, 3/2004, París.
- 12 Thies, Jochen. "¿En dónde se encuentra Turquía?". *Revista Economía Exterior* Nº 32, 2005.
- 13 Los avances están referidos a las relaciones entre el estamento civil y militar, los cambios importantes en el sistema judicial (incluidos la abolición de los Tribunales de Seguridad del Estado), la reforma de la administración pública, el reconocimiento de la primacía del derecho internacional y europeo en materia de derechos humanos, armonización en gran medida de sus normas para ajustarse a convenios internacionales (abolición de la pena de muerte y liberación de personas encarceladas por expresión pacífica de opiniones). Otras reformas aún no han entrado en vigor, como la ley de asociaciones, el nuevo código penal y la ley sobre tribunales de recursos intermedios. Hay otras medidas que siguen estando pendientes de adopción. A pesar de las diversas reformas que lleva adelante Turquía, se constata que es alta todavía la cantidad de asuntos pendientes en su contra en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como las sentencias condenatorias que no han sido ejecutadas de manera satisfactoria, sean parcial o totalmente. Véase www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/e_tu.asp
- 14 Adrián Mac Liman y Sara Núñez del Prado en su libro *Turquía, un país entre dos mundos* (Ed. Flor del Viento, Barcelona, 2004) definen la Asociación para la Adhesión como el conjunto de instrumentos que la UE pone a disposición del país candidato para que trabaje en aquellos aspectos en los que las deficiencias son mayores, con el fin de que concentre sus esfuerzos en cumplir lo que tradicionalmente se conoce como el acervo comunitario y se coloque en disposición de ser aceptado como nuevo miembro. En este acuerdo bilateral entre la UE y el candidato, se establece una estrategia a corto y mediano plazo en la que se especifican los campos de actuación prioritarios. La UE establece que para integrarse los países candidatos deben transponer el acervo en sus legislaciones nacionales y aplicarlo desde el momento de su adhesión efectiva. El acervo comunitario comprende la base común de derechos y obligaciones que vincula al conjunto de los Estados miembro de la Unión Europea, está en evolución constante y engloba: el contenido, los principios y los objetivos políticos de los Tratados; la legislación adoptada en aplicación de los Tratados y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia; las declaraciones y resoluciones adoptadas en el marco de la Unión; los actos en materia de Política Exterior y de Seguridad Común; los actos acordados en materia de Justicia y Asuntos de Interior; los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad y los celebrados por los Estados miembro entre sí en el ámbito de las actividades de la Unión. Así pues, además de abarcar el derecho comunitario propiamente dicho, el acervo

comunitario engloba todos los actos adoptados en el marco de los pilares segundo y tercero de la Unión y los objetivos comunes fijados por los tratados. La Unión tiene por objeto el mantenimiento íntegro y permanentemente del acervo y su desarrollo. Los países candidatos deben aceptarlo antes de adherirse a la Unión y las exenciones al mismo son escasas y de alcance limitado.

- 15 La metodología descrita está contemplada en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea.
- 16 La condicionalidad se reflejó en algunos medios periodísticos con artículos tales como “La CE recomienda un sí condicionado a pesar de los riesgos para la Unión” y “Erdogan acepta el informe pero insiste en pedir el mismo trato que otros países” (ABC, 7 de octubre de 2004); “La Commission européenne entrouvre la porte á la Turquie” (*Le Monde*, 7 de octubre de 2004); “The unwelcome guests” (*The Economist*, 9 de diciembre 2004), “La UE impone a Turquía condiciones que no garantizan su ingreso” (*El País*, 18 de diciembre de 2004).
- 17 Estas afirmaciones están recogidas en el diario *Le Monde*, 9 de noviembre 2002. De otro lado, el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea señala que el ingreso a la Unión está abierto a cualquier Estado europeo que cumpla los principios que el propio Tratado contempla. Turquía tiene el 5% de su territorio en Europa, precisamente donde se encuentra Estambul, una de las ciudades más grandes del continente con alrededor de 11 millones de habitantes. La capital de Chipre, Nicosia, se encuentra incluso más al este que Ankara, propiamente en Asia Menor, muy cerca de las costas de Siria. Sin embargo, Chipre es miembro pleno de la UE desde el 1 de mayo de 2004. En muchas ocasiones los límites terrestres de Europa no coinciden con sus fronteras políticas.
- 18 Mazuelos, Ángeles. La opinión de la Comisión sobre la apertura de negociaciones para la adhesión en la Unión Europea. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, noviembre de 2004.
- 19 Efectivamente el 29 de julio de 2005 Turquía firmó el Protocolo de Ankara que extiende la Unión Aduanera a los diez nuevos países miembro que se incorporaron el 1 de mayo de 2004. Inicialmente se pensó que esta extensión significaría un reconocimiento implícito de Chipre. Sin embargo, el gobierno turco hizo constar en una declaración anexa que la suscripción de dicho Protocolo no representaba el reconocimiento de la autoridad del Gobierno greco-chipriota. En setiembre de 2005 el Consejo Europeo emitió una “contradeclaración” en la que lamenta la posición turca respecto al acuerdo aduanero y estimó que el no reconocimiento de Chipre no podía tener efectos legales en la extensión de tal acuerdo, al tiempo que señaló que el reconocimiento de todos los Estados miembro es un elemento sustancial del proceso de adhesión, lo que permitió iniciar las negociaciones de adhesión en la fecha prevista. La decisión del Gobierno de Ankara podría estar relacionada, por un lado, con el resultado del referendo realizado en Chipre el 24 de abril de 2004, en el marco de NN. UU. , acerca de la reunificación, en el que los greco-chipriotas la rechazaron con el 76.9% de los votos, mientras que los turco-chipriotas la aprobaron con un 65%. Y, por otro lado, con una estrategia de no reconocimiento hasta verificar los adelantos en las negociaciones de adhesión. Si bien el reconocimiento de Chipre no está formalmente establecido en los criterios de adhesión, resulta difícil imaginar que si Turquía aspira a ingresar a la UE no reconozca a todos los Estados miembro.

- 20 El Consejo Europeo (Helsinki 1999) ya había expresado este criterio en obvia alusión a las relaciones de Turquía y Grecia, así como a la situación de Chipre. Ver nota al pie de página 6. La delimitación del espacio aéreo griego y sus aguas territoriales constituye uno de los contenciosos de Atenas con Ankara. En los últimos años las relaciones bilaterales han mejorado con el apoyo de Grecia al ingreso de Turquía en la UE, pero la tensión subsiste cuando se trata de la mencionada delimitación.
- 21 Boletín UE 12-2004. Ampliación (4/5), Punto 1.5.4 Resolución del Parlamento Europeo sobre el avance de Turquía hacia la adhesión. <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200412/p105004.htm>
- 22 Eurobarómetro 53.
- 23 Eurobarómetro 64.
- 24 En Francia Jean-Marie Le Pen, ultraderechista y conocido por su discurso antiinmigración, alcanzó la segunda vuelta en las elecciones presidenciales en 2002. En Austria Joerg Haider integró la coalición de gobierno en 2000. Debido a sus actitudes xenófobas y declaraciones filonazis desató protestas internacionales y los gobiernos de los países de la UE impusieron sanciones diplomáticas a Viena. En Holanda Pim Fortuyn, populista de extrema derecha y xenófobo, ganó las elecciones en Rotterdam en 2003 con un programa centrado en el rechazo a la inmigración musulmana. Fue asesinado pocos días después.
- 25 Las cifras sobre la población musulmana varían. Las fuentes estadísticas de los países europeos rara vez señalan el país de origen de los inmigrantes que adquieren la nacionalidad del país de acogida. En muy pocos casos se consigna la religión a la que pertenecen. La cifra de 17 millones se ha tomado del artículo "¿En dónde se encuentra Turquía?" de Jochen Thies, *Economía Exterior* Nº 32, año 2005.
- 26 Eurobarómetro 58.
- 27 Vaner, Semih. "¿Por qué es necesaria la adhesión de Turquía?". *Política Exterior* Nº 101, año 2004.
- 28 Bourlanges, Jean Louis, "Ankara et l'UE, les raisons du 'non'". *Politique Internationale*. Octubre de 2004.
- 29 Manço, Ural. "Lettres aux Turco-sceptiques. La Turquie et l'Union Européenne". Actes Sud, Francia, octubre de 2004. Bajo la dirección de Gengiz Aktar.
- 30 De Montbrial, Thierry. Op. cit.
- 31 Manço, Ural. Op. cit.
- 32 Gran Bretaña (*The Guardian*, 15-3-2003). Francia (IPSOS, 2003)
- 33 Du Plessiss, Laurent Artur. 10 questions sur la Turquie et 10 réponses qui dérangent. Jean-Cyrille Godefroy 2005, Francia.
- 34 *El País*. 29 de mayo de 2005.
- 35 Torreblanca, José Ignacio. "La marea egoísta europea". En revista *Foreign Policy* Nº4 (Edición española). Agosto/setiembre 2005.
- 36 Aguilera, Cesareo. "Pros y contras de Turquía en la UE", revista *Claves* Nº 152, mayo de 2005)
- 37 Lorca, Alejandro y otros. "Perspectivas ante el inicio de las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE". Real Instituto Elcano, DT 5/2006, Madrid.
- 38 Kalaycioglu, Sena. "Retos Económicos de Turquía", *Economía Exterior* Nº 32, primavera de 2005).

- 39 Lorca, Alejandro y otros. Op. cit.
- 40 "Acuerdan fin de subsidios agrícolas desde 2013". Diario electrónico *El Nuevo Día*. <http://www.el-nuevodia.com/plantillas/imprimir.asp?C=262&id=231019>
- 41 Contreras, Delia. Op. cit.
- 42 Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos. (Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, artículos 2 y 3). *Diario Oficial* N° C 80 del 10 de marzo de 2001. El Tratado de Niza introdujo numerosos ámbitos en los que es necesaria la mayoría cualificada. A título de ejemplo en materia de funciones, objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales; o en temas institucionales como el nombramiento del Presidente de la Comisión y de los comisarios, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común.
- 43 Datos referidos al año 2004. España para ese año tuvo una tasa de paro de 11%. Eurostat (Oficina Estadística de la UE).
- 44 Los casos de Grecia, Portugal y España indican que un proceso de adhesión bien logrado, con reformas correctamente realizadas y crecimiento económico se reduce sustancialmente las presiones migratorias.
- 45 Vaner, Semih. "La UE y Turquía, ambigüedades y omisiones", *Vanguardia/Dossier*, abril-junio de 2003.
- 46 Orot, Nuria. "Europa ante el espejo turco". En *Nueva Revista* N° 96; nov/dic 2004.
- 47 "Vuelta a la razón". Diario *El País*, 12-12-04, página 21 "Vuelta a la razón".
- 48 Valcárcel, Darío. "Identidad europea y la candidatura turca", en *Desafíos* (La UE ante su ampliación), Compilador Jorge Hay, Siddhath Mehta Editorial, Madrid, 2003.
- 49 Akagul, Deniz y Vaner, Semih. "L' Europe avec ou sans la Turquie"; Éditions d'Organisation, París, 2005.
- 50 Bourlanges, Jean Louis. "De L'identité de l'Europe aux frontières de l'Union"; *Études* tome 400, N° 6, juin 2004).
- 51 Winkler, Heinrich. "Las fronteras de la gran Europa. ¿Turquía y quién más?" En *Vanguardia/ Dossier* N° 6, abril/junio 2003)
- 52 De Lucas, Javier. "Fronteras e identidades: paradojas del proyecto europeo". En *Le Monde Diplomatique*, febrero de 2005).
- 53 Antes de asumir la presidencia de la UE (2004) el Gobierno holandés encargó al Instituto Nexus, dirigido por Rob Riemmen, la organización de jornadas en la que participaron estadistas, intelectuales y académicos de distintas tendencias con el propósito de generar ideas y reflexiones que podrían servir de orientación a Holanda. Mario Vargas Llosa participó de estas jornadas.
- 54 "Europa: ¿una bella idea?". Diario *El País*, 12-12-2004.
- 55 Chislett, William. "Adhesión de Turquía a la Unión Europea: ¿una rosa o una espina?" Real Instituto Elcano; DT 17/2004).
- 56 *European Review*, vol. 10, N°1, 2002.
- 57 Akagul, Deniz y Vaner, Semih. Op. cit.
- 58 En el sentido de conservar los límites actuales, sin que el término tenga una connotación necesariamente política.
- 59 Sánchez-Gijón, Antonio. "Geopolítica y la cuestión turca", *Política Exterior* N° 101, Madrid, setiembre-octubre de 2004).

- 60 Su pertenencia y conducta en la OTAN así lo indicaría.
- 61 "Cosas que no se explican sobre Turquía". Diario *El País*, 16-3-05.
- 62 Vidal-Quadras, Alex, "Turquía y Europa: la hora de la verdad". *Nueva Revista*, Madrid, junio 2004.
- 63 Laçiner, Sedar, "Possible Impact of Turkey's full Membership to EU's Foreign Policy". En *European Union with Turkey*. ISRO Publication, Ankara, 2005.
- 64 "Abren gasoducto Rusia-Turquía". Diario electrónico *El Economista*, México, 4-12-05.
- 65 "Grecia espera gas de Turquía". Diario *La Prensa*. Panamá, 27-12-05.
- 66 Grant, Charles, *Turkey and EU Foreign Policy*, Centre for European Reform", setiembre de 2005.
- 67 Yom, Sean, "Turkey and the Middle East: Challenges, Choices and Consequences". *Insight Turkey*. January/March, 2004.
- 68 Everts, Steven, *An Asset but not a Model: Turkey, the EU and the Wider Middle East*, Centre for European Reform, setiembre de 2005.
- 69 Turquía fue el primer país musulmán en reconocer a Israel. Sin embargo, durante años se ha mostrado favorable al proceso de paz y ha respaldado la posición árabe y Palestina, siendo uno de los primeros Estados en reconocer la Declaración de Independencia del Congreso Nacional Palestino en 1988. Por otra parte Turquía ha suscrito tres importantes convenios con Israel en materia militar: Acuerdo de Seguridad (31-3-1994), Acuerdo de Cooperación y Entrenamiento Militar (24-2-1996) y Acuerdo de Cooperación para la Industria de Defensa (agosto de 1996).
- 70 Laçiner, Sedat. Op. cit.
- 71 Recientemente la justicia británica ha condenado a siete años de prisión a un fanático predicador islamista, apologeta de terroristas suicidas para quien Hitler fue un enviado divino contra los judíos. El juez británico consideró que su desquiciado discurso contribuyó a una atmósfera entre sus seguidores en la que el asesinato era visto como opción legítima, pero también como un deber religioso y moral en pos de la justicia. Ver editorial del diario *El País* del 9 de febrero de 2006 "Religión y asesinato".
- 72 Roy, Olivier. "Islam en Occidente: ¿la occidentalización del islam?". Conferencia pronunciada en Madrid el 16 de mayo de 2005 en el Foro sobre Oriente Medio y Norte de África, organizado por la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
- 73 El 15 de marzo de 2004 entró en vigencia en Francia la Ley 2004-228, conocida como la "ley del velo", norma que prohíbe a todo alumno –dentro del recinto educativo– llevar cualquier signo o vestimenta que manifieste de manera ostensible la pertenencia a una religión determinada. Dicha ley fue aprobada en la Asamblea Nacional por 494 votos a favor y 36 en contra. En el Senado igualmente por 276 a favor y 20 en contra.
- 74 En noviembre de 2005 París sufrió una ola de violencia en barrios periféricos pobres habitados en su mayoría por inmigrantes o hijos de inmigrantes, muchos de ellos ciudadanos franceses, que se sienten discriminados. El conflicto se extendió luego a la periferia de otras ciudades francesas.
- 75 Allievi, Stefano. "Islam in a Plural Europe". Ponencia presentada en el Forum Universal de las Culturas, Barcelona 2 al 5 de setiembre de 2004, en el marco del diálogo sobre Movimientos Humanos e Inmigración.

- 76 Moreras, Jordi, "De la España musulmana al islam español". En *Vanguardia/ Dossier* Nº1, abril/junio 2002.
- 77 El Acuerdo de Cooperación del Estado español con la Comisión Islámica de España fue aprobado por la Ley 26/1992 del 10 de noviembre de 1992 y publicada en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)* el 12 de noviembre de ese mismo año.
- 78 Roy, Olivier. Op. cit.
- 79 Kepel, Gilles, "La batalla de Europa", diario *El País*, 3-11-04.
- 80 Bidar, Abdennour, "Manifiesto por un islam europeo", diario *Le Monde*, 15-2-2005.
- 81 "El islam de España". Editorial del diario *La Vanguardia*, edición del 25 de enero de 2006.
- 82 Escobar, Juan José, "El Salafismo en Europa". Revista *Política Exterior* Nº 105, mayo/junio 2005.
- 83 Roy, Olivier, "Las raíces europeas del radicalismo islámico". Revista *Foreign Policy* Nº11. Octubre/noviembre de 2005. Edición española.
- 84 Entrevista a Tarik Ramadán publicada en el diario *ABC*, edición del 26 de julio de 2005, bajo el título "Lo que ha pasado no debe ocultaros que está surgiendo un Islam europeo".



*Francisco Javier Rivarola Rubio

Licenciado en Relaciones Internacionales. Academia Diplomática del Perú.

Bachiller en Humanidades, mención en Historia. Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en Integración Regional. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (España), adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Ministro de la Embajada del Perú en el Reino de España. Madrid, España (cargo actual). Consejero de Asuntos Políticos. Embajada del Perú en Estados Unidos de América. Washington D. C., Estados Unidos. Secretario. Embajada del Perú en la República Argentina. Buenos Aires, Argentina.

En el Ministerio ha sido Director del Gabinete del Ministro de Relaciones Exteriores. Director Nacional del Proyecto Apoyo al Proceso de Modernización y Fortalecimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores. Director Nacional del Proyecto Apoyo a la Gestión

Operativa del Ministerio de Relaciones Exteriores. Director de Coordinación de la Subsecretaría de Administración. Jefe del Dpto. de EE. UU., Dirección General de Política Bilateral. Secretario del Dpto. de Chile y Bolivia, Subsecretaría de Política Exterior. Secretario del Gabinete del Ministro de Relaciones Exteriores. Secretario del Gabinete del Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores.

Ha publicado: *Desarrollo y evaluación del proceso de integración ABRAUR. Perspectivas argentinas (1988); y Argentina y el Mercosur: posibilidades (1991). "Las relaciones Perú – EE. UU." en Política Internacional; nº 35; enero-marzo de 1994. Academia Diplomática del Perú. La adhesión de Turquía a la Unión Europea: problemas y posibilidades en su tesis Magister, 2006.*

Ha sido condecorado con la Orden Libertador San Martín, en el grado de Oficial de la República Argentina. Orden al Mérito Civil, en el grado de Encomienda de Número, España.

Relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno: nuevas perspectivas doctrinales y jurisprudenciales en el ámbito americano

por Aníbal Quiroga León*

La protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución (y la consagración de los derechos esenciales del hombre unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados establece el sistema inicial de protección que los Estados americanos consideran a las actuales circunstancias sociales y jurídicas no sin (dejar de) reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias.

Hector Fix-Zamudio
México y las Declaraciones de Derechos Humanos

Introducción

Como consecuencia de lo que la humanidad pudo constatar como secuelas al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el panorama y la política internacional sufrieron rotundos cambios en la concepción del derecho interno y del derecho internacional, abandonándose una clara corriente positivista de principios del siglo XX hacia un claro retorno a una ideología de concepción más humanista y iusnaturalista de la vida del hombre en sociedad y, por ende, de sus relaciones en el derecho interno y en el derecho internacional.

El nacimiento de la Organización de Naciones Unidas el 14 de mayo de 1946, la Declaración Universal de los DDHH de 10 de diciembre de 1948, la fundación del Consejo de Europa en 1949 con la posterior suscripción del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948 y la Declaración Americana de Derechos del Hombre y del Ciudadano también del 1948, van de la mano y en un mismo sentido a constituir el nacimiento de dos grandes sistemas de vigilancia, control y protección de los derechos humanos:

- (1) El Sistema Europeo de Protección de Derechos Humanos; y,
- (2) El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

Antes de la Declaración Universal de DD. HH., la ONU prácticamente a su nacimiento inició una suerte de catalogación y codificación de los derechos fundamentales, advirtiendo de modo enfático que la relación de derechos fundamentales que encontramos en la Declaración Universal no es taxativa sino meramente enunciativa de éstos.

Cabe precisar que con el desarrollo de la sociedad el espectro de definición y defensa de los derechos fundamentales se ha ido ampliando. Si al fin de la Segunda Guerra Mundial tuvimos el origen de una organización que tuvo por misión cohesionar a los Estados del orbe, y supervisar el cumplimiento de los derechos fundamentales, hoy podemos decir, que dicha organización dio como resultado la creación de dos grandes sistemas, que no se limitan a una supervisión del cumplimiento de derechos fundamentales, sino que se han convertido en una *jurisdicción supranacional* en materia de protección de derechos fundamentales.

Con el devenir del tiempo encontraremos que cada vez más se buscará el perfeccionamiento del sistema universal de protección de derechos humanos, que resultará así siempre inacabado, siempre en asignatura pendiente, y siempre dinámicamente progresivo, y ello lo veremos reflejado en los distintos instrumentos e instituciones que desde entonces hasta la fecha se han ido gestando e implementando, en algunos casos con marcado éxito, hasta la reciente creación y funcionamiento del juzgamiento de los crímenes de guerra en Bosnia, hasta la

implementación –no sin pocas dificultades– de la Corte Penal Internacional. La universalización y homogeneización de los derechos fundamentales es y será tarea de cada uno de los Estados del orbe, y hacia ello deberán tender las diversas políticas que se adopten. Un Estado que pretenda ir a contramano del desarrollo y protección de los derechos humanos, será un Estado que va a contramarcha de la realidad mundial y deberá por ello asumir no solamente las sanciones jurídicas, morales e imposiciones de los diversos órganos internacionales encargados de velar por la protección de los derechos fundamentales; sino también consecuencias de orden económico: *sin respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos ningún Estado podrá obtener ayuda económica.*

Los derechos fundamentales

Fue el gran jurista alemán Carl Schmitt quien en su obra *Teoría de la Constitución* señalaba que tradicionalmente y en sentido estricto, los derechos fundamentales son los derechos del hombre individual libre y que tiene frente a todo Estado, todo ello enmarcado en la doctrina del derecho natural (o *ius nature*) que suponía la idea de unos derechos del hombre anteriores y superiores al Estado.¹ Son aquellos derechos que del hombre individual o aislado; es decir, las libertades individuales, más no las exigencias sociales.

Sin embargo, anota también el citado autor que también los derechos fundamentales son aquellos derechos del individuo en relación con otros individuos, deben ser considerados como derechos fundamentales,² debiendo dejar de entenderse los mismos solamente en la

figura exclusiva y excluyente del individuo, quedando fuera de la esfera individual, conteniendo manifestaciones de naturaleza social.

A pesar de ello, el concepto de derechos fundamentales antes anotado se enmarcaba también frente a la figura del individuo ya sea en función a sí mismo o en relación con otros individuos, lo cual al final se enmarcaba en la protección de la denominada *autodeterminación individual* contra cualquier intervención del Estado, lo cual sirvió de base al liberalismo clásico que repelía la figura estatal en cualquier ámbito de la sociedad.

El marxismo, como doctrina imperante en dicha época, y las constantes exigencias individuales de una mayor participación del Estado en la sociedad, especialmente en el ámbito económico, generaron que del individualismo se pasara a un colectivismo.³ Al parecer ambas doctrinas parecen incompatibles entre sí, pero actualmente viven en completa armonía.

El resultado de ello permitió que las exigencias en materia económica y social se plasmaran en derechos fundamentales de naturaleza social y económica, en donde la figura no se restringe a la exclusiva figura del individuo (ni con relación a otros individuos), sino en relación al Estado, a tal punto que se le pueda exigir el cumplimiento de determinadas prestaciones a su cargo, siendo el obligado a garantizar el pleno cumplimiento de dichos derechos fundamentales.

En dicho panorama los derechos fundamentales no solo se circunscriben a aquellos derechos de la libertad, sino también a aquellos derechos sociales que tiene el individuo frente al Estado, que generan una obligación de éste frente a

aquel. En principio si bien parecían conceptos contrapuestos, como lo ha demostrado la historia, ello ha sido solo una aparente construcción de un sector doctrinal, que ha sido superada conforme se puede constatar en la revisión de cualquier Constitución del mundo.

Al parecer dicha dicotomía (derechos individuales-derechos sociales) era suficiente para determinar el alcance del concepto de derechos fundamentales, lo cual fue asumido como *dogma universal* hasta la mitad del siglo XX. Sin embargo, ello no fue así, ya que la realidad traspasa muchas veces el ámbito jurídico, determinando el surgimiento de nuevos problemas, por describirlo de algún modo, que deberán ser asumidos por, específicamente a efectos de la presente ponencia, el derecho constitucional.

En este orden de ideas, surgen los llamados *derechos fundamentales de tercera generación* o *derechos de solidaridad*,⁴ que traspasan la dicotomía antes anotada y que se sustentan no en la clásica autodeterminación individual, o en la preconizada prestación social, sino en aquellas relaciones de los individuos (en conjunto) frente al Estado, en donde la titularidad del derecho fundamental no la ejerce un individuo por sí mismo frente y ante el Estado, sino que la titularidad pertenece a un conjunto (determinado o indeterminado) de ellos frente al Estado y frente a otros individuos, siendo el interés de naturaleza colectiva.

La necesidad de tutela de esos intereses pusieron de relieve su configuración política. En consecuencia, la teoría de las libertades públicas forjó una nueva *generación* de derechos de orden fundamental. A los derechos clásicos de primera generación, representados por

las tradicionales libertades negativas, propias del Estado liberal, con el correspondiente deber de abstención por parte del poder público; a los derechos de segunda generación, de carácter económico-social, compuestos por libertades positivas, con el correlativo deber del Estado a un *dar, hacer o prestar*; la teoría constitucional agregó aquellos provenientes de una tercera generación de derechos fundamentales, representados por los *derechos de solidaridad*, resultantes de la interacción e interfase de los referidos intereses sociales. Y a medida que el derecho constitucional reconoce a esos intereses la naturaleza jurídica de *derechos fundamentales*, no se justifica ya la clásica discusión en torno de que esas situaciones de ventaja configuren intereses o derechos.⁵

Los mecanismos e instrumentos de protección de dichos derechos son aún incipientes tanto en el derecho interno como en el derecho internacional, y pertenecen a lo que Mauro Cappelletti denominó *Jurisdicción de la Libertad*,⁶ salvo algunas excepciones, debido a problemas referidos a la determinación de su contenido y al ejercicio de la titularidad de los mismos, aspectos materiales y procesales que deberán ser las nuevas metas a alcanzar tanto por el derecho constitucional como por el derecho procesal.

La protección de los derechos fundamentales en el marco de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno

Alcances generales

Los sistemas de protección de derechos fundamentales inicialmente se

encomendaron al derecho interno de cada Estado, a través de los mecanismos de protección establecidos en las constituciones de cada uno de éstos (y eventualmente algunas normas de desarrollo constitucional posterior). Sin embargo, esta concepción abiertamente restringida respecto al reconocimiento de los derechos fundamentales fue posteriormente superada por un fenómeno que denominaremos *internacionalización de los derechos humanos*, que operó después de la Segunda Guerra Mundial. Curiosamente el curso del derecho internacional ha implicado históricamente un derrotero de adentro hacia fuera, es decir, desde el derecho interno hacia su internacionalización. Sin embargo, la historia reciente del derecho internacional de los derechos humanos exhibe un recorrido inverso que marca su peculiaridad: desde el derecho internacional “desciende” paulatinamente hacia los diversos ordenamientos internos, en distintos tiempos, en diferentes fases en sus propios momentos históricos hasta que, de pronto, logran hacer un común denominador de *mínimos inquebrantables* o de derechos básicos inalienables e inderogables, formando parte de los cimientos del ordenamiento fundamental o constitucional de una determinada nación.

La insuficiencia del derecho interno en brindar garantías suficientes para la defensa de los derechos fundamentales, y la pretendida asunción de algunos órganos o poderes estatales en algunos países respecto a lo que se debería entender como *derecho fundamental* fue el aliciente que permitió que los Estados adoptaran como necesidad la implementación de un sistema supranacional que sea efectivo y vinculante en la protección de los derechos fundamentales.

Inicialmente, dicha concepción primigenia adoptada por un pequeño grupo de Estados (en Europa) fue combatida y reprimida por otros, aduciendo como fundamento su *autodeterminación* en la solución de sus conflictos internos, debiendo el derecho internacional limitarse a la solución de conflictos de naturaleza exterior.⁷ Dicho criterio fue superado, conforme lo señala la Prof. Gómez Pérez, cuando:⁸

El derecho internacional público estableció como uno de sus fines esenciales la protección de los derechos humanos y paso a paso, desde la proscripción de la trata de esclavos por los tratados de Viena de 1815, hasta la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre aprobada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, fue consagrando una legislación internacional progresista que ha ido otorgando cada vez más y mejores sistemas de protección de estos derechos.

Esta protección se ha ido dando a través de esquemas tanto universales como regionales. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos constituye un instrumento de tipo universal en el sistema de las Naciones Unidas que, si bien no es un tratado sino una resolución de la Asamblea General, es una fuente de derecho y constituye el fundamento esencial de todo el sistema de la ONU en esta materia.

Predominantemente y además de esta Declaración Universal, el sistema universal se integra por el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de Derechos Civiles y

Políticos (ambos de diciembre de 1966) y el Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos, legislación internacional que, además, ha creado órganos de protección de los derechos humanos y procedimientos especiales para ello.

Pero, a su vez, se han creado sistemas regionales como el de Europa, cuyo origen se cifra en la Convención de 1950, desarrollada a través de varios protocolos adicionales, y el sistema regional americano, que comprende a todos los países que son parte en la Carta de la Organización de Estados Americanos y de la Convención Americana de Derechos Humanos de San José de Costa Rica.

Sin embargo, este hecho que da base al carácter progresivo de los derechos humanos en el ámbito internacional, no fue asumido de manera pacífica por los Estados, inclusive cuando éstos han ratificado y asumido como obligación de éstos el carácter vinculante del derecho internacional de los derechos humanos frente a cualquier disposición de derecho interno, ya sea de índole legal o constitucional.

Es importante señalar que esta obligación, si bien no implícita en algunos tratados internacionales en materia de derechos humanos, forma parte del *ius cogens* del derecho de gentes, o el derecho fundamental de orden público inderogable, lo cual ha sido expuesto en diversas sentencias expedidas por las cortes internacionales de protección de derechos humanos, restringiéndonos a efectos de la presente ponencia al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La Carta de la OEA fue suscrita en Bogotá en 1948, y posteriormente reformulada en Buenos Aires en 1967 y en Cartagena de Indias en 1985. Desde su inicio preveía la existencia de una Comisión al interior de la organización que se avoque a la defensa y protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como a su mejor difusión y educación. La referencia normativa al respecto era muy lata, simplemente se señalaba:

Art. 111.-

Habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia.

Cabe señalar que durante la reunión en la que se suscribió la Carta de la OEA, los Estados participantes suscribieron la *Convención Americana de Derechos del Hombre y el Ciudadano*.

En 1959 se crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como consecuencia de lo antes previsto, y 10 años después, surge el denominado Sistema Interamericano de Derechos Humanos que se concretiza a través de la *Convención Interamericana de Derechos*

Humanos celebrada en San José de Costa Rica de 1969 que determina la existencia de dos organismos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (con sede en Washington) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (con sede en San José de Costa Rica), esta última con jurisdicción facultativa a expensas de un Protocolo Complementario de asunción de competencia contenciosa.

Posteriormente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha implementado a través de la expedición de nuevos Convenios, así Reglamentos y Estatutos de cada uno de estos organismos que forman hoy un sistema orgánico y dinámico que ha generado una jurisprudencia e interpretaciones de la Convención que le han dado un alcance mayor y una emergente perdurabilidad.

Documentos básicos en materia de derechos humanos en el Sistema Interamericano

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"
- Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (no ratificado por el Perú)
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la

Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará

- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (no ratificado por el Perú)
- Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (C.I.DD.HH.) - sus funciones

En general podemos señalar que las funciones que realiza la C.I.DD.HH. son las siguientes:⁹

“La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato:

- a) Recibe, analiza e investiga peticiones individuales que alegan violaciones de los derechos humanos, según lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención. Más adelante en esta página se describe este procedimiento en mayor detalle.
- b) Observa la vigencia general de los derechos humanos en los Estados miembro, y cuando lo considera conveniente publica informes especiales sobre la situación en un Estado en particular.
- c) Realiza visitas in loco a los países para profundizar la observación

general de la situación, y/o para investigar una situación particular. Generalmente, esas visitas resultan en la preparación de un informe respectivo, que se publica y es enviado a la Asamblea General.

- d) Estimula la conciencia de los derechos humanos en los países de América. Para ello entre otros, realiza y publica estudios sobre temas específicos. Así por ejemplo sobre: medidas para asegurar mayor independencia del poder judicial; actividades de grupos irregulares armados; la situación de derechos humanos de los menores, de las mujeres, de los pueblos indígenas.
- e) Realiza y participa en conferencias y reuniones de distinto tipo con representantes de gobiernos, académicos, grupos no gubernamentales, etc. para difundir y analizar temas relacionados con el Sistema Interamericano de los Derechos humanos.
- f) Hace recomendaciones a los Estados miembro de la OEA sobre la adopción de medidas para contribuir a promover y garantizar los derechos humanos.
- g) Requiere a los Estados que tomen ‘medidas cautelares’ específicas para evitar daños graves e irreparables a los derechos humanos en casos urgentes. Puede también solicitar que la Corte Interamericana requiera ‘medidas provisionales’ de los gobiernos en casos urgentes de peligro a personas, aún cuando el caso no haya sido sometido todavía a la Corte.
- h) Somete casos a la jurisdicción de la Corte Interamericana y actúa frente a la Corte en dichos litigios.
- i) Solicita ‘Opiniones Consultivas’ a la Corte Interamericana sobre

aspectos de interpretación de la Convención Americana”.

Procedimiento ante la C.I.DD.HH.

Descripción del trámite de admisión de la denuncia

Las *peticiones*, o también denominadas *denuncias*, ante la C.I.DD.HH. en Washington se tramitan conforme a lo previsto en el Pacto Interamericano de Derechos Humanos de San José de 1969 (en adelante llamado *Convenio* o *la Convención*), el *Estatuto* y en el *Reglamento* de Instancia Supranacional. Cabe anotar que el *Reglamento* recientemente ha sido modificado y dichas modificaciones han entrado en vigencia recién desde el 01 de junio de 2001.

Cualquier organización no gubernamental (ONG), institución, persona natural o grupo de personas tienen la facultad y legitimidad de recurrir ante la C.I.DD.HH. e interponer una *denuncia* por la presunta violación de alguno de los derechos humanos contemplados en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Interpuesta la *denuncia* ésta se remitirá a la *Secretaría Ejecutiva de la C.I.DD.HH.* Conforme prevé el artículo 26 del *Reglamento de la C.I.DD.HH.*, la *Secretaría Ejecutiva de la C.I.DD.HH.* analizará si la *denuncia* cumple los requisitos de admisibilidad del artículo 28 del mencionado *Reglamento*, y las normas pertinentes del *Estatuto de la C.I.DD.HH.*

Los requisitos para la presentación y precalificación de admisibilidad por parte de la *Secretaría Ejecutiva de la C.I.DD.HH.* son los que a continuación citamos:

Artículo 28. Requisitos para la consideración de peticiones

Las peticiones dirigidas a la Comisión deberán contener la siguiente información:

- a. el nombre, nacionalidad y firma de la persona o personas denunciadas o, en el caso de que el peticionario sea una entidad no gubernamental, el nombre y la firma de su representante o representantes legales;
- b. si el peticionario desea que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado;
- c. la dirección para recibir correspondencia de la Comisión y, en su caso, número de teléfono, facsímil y dirección de correo electrónico;
- d. una relación del hecho o situación denunciada, con especificación del lugar y fecha de las violaciones alegadas;
- e. de ser posible, el nombre de la víctima, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada;
- f. la indicación del Estado que el peticionario considera responsable, por acción o por omisión, de la violación de alguno de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables, aunque no se haga una referencia específica al artículo presuntamente violado;
- g. el cumplimiento con el plazo previsto en el artículo 32 del presente Reglamento;
- h. las gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de

hacerlo conforme al artículo 31 del presente Reglamento;

- i. la indicación de si la denuncia ha sido sometida a otro procedimiento de arreglo internacional conforme al artículo 33 del presente Reglamento.

Luego de la calificación y propuesta de admisibilidad por parte de la *Secretaría Ejecutiva de la C.I.DD.HH.* la denuncia será remitida a la C.I.DD.HH., que nuevamente, a través de la mencionada Secretaría Ejecutiva y dentro del denominado *Trámite Inicial* deberá realizar las acciones a las que se refiere el artículo 29 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*:

Artículo 29. Tramitación inicial

1. La Comisión, actuando inicialmente por intermedio de la Secretaría Ejecutiva, recibirá y procesará en su tramitación inicial las peticiones que le sean presentadas, del modo que se describe a continuación:
 - a. dará entrada a la petición, la registrará, hará constar en ella la fecha de recepción y acusará recibo al peticionario;
 - b. si la petición no reúne los requisitos exigidos en el presente Reglamento, podrá solicitar al peticionario o a su representante que los complete conforme al artículo 26(2) del presente Reglamento;
 - c. si la petición expone hechos distintos, o si se refiere a más de una persona o a presuntas violaciones sin conexión en el tiempo y el espacio, podrá ser desglosada y tramitada en expedientes separados, a condición de que reúna todos los requisitos del artículo 28 del presente Reglamento;

- d. si dos o más peticiones versan sobre hechos similares, involucran a las mismas personas, o si revelan el mismo patrón de conducta, las podrá acumular y tramitar en un mismo expediente;
 - e. en los casos previstos en los incisos c y d, notificará por escrito a los peticionarios.
2. En casos de gravedad o urgencia, la Secretaría Ejecutiva notificará de inmediato a la Comisión.

El siguiente paso en este proceso internacional es el denominado *procedimiento de admisibilidad* que se encuentra descrito en el artículo 30 del *Reglamento de la C.I.DD.HH.*, y que literalmente señala lo siguiente:

Artículo 30. Procedimiento de admisibilidad

1. La Comisión, a través de su Secretaría Ejecutiva, dará trámite a las peticiones que reúnan los requisitos previstos en el artículo 28 del presente Reglamento.
2. A tal efecto, transmitirá las partes pertinentes de la petición al Estado en cuestión. La identidad del peticionario no será revelada, salvo su autorización expresa. La solicitud de información al Estado no prejuzgará sobre la decisión de admisibilidad que adopte la Comisión.
3. *El Estado presentará su respuesta dentro del plazo de dos meses contados desde la fecha de transmisión.* La Secretaría Ejecutiva evaluará solicitudes de prórroga de dicho plazo que estén debidamente fundadas. Sin embargo, no concederá prórrogas que excedan de tres meses contados a partir de la

fecha del envío de la primera solicitud de información al Estado.

4. En caso de gravedad o urgencia o cuando se considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentre en peligro real o inminente, la Comisión solicitará al Estado su más pronta respuesta, a cuyo efecto utilizará los medios que considere más expeditos.
5. Antes de pronunciarse sobre la admisibilidad de la petición, la Comisión podrá invitar a las partes a presentar observaciones adicionales, ya sea por escrito o en una audiencia, conforme a lo establecido en el Capítulo VI del presente Reglamento.
6. Recibidas las observaciones o transcurrido el plazo fijado sin que sean recibidas, la Comisión verificará si existen o subsisten los motivos de la petición. Si considera que no existen o subsisten, mandará a archivar el expediente. (subrayado agregado)

Este es el primer gran filtro que se debe pasar frente a la *C.I.DD.HH.* pues una vez que sean apreciados los requisitos de admisibilidad, y revisados los presupuestos de procesabilidad recién se ingresará a analizar las cuestiones de fondo.

El plazo de duración de esta etapa no debe ser inferior a tres o cuatro meses.

Descripción del procedimiento sobre el fondo

La Comisión puede solicitar una investigación *in loco*,¹⁰ esto es que podría requerir al Estado las facilidades pertinentes a fin de investigar in situ las violaciones denunciadas.

Ante la ausencia de una *solución amistosa* entre las partes la *C.I.DD.HH.* deliberará sobre el fondo del caso, previamente a ello, y de estimarlo conveniente o a solicitud de parte (artículos 59 y ss. del *Reglamento de la C.I.DD.HH.*) puede citar a las partes a una audiencia.

Durante la realización de la audiencia las partes tienen la posibilidad de presentar y actuar los medios probatorios que den sustento a su petición, tales como testimoniales, declaraciones de expertos o peritos, así como las alegaciones de cada una de las partes.

Concluida la etapa de conocimiento del fondo del caso, la *C.I.DD.HH.* deberá emitir una decisión sobre el fondo conforme prevé el artículo 42 del *Reglamento de la C.I.DD.HH.* Esta podrá determinar lo siguiente:

- a) Que no hubo violación de derechos fundamentales (artículo 43 inc. 1 del *Reglamento de la C.I.DD.HH.*); y,
- b) Informe preliminar con el establecimiento de las violaciones que ha cometido el Estado denunciado, y las recomendaciones correspondientes. En dicho informe precisará adicionalmente un plazo determinado para que el Estado denunciado informe sobre las medidas adoptadas respecto a las violaciones denunciadas. (artículo 43 inciso 2 del mencionado Reglamento).

En este supuesto, como el Perú es un Estado que se ha sometido a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 43 inciso 3 del Reglamento, y en este supuesto *los peticionarios* podrán presentar en el plazo de un mes su posición

respecto del sometimiento del caso a dicha Corte Supranacional.

La C.I.DD.HH. deberá someter el caso ante la Corte en caso que el Estado no cumpla con las recomendaciones, salvo que por decisión adoptada por la mayoría absoluta de sus miembros decida no someterlo a dicho procedimiento.

Adoptada la decisión de someter el caso ante la Corte se pondrá ello de conocimiento de los peticionarios o denunciantes.

Adopción y recomendación de medidas cautelares por parte de la C.I.DD.HH.

Conforme a lo previsto en el artículo 25 del *Reglamento de la C.I.DD.HH.* en caso de *gravedad o urgencia* ésta podrá solicitar al Estado denunciado la adopción de medidas cautelares a fin de evitar la consumación indeseada de daños irreparables a los denunciantes por la demora natural del proceso de que se trate.

El trámite es inmediato, no existe una regulación estricta al respecto. Cabe señalar que solicitada la medida cautelar el presidente o uno de los vicepresidentes a través de la *Secretaría Ejecutiva de la C.I.DD.HH.* consultarán a los demás miembros, si dicha consulta no fuese posible en un plazo razonable, el Presidente se encuentra facultado para tomar la decisión en nombre de la C.I.DD.HH.

Procedimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH)

Conforme prevén los artículos 32 y ss. del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante el *Reglamento de la Corte*) la demanda que da inicio al proceso

contencioso ante dicha Instancia Supranacional deberá ser presentada ante la Secretaría de la Corte.

La demanda es puesta en conocimiento del presidente y los jueces de la Corte, el Estado demandado, la Comisión (si no es ella la que demanda), el denunciante original, la presunta víctima.

Luego de ello paralelamente corren los plazos para que el Estado designe a su agente, y proceda a contestar la demanda y a deducir excepciones preliminares.

La Corte puede tomar la decisión de resolver ambas cosas en la Sentencia, posponiendo su decisión preliminar hasta la expedición del fallo mismo en aras del principio de la *economía procesal*.

Medidas cautelares que puede adoptar la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El artículo 25 del *Reglamento de la Corte* señala (al igual que en el caso de la *C.I.DD.HH.*), que ante la urgencia o gravedad del caso, la Corte podrá dictar durante cualquier etapa del proceso, e incluso antes a *pedido de la C.I.DD.HH.*, las *medidas cautelares* de orden vinculante que eviten daños irreparables a los denunciantes, víctimas de la violación de derechos fundamentales.

El paradigma de la superioridad del derecho internacional sobre el derecho interno

Las distintas relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno

Los niveles de relación entre el derecho interno y el derecho internacional

son diversos, habiendo adoptado la doctrina internacional cuatro tipos de jerarquía o interrelación entre los tratados internacionales sobre derechos humanos y el derecho interno, tomando a continuación la clasificación realizada por la Prof. Gómez Pérez:¹¹

1. Relación a nivel supraconstitucional: En la cual los tratados de derechos humanos son jerárquicamente superiores a la Constitución, por una disposición establecida en ella. Verbigracia: La Constitución de Holanda.
2. Relación a nivel constitucional: En este caso, los tratados sobre derechos humanos tienen una jerarquía idéntica a la Constitución, conforme a una disposición constitucional expresa. Verbigracia: La Constitución Argentina.
3. Supralegal: Los tratados sobre derechos humanos tienen una jerarquía mayor a las normas legales, pero inferior a la Constitución.
4. Legal: Los tratados internacionales, cualquiera fuere su materia, tienen un rango inferior a la Constitución e igual rango que una norma legal interna.

Sin embargo, la clasificación antes anotada es indiferente para el derecho internacional en materia de derechos humanos o fundamentales, siendo aplicable perfectamente lo establecido en el artículo 27^º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969, que señala lo siguiente:

Artículo 27^º.- Un aparte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

El Estado no puede invocar sus normas de derecho interno para sustentar el incumplimiento de las estipulaciones de un tratado cualquiera, más aún cuando el mismo tiene como contenido la protección de los derechos humanos. En caso contrario, el Estado puede incurrir en responsabilidad internacional, conforme a los términos establecidos en el tratado suscrito.

En el ámbito americano, la Convención Americana de Derechos Humanos no tiene una cláusula similar; sin embargo, está implícita en sus artículos 1^º y 2^º, que señalan lo siguiente:

Artículo 1^º.- Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las

medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

A pesar que de ambas normas citadas se desprende la superioridad del tratado internacional sobre el derecho interno, en materia de derechos fundamentales, lo cual es un principio general en el derecho internacional, no han sido pocos los Estados que han pretendido –so pretexto– de la autonomía de su derecho interno (a través de interpretaciones de los tratados internacionales) frente al derecho internacional soslayar lo antes expuesto, ya sea por la falta de conocimiento del mismo o por intereses ajenos a la protección de los derechos.

A tal efecto es importante tener presente lo siguiente:¹²

No ha de olvidarse el principio de la irreversibilidad de los compromisos comunitarios; Jurídicamente no hay, pues, vuelta atrás en la Comunidad. No está permitido poner de nuevo en tela de juicio los compromisos una vez asumidos; no está admitido nacionalizar de nuevo los sectores que han pasado ya bajo la autoridad de la Comunidad.

La Convención como derecho supranacional elimina, obviamente, el dogma o mito interno de cada país –o gobierno– como poder incondicionado o ilimitado. Si había dudas posibles al respecto es en el momento de prepararse para ratificar los tratados cuando cada Estado ha debido o deberá considerar y resolver los problemas de tipo constitucional que se le planteen. Cada uno es dueño de la solución que le dé; pero una vez que se ha aceptado el compromiso inter-

nacional con toda libertad, hay aquí un hecho histórico sobre el que ya no es posible volver.

En materia de derechos humanos y/o fundamentales, los compromisos internacionales (léase: tratados internacionales) son superiores a cualquier norma de carácter interno, ya sea en su aplicación o en su interpretación en cualquier conflicto que implique la violación de dichos derechos. Sin embargo, como hemos referido con anterioridad, dicho criterio adoptado por el derecho internacional, no ha sido asumido por algunos Estados, siendo emblemáticos los casos de los Estados peruano y chileno, seguidos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme desarrollaremos a continuación.

Las bases de una nueva jerarquía normativa: el caso *La última tentación de Cristo* (Olmedo Bustos y otros) – Sentencia del 05 de febrero de 2001¹³

El artículo 19º de la Constitución de Chile establecía un sistema de censura constitucional previa a efectos de la exhibición de producción cinematográfica. A tal efecto, se implementó un Consejo de Calificación Cinematográfica que formaba parte del Ministerio de Educación chileno, el cual inicialmente rechazó la exhibición del filme *La última tentación de Cristo* del director Martín Scorsese, la cual fue confirmada por el Tribunal de Apelación de dicho órgano. Se la acusaba de “hereje” y de constituir una tergiversación de la versión oficial de la Iglesia católica, lo que ofende a la conciencia moral de la mayoría de los habitantes de Chile, pueblo profundamente católico.

Posteriormente, se realizó una nueva petición para la exhibición de la mencionada película ante el mismo órgano mencionado en el párrafo anterior. Sin embargo, a diferencia del caso anterior, el Consejo de Calificación Cinematográfica sólo permitió la exhibición de la película para personas mayores de dieciocho (18) años.

La resolución del Consejo de Calificación Cinematográfica, órgano constitucional de censura oficial, fue recurrida en sede judicial por siete personas quienes *en nombre y en representación de Jesucristo(sic)* solicitaron la prohibición de la exhibición de dicha película. El Poder Judicial chileno (a través de la Corte de Apelaciones de Santiago y la Corte Suprema de Justicia de Chile) estimaron fundado el recurso mencionado con la legitimación para recurrir así presentada, revocando el fallo de primera instancia y dejando sin efecto la autorización otorgada por el Consejo de Calificación Cinematográfica de Chile.

Ante dicho panorama, las personas afectadas recurrieron mediante Denuncia al Estado de Chile ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a efectos de solicitar la protección de sus derechos fundamentales conculcados, específicamente la libertad de pensamiento y de expresión, conforme al artículo 13º de la Convención Americana de Derechos Humanos y la libertad de conciencia y de religión, conforme al artículo 12 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Denuncia así formulada por dichas personas fue amparada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien la hizo suya, y en función al procedimiento detallado en los

apartados anteriores, interpuso formal demanda contra el Estado chileno por violación de derechos fundamentales de las personas agraviadas.

Durante el desarrollo del procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado chileno señaló que el presidente de la República en ese entonces (el señor Eduardo Frei) había presentado un proyecto de reforma constitucional del artículo 19º de la Constitución chilena, el cual estaba aprobado por la Cámara de Diputados (de discusión inmediata).¹⁴

No obstante, el problema de fondo suscitado respecto a la afectación al derecho de libertad de expresión y de pensamiento por parte del Estado de Chile, un aspecto importante abordado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue la abierta incompatibilidad que existía entre el artículo 19º de la Constitución chilena en contra de los preceptos establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, ello en atención al artículo 63.1 del Pacto de San José que expresamente señala:

Artículo 63.-

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

En este punto es necesario detallar lo establecido en la parte resolutive de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

XII

Puntos Resolutivos

103. Por tanto, la Corte, por unanimidad,

1. declara que el Estado violó el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los señores Juan Pablo Olmedo Bustos, Ciro Colombara López, Claudio Márquez Vidal, Alex Muñoz Wilson, Matías Insunza Tagle y Hernán Aguirre Fuentes.
2. declara que el Estado no violó el derecho a la libertad de conciencia y de religión consagrado en el artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los señores Juan Pablo Olmedo Bustos, Ciro Colombara López, Claudio Márquez Vidal, Alex Muñoz Wilson, Matías Insunza Tagle y Hernán Aguirre Fuentes.
3. declara que el Estado incumplió los deberes generales de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en conexión con la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión señalada en el punto resolutive 1 de la presente Sentencia.
4. *decide que el Estado debe modificar su ordenamiento jurídico interno, en un plazo razonable, con el fin de suprimir la censura previa para permitir la exhibición de la película "La última tentación de*

Cristo", y debe rendir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dentro de un plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia, un informe sobre las medidas tomadas a ese respecto.

(...)

6. *decide que supervisará el cumplimiento de esta Sentencia y sólo después dará por concluido el caso.*(subrayado agregado).

En otros términos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que en el caso de colisión normativa entre un texto constitucional de un Estado parte y su interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos, bajo el principio del *ius cogens* y a la luz del Derecho de los Tratados de que trata la Convención de Viena de 1958, la Corte debía preferir a la norma internacional antes que la norma constitucional interna, a la cual asimila como mero "derecho interno" para los efectos del Derecho Internacional Público aplicable al caso, llegando a la conclusión que por tal colisión, a pesar de estar ello basado en la Carta Constitucional no dejaba de ser una violación del Pacto de San José, y por lo tanto susceptible de estimación por la Corte, sino que ello además colisiona con la obligación asumida en el artículo 2° de la Convención, y que por ello la lógica consecuencia resolutive de un fallo así adoptado debía ser el de señalar, cómo efectivamente se hizo, que el Estado de Chile había violado el Pacto de San José con una previsión así, que el hecho de estar basada en la Constitución no le quitaba el carácter de violación a la Convención, ni dejaba de estar fuera del control de la Corte, y que por lógica consecuencia siendo el texto constitucional "derecho interno" afectante al Pacto

de San José, Chile debía modificar parcialmente su Constitución, ingresando por el mérito del cumplimiento de la Sentencia en un proceso de reforma parcial de la Constitución, porque ésta vulneraba abiertamente los parámetros establecidos por la Convención Americana de Derechos Humanos, en virtud de los artículos 1º y 2º de la misma, ya reseñados en el apartado anterior.

Esto porque como ya habíamos anotado con anterioridad, la naturaleza misma de los tratados internacionales sobre derechos humanos genera una superioridad respecto al derecho interno, más aún supone el *deber de los Estados de adoptar en un plazo razonable las disposiciones internas acordes a los parámetros establecidos en los tratados internacionales*.

En ese mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló en la Sentencia ya mencionada, lo siguiente:

87. En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas. Esta norma es universalmente aceptada, con respaldo jurisprudencial. La Convención Americana establece la obligación general de cada Estado parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber general del Estado parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio del effet utile). Esto significa que el Estado ha

de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno, tal como lo requiere el artículo 2 de la Convención. Dichas medidas sólo son efectivas cuando el Estado adapta su actuación a la normativa de protección de la Convención.

En conclusión, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinó que en el presente caso el derecho interno era insuficiente, violatorio e inoponible a las disposiciones de derecho internacional en materia de protección de los Derechos Humanos plasmados en la Convención, debiendo necesariamente el Estado de Chile adoptar las disposiciones constitucionales necesarias (léase, ingresar a la reforma parcial de la Constitución, que no es poca cosa en la soberanía política de un Estado parte) para otorgar plena vigencia a las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El caso “Barrios Altos” (Chumbipoma, Aguirre y otros) – Sentencia del 14 de marzo del 2001¹⁵

Durante el gobierno del ex presidente peruano Alberto Fujimori Fujimori, se cometieron diversas violaciones a los derechos humanos de distintas personas dentro del país. El caso *Barrios Altos* es emblemático, porque se enmarca dentro del contexto en el cual un grupo paramilitar denominado “Grupo Colina” se encargaba de efectuar ejecuciones extrajudiciales, aduciendo como fundamento el combate contra el terrorismo que en dicha etapa afectaba al Estado peruano.

Barrios Altos es un vecindario limeño del centro histórico de Lima, pobre y tugurizado, en el cual se realizó un asesinato masivo de distintos concurrentes a una fiesta privada por parte del “Grupo Colina” sustentando ello en que los concurrentes a la misma pertenecían a uno de los grupos subversivos que asolaban al Estado peruano.

Posteriormente, cuando investigaciones periodísticas denotaron la comisión de dichos delitos y sus posibles autores, el Estado peruano expidió la Ley N° 26479 y la Ley N° 26472, mediante las cuales se otorgaban amnistía a aquellos policías y civiles que hubieran cometido, entre los años 1980 y 1995, actos violatorios de derechos humanos, con la única finalidad de eludir, casi en fraude a la ley, cualquier investigación por parte del Poder Judicial y el Ministerio Público.

Ante dicha afectación, los familiares de las víctimas recurrieron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien hizo suya la denuncia presentada por las víctimas, interponiendo la demanda correspondiente contra el Estado peruano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió lo siguiente:

LA CORTE,

DECIDE:

por unanimidad,

1. Admitir el reconocimiento de responsabilidad internacional efectuado por el Estado.
2. Declarar, conforme a los términos del reconocimiento de responsabilidad

internacional efectuado por el Estado, que éste violó:

- a) el derecho a la vida consagrado en el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de Placentina Marcela Chumbipuma Aguirre, Luis Alberto Díaz Astovilca, Octavio Benigno Huamanyauri Nolazco, Luis Antonio León Borja, Filomeno León León, Máximo León León, Lucio Quispe Huanaco, Tito Ricardo Ramírez Alberto, Teobaldo Ríos Lira, Manuel Isaías Ríos Pérez, Javier Manuel Ríos Rojas, Alejandro Rosales Alejandro, Nelly María Rubina Arquiñigo, Odar Mender Sifuentes Nuñez y Benedicta Yanque Churo;
- b) el derecho a la integridad personal consagrado en el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de Natividad Condorcahuana Chicaña, Felipe León León, Tomás Livia Ortega y Alfonso Rodas Alvítez; y
- c) el derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los familiares de Placentina Marcela Chumbipuma Aguirre, Luis Alberto Díaz Astovilca, Octavio Benigno Huamanyauri Nolazco, Luis Antonio León Borja, Filomeno León León, Máximo León León, Lucio Quispe Huanaco, Tito Ricardo Ramírez Alberto, Teobaldo Ríos Lira, Manuel Isaías Ríos Pérez, Javier Manuel Ríos Rojas, Alejandro Rosales Alejandro, Nelly María Rubina Arquiñigo, Odar Mender Sifuentes Nuñez, Benedicta

Yanque Churo, y en perjuicio de Natividad Condorcahuana Chicaña, Felipe León León, Tomás Livias Ortega y Alfonso Rodas Alvítez, como consecuencia de la promulgación y aplicación de las leyes de amnistía N° 26479 y N° 26492.

3. Declarar, conforme a los términos del reconocimiento de responsabilidad efectuado por el Estado, que éste incumplió los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como consecuencia de la promulgación y aplicación de las leyes de amnistía N° 26479 y N° 26492 y de la violación a los artículos de la Convención señalados en el punto resolutive 2 de esta Sentencia.

4. Declarar que las leyes de amnistía N° 26479 y N° 26492 son incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en consecuencia, carecen de efectos jurídicos.

5. Declarar que el Estado del Perú debe investigar los hechos para determinar las personas responsables de las violaciones de los derechos humanos a los que se ha hecho referencia en esta Sentencia, así como divulgar públicamente los resultados de dicha investigación y sancionar a los responsables.

6. Disponer que las reparaciones serán fijadas de común acuerdo por el Estado demandado, la Comisión Interamericana y las víctimas, sus familiares o sus representantes legales debidamente acreditados, dentro de un plazo de tres meses contado a partir de la notificación de la presente Sentencia.

7. Reservarse la facultad de revisar y aprobar el acuerdo señalado en el punto resolutive precedente y, en caso de no se llegue a él, continuar el procedimiento de reparaciones. (subrayado agregado)

De manera similar al caso *La Última Tentación de Cristo* la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que las leyes N° 26479 y N° 26492 carecían de efectos jurídicos a radice, al contravenir las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos, actuando de manera similar a un “Tribunal Constitucional” de control de la legalidad de la actividad normativa del Congreso Nacional, declarando la derogatoria de dichas normas, conforme detallamos a continuación:

44. Como consecuencia de la manifiesta incompatibilidad entre las leyes de autoamnistía y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las mencionadas leyes carecen de efectos jurídicos y no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos que constituyen este caso ni para la identificación y el castigo de los responsables, ni puedan tener igual o similar impacto respecto de otros casos de violación de los derechos consagrados en la Convención Americana acontecidos en el Perú.

Las normas de derecho interno resultan insuficientes para la protección de los derechos fundamentales, siendo evidente la superioridad de la jurisprudencia internacional (y de los tratados internacionales) que incluso pueden dejar sin efecto disposiciones del derecho interno con efectos *erga omnes* al ser incompatibles *prima facie* con los parámetros de

protección mínima de derechos humanos recogidos en el Pacto de San José.

Conclusiones

- III.1 Los derechos fundamentales se circunscriben a las siguientes relaciones:
- a) Relación individuo – individuo.
 - b) Relación individuo – Estado.
 - c) Relación conjunto de individuos – Estado – individuo.
- III.2 El carácter progresivo de las normas sobre derechos humanos ha determinado que el derecho interno de cada Estado sea insuficiente para la protección de los mismos, determinando la superioridad de las normas de derecho internacional sobre ello.
- III.3 Las normas de derecho interno de un Estado en particular no son óbice para la inaplicación de las normas de derecho internacional, especialmente en materia de protección de derechos fundamentales, conforme lo establecen tanto los tratados internacionales en materia de derechos humanos, la Convención de Viena de 1969 y la costumbre internacional.
- III.4 El nivel de jerarquía de los tratados internacionales en materia de derechos humanos dentro de un Estado es irrelevante para el derecho internacional, quien asume una posición privilegiada o de naturaleza supraconstitucional sobre el derecho interno del Estado.
- III.5 La superioridad del derecho internacional sobre el derecho interno se denota ante cualquier tipo de norma, ya sea de carácter constitucional o legal, siendo ejemplos de ello la jurisprudencia internacional en

materia de derechos humanos realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *La Última Tentación de Cristo* y *Barrios Altos*.

- III.6 La Jurisprudencia internacional (especialmente la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) ha determinado que la superioridad del derecho internacional sobre el derecho interno no sólo se restringe a la protección de los derechos fundamentales, sino también a la creación de mecanismos a nivel constitucional y legal que promuevan su plena eficacia. Es decir, que el derecho internacional de los derechos humanos prevalece por sobre el derecho interno de los Estados parte en caso de colisión interpretativa, donde la Constitución Política del Estado ya no es el vértice jurídico de la pirámide jurídica, sino parte de ese derecho interno inoponible por el *ius cogens* a los tratados internacionales en materia de derechos humanos en caso contradicción o conflicto. De este modo, la Corte Interamericana ha perfilado una nueva jerarquización normativa del derecho, dejando de lado a la pirámide kelsiniana.

Bibliografía básica

- 1° Seminario Interamericano.- *Educación y Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: IIDH-Libro Libre; 1986.
- AAVV (Palomino Manchego, José y Remotti Carbonell, José Carlos- Coordinadores). *Derechos Humanos y Constitución en Iberoamérica. Libro Homenaje a Germán Bidart Campos*. Lima: Ed. Jca. Grijley, 2002.

- Ballesteros, Jesús. *Derechos humanos*. Madrid: Tecnos, 1992.
- Berizonce, Roberto y otros. *Exposición de Motivos del Proyecto de Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica*. Proyecto elaborado por la Comisión Especial del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal presidida por la reconocida jurista brasileña doctora Ada Pellegrini, e integrada por prestigiosos procesalistas iberoamericanos.
- Bidart Campos, Germán J. y Albanese, Susana. *Derecho internacional, derechos humanos y derecho comunitario*. Buenos As.: Ediar S. A. ED. CO. IND. y FIN., 1998.
- Cançado Trindade, Antonio y Ruiz de Santiago, Jaime. *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*. 2da. Ed., San José, Costa Rica: Acnur-Corte I.DD.HH., 2003.
- Cançado Trindade, Antonio y Ventura Robles, Manuel E. *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: Acnur-Corte I.DD.HH., 2003.
- Cançado Trindade, Antonio y Vidal Ramirez, Fernando. *Doctrina latinoamericana del derecho internacional*. San José, Costa Rica: Corte I.DD.HH., 2003.
- Caso *Barrios Altos*. Sentencia del 14 de marzo de 2001, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie "C" - Nº 75
- Caso *La última tentación de Cristo*. Sentencia del 05 de febrero de 2001, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie "C" - Nº 73
- Corcuera Cabezut, Santiago. *Derecho constitucional y derecho internacional de los Derechos Humanos*. México: Oxford University Press, 2002.
- Gómez Pérez, Mara. "La protección internacional de los derechos humanos y la soberanía nacional". En: *Revista Derecho*. PUCP Nº 54 (diciembre de 2004). Doctor Aníbal Quiroga León (Editor General). pp. 230-231.
- Gordillo, Agustín. *Derechos humanos*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1999.
- La Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969.
- La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969.
- Loewenstein, Kart. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1976.
- Página web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.cidh.org/que.htm>.
- OACDH. *Derechos humanos. Recopilación de instrumentos internacionales. Instrumentos de carácter universal*. Vol. I, primera y segunda parte. Ginebra: NN. UU., 2002.
- OEA-C.I.DD.HH. - Corte I.DD.HH. *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el Sistema Interamericano*. Washington: Secretaría General de la OEA; 2001.
- OEA-C.I.DD.HH. - Fundación Interamericana de DD.HH. - Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Washington: Secretaría General de la OEA; 1980.
- Pastor Ridruejo, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 1996.
- Peces-Barba, Gregorio. *Derechos fundamentales*. Madrid: Sección Publicaciones, Fac. de Derecho U. Complutense, 1986.

- Pérez Luño, Antonio E. *Derechos humanos, Estado de derecho y constitución*. Madrid: Tecnos, 1995.
- Quiroga León, Aníbal. *El debido proceso en el Perú y en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. Lima: El Jurista Eds., 2003.
- Sánchez de la Torre, Angel. *Sociología de los derechos humanos*. Madrid: CEC, 1979.
- Schmitt, Carl. *Teoría de la constitución*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1982.
- Villán Durán, Carlos. *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid: Ed. Trotta, 2002.

Notas

- 1 Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1982, p. 164 y siguientes.
- 2 Ibid. Op. cit. Loc. Cit. En el mismo sentido: Loewenstein, Kart. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, p. 390 y siguientes.
- 3 Loewenstein, Carl. Op. cit.
- 4 Zovatto, Daniel. Contenido de los Derechos Humanos. Tipología; en: Primer Seminario Interamericano Educación y DDHH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1986; pp. 67 y ss.
- 5 Berizonce, Roberto y otros. Exposición de Motivos del Proyecto de Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica. Proyecto elaborado por la Comisión Especial del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal presidida por la reconocida jurista brasileña, doctora Ada Pellegrini, e integrada por prestigiosos procesalistas iberoamericanos.
- 6 Cappelletti, Mauro. *La Giurisdizione Costituzionale delle Libertá*; Milano, Giuffré, 1955, Trad. de Héctor Fix Zamudio. *La Jurisdicción constitucional de la Libertad*, México, UNAM; 1961; José Luis Cascajo. "La Jurisdicción constitucional de la Libertad"; en: *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1975, pp. 149-198; Héctor Fix-Zamudio. *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982, pp. 57-59; id.; "La protección procesal de las garantías individuales en América Latina"; en: *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Ginebra, Suiza, diciembre, 1968, pp. 74-77.
- 7 A tal efecto, revisar: Pastor Ridruejo, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 1996.
- 8 Gómez Pérez, Mara. "La protección internacional de los derechos humanos y la soberanía nacional". En: *Revista Derecho PUCP* N° 54 (diciembre del 2004). Doctor Aníbal Quiroga León (Editor General), p. 230-231.
- 9 Tomado de la página web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.cidh.org/que.htm>
- 10 *in situ* o en el lugar, en el sitio.

- 11 Gómez Pérez, Mara. Op. cit. p. 236-237.
- 12 Gordillo, Agustín. *Derechos humanos*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1999. p. III-1.
- 13 El texto completo de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se puede encontrar: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie "C" - Nº 73
- 14 El procedimiento de reforma constitucional chileno genera, para determinadas materias, la aprobación por la Cámara de Diputados y de Senadores, las cuales deberán estar de acuerdo en el texto propuesto. Si no existe acuerdo entre las cámaras, se remitirá a un tercer trámite, y si el desacuerdo persiste, el trámite puede pasar a una comisión mixta.
- 15 El texto completo de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se puede encontrar: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie "C" - Nº 75.



***Aníbal Quiroga León**

Profesor principal de la Facultad de Derecho y ex editor general de la Revista

DERECHO-PUC de la Pontificia Universidad Católica del Perú; ex vocal suplente de la Corte Superior de Justicia de Lima; miembro de la Asociación Internacional de Derecho Procesal, del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal y de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional; investigador becario del Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (Unidroit), Roma; y co director de la Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Abogado en ejercicio.

Una mirada a la **GLOBALIZACIÓN**

por Luis Pacheco Romero*

Reflexiones iniciales

Se ha intentado varias definiciones sobre la globalización. Dada la naturaleza compleja que la caracteriza, los varios intentos de definirla recogen con mayor o menor éxito la esencia de dicho fenómeno.

En lo que la mayoría de los analistas coincide es que es un proceso en marcha que va aún revelando sus rasgos esenciales gradualmente, conforme va desenvolviéndose, y que tiene un pasado pleno de trascendencia para la comprensión del fenómeno, de corta duración para unos mientras que para otros no puede prescindirse de un examen retrospectivo de larga duración para que aquél pueda ser entendido debidamente.

Enfocándolo como un ejercicio intelectual de observación y análisis, si tomamos la globalización en los tiempos actuales, en el breve lapso desde el inicio del decenio de los 90 hasta nuestros días, se puede reconocer sucesivos momentos en el acto de conocimiento del fenómeno.

En un primer momento ella se nos mostró como un fenómeno que podía ser

diferenciado del proceso de transnacionalización de la economía hasta entonces conocido, lo que levantaba la tarea de identificar los elementos de esta nueva realidad en el escenario internacional de modo de poder describirla y entenderla.

En un segundo momento, el observador fue adquiriendo la capacidad de encontrar un sentido en la dinámica de al menos algunos componentes de todo ese movimiento, con lo cual algunos delinearon la hipótesis de que la globalización era la situación final, ideal, a la que tendrían que arribar las sociedades conformantes del sistema internacional, apoyando su creencia en la victoria del capitalismo democrático sobre formas del autoritarismo que se presentaron a lo largo del siglo XX; en otra perspectiva de análisis, se configuró la interpretación alternativa de que la globalización es la forma de expansión del capitalismo desde la parte final del siglo XX.

Ahora bien, los sucesos que han venido ocurriendo al transcurrir este decenio y medio han permitido se avance a un tercer momento en el análisis: aquél en que se tiene ya la posibilidad de percibir los efectos del fenómeno bajo análisis, tanto

positivos como negativos para el desarrollo internacional y la justicia internacional, y la de prever sus implicancias, también positivas y negativas con respecto a las metas del sistema internacional de desarrollo, seguridad y sostenibilidad. No en vano han transcurrido ya más de 15 años desde que tuvieron lugar ante todos nosotros en el planeta tanto la irrupción de la globalización en su manifestación actual como el fin de la Guerra Fría, que fue a nuestro juicio el factor desencadenante del proceso objeto de análisis. Es un período que permite observar, comparar, aprehender (rasgos), comprender y hasta intentar evaluaciones parciales.

Es, por ello, propósito de este artículo contribuir a la observación, clasificación de hechos (apoyo, en este caso, para la periodificación), descripción de rasgos para avanzar en la comprensión de este proceso que caracteriza a la evolución del capitalismo en el período actual.

Naturaleza de la globalización

La globalización, como sabemos, no es una ideología, una doctrina o una idea. Concebimos ideas acerca de ella, construimos conceptos para describirla, y algunos formulan doctrina y ciertamente hasta se apoyan en una visión ideológica para explicarla o para, ya sea, ensalzarla o denigrarla. Pero no olvidemos un punto fundamental: que la globalización es un proceso fáctico. Como tal, está inmersa en la realidad objetiva, factual. Nadie –en el sentido de un actor específico económico, social o político en el escenario internacional– la generó. Más bien, emanó de procesos que habían venido ocurriendo en la dinámica económico-político mundial, con antecedentes

que provenían en un sentido inmediato de unas dos o tres décadas anteriores o un en sentido más amplio –buscando mayor comprensión– de hasta cinco siglos atrás. Es un proceso propio del orden fáctico, sometido a sus principios, revelando una naturaleza dinámica, cambiante, expresada en desarrollos los cuales generaron organizaciones y mecanismos resultantes que impregnaron hechos, procesos y situaciones con creciente cobertura en la acepción geográfica y en la de dimensiones del universo social. La globalización, por tanto, cobra vigencia en cada vez más espacios e imprime su identidad en el interior de fenómenos demográficos, sociales, políticos, económicos, internacionales, psicológicos, ecológicos e históricos. Eso no impide en forma alguna el que sus implicancias y consecuencias hagan patente su sello igualmente –y con similar fuerza– en el nivel cultural, ideológico, ideopolítico, religioso, ético, artístico o filosófico.

Como objeto de conocimiento, a la globalización nos corresponde observarla para, como dijimos, estar en posición de intentar comprenderla y explicarla. Tareas éstas necesarias, si percibimos la necesidad de que los formuladores de políticas prevean lo que pueda venir en el futuro cercano y mediano, y tomen las medidas apropiadas en tanto que sociedades que toman conciencia de su responsabilidad en términos de reaccionar ante los nuevos escenarios, los entornos nuevos, todos bajo el influjo de la corriente envolvente de la globalización.

Momentos en el movimiento de la globalización

Este objeto de conocimiento, sin embargo, se mueve, va desvelando sus

rasgos conforme se desenvuelve. Como sucede muchas veces en la interacción entre personas, a más tiempo que conozcamos el proceso, más vamos conociendo sus virtudes... y sus defectos. Por ello es que, análogamente, vamos dándonos cuenta que la globalización de los años 1991-1993 no es la misma que, por ejemplo, la de 1997-1998 ni ésta es la misma de la de, por ejemplo, 2004-2005.

La percepción de las poblaciones sobre un fenómeno que les atañe se forma en base a la información de que dispongan y a los criterios que sean vigentes para dar un sentido a dicha información.

Proponemos considerar el período de desenvolvimiento de la globalización entre 1990 y nuestros días en tres fases:

- a) 1990-1996
- b) 1997-2002
- c) 2003-el presente

a) Años 1990-1996

En el momento de inicio del decenio de los 90, globalización significó para muchos en América Latina una posibilidad de dejar atrás un duro período, como fue el que la población de la región vivió en el decenio de los 80; las poblaciones latinoamericanas aún tienen en su memoria colectiva la asociación de este decenio con estancamiento, recesión, alta inflación, desempleo, pérdida continua de capacidad adquisitiva, visible incremento de pobreza. Al transitar de 1980 a 1990, había un sentimiento de agotamiento. No obstante, de mayor significación aún era el ambiente de frustración generalizada, originada en la toma de conciencia por los distintos grupos sociales que el proyecto de desarrollo

nacional con orientación social, vía industrialización, en que su país se había embarcado desde los años 1930 o desde 1950 (afirmación válida para la mayoría de los países de la región) había terminado por colapsar. Y no era sólo la evidencia del colapso; al iniciarse los años 1990 se experimentaba, además, la desazón de haber vivido, en los años 1980, una década con ausencia de una agenda del desarrollo, al volverse abrumador el peso de las realidades (léase, situaciones macroeconómicas inevitables de encarar y exigencias externas), que ponían al tope de las prioridades la puesta en marcha de programas de estabilización y ajuste con una orientación ortodoxa. Con la implementación de estos programas, la búsqueda del desarrollo se volvió un elemento ajeno, extraño.

Esto adquirió una consistencia aún mayor e insospechada, cuando en el escenario mundial tuvo lugar el acontecimiento de la desintegración de la Unión Soviética, con lo que se dio el fin de la Guerra Fría y se desencadenaron los eventos que presentaron ante todos al fenómeno de globalización, todo ello sucediendo al unísono en esa hora inicial de los años 1990.

La hora del ajuste estructural había llegado. Teniendo como marco el resultado de la Guerra Fría, como sabemos, fueron lanzadas en los países latinoamericanos procesos de transformaciones estructurales sobre la base de políticas públicas en línea con las recomendaciones del denominado "Consenso de Washington". Estas políticas revelaban una inocultable matriz teórica, el neoliberalismo, con que los gobiernos no sólo racionalizaron la adopción de las reformas, sino la emplearon para la articulación de las estrategias puestas en marcha. De este

modo, más allá de la aplicación de instrumentos de política macroeconómica y de cambios institucionales (que se había venido ya percibiendo en los años 1980 por doquier en la región), reaparecía en los ámbitos político y empresarial de nuestros países, con fuerza, el enfoque “crecimiento económico primero y desarrollo social después”, que es el eje de la estrategia de largo plazo del pensamiento económico liberal, otrora predominante, en las primeras dos décadas del siglo XX.

En el ímpetu de reconquistar un posicionamiento conceptual hegemónico, en la primera mitad de los años 1990 se postuló con toda intensidad que si se removían las regulaciones de los años 1950 a 1970 y se recuperaba para los mercados su protagonismo y se reconocía su capacidad de funcionamiento como un mecanismo eficaz y eficiente para asignar racionalmente los recursos, se podría combatir y superar las distorsiones resultantes de un déficit de gestión del Estado interventor, con lo que luego vendrían los beneficios para la sociedad. Un argumento de refuerzo era ubicado en la historia de los países: con esta modalidad de crecimiento sustentada en conceptos y políticas liberales, se expandieron y se desarrollaron las economías de Europa occidental, primero en su parte norte (desde fines del siglo XVIII) y luego en su parte central, oriental y sur (último tercio del siglo XIX), así como en los Estados Unidos. Con respecto a aseveraciones de ese tipo en los años iniciales de 1990, ¿podían acaso los ciudadanos de los distintos niveles de ingreso y de educación conocer todos, en un grado suficiente, la historia económico-social de dichos países para verificar si, en efecto, su evolución había sido así o no? ¿Reflexionaron los ciudadanos y votantes

sobre si cabía tomar tales afirmaciones con algunas acotaciones? Tal evaluación de carácter crítico no se dio, y los supuestos de los sectores neoliberales se tomaron como reales; consecuentemente, se configuró una actitud de aceptación de los postulados neoconservadores. Las esperanzas en muchos sectores de las poblaciones latinoamericanas, por ello, resurgieron. Después de todo, ¿por qué prolongar el escepticismo colectivo, que había venido extendiéndose desde mediados de 1970, si aparecía (retornaba, en verdad) una visión diferente sobre los problemas? A inicios de los años 1990 era cada vez más claro que las dificultades que conllevó la apuesta por una modernización vía la industrialización —mediante la cual se producirían domésticamente los bienes manufacturados que desde la etapa final del siglo anterior habían venido siendo importados, en línea con la división internacional del trabajo “clásico”— eran muy complejas y el esfuerzo por sortearlas tendría que llevarse a cabo en medio de desequilibrios macroeconómicos, de una deuda externa inmanejable y de un malestar social, conducente todo ello a situaciones de inestabilidad política que a la larga determinaron el colapso del “modelo”. Es más, no había aparecido hasta fines de los años 1980 un conjunto de ideas sustituto que le devolviera viabilidad al proyecto nacional-popular, ya sea buscando salidas basadas en una mejora sustantiva de la gestión o variando profundamente la estrategia manteniendo el objetivo básico.¹

Así, en los comienzos de 1990, la globalización se dio a conocer con una orientación neoliberal, sin que se produjera mayor resistencia ni desde la sociedad política ni desde la sociedad civil, al tiempo que el liberalismo en su versión

fundamentalista o en su versión más flexible se hacía más influyente en los distintos continentes. En esencia, se trataba del sistema capitalista, que se expandía con nuevo ímpetu en el mundo. Esa propagación tenía lugar, desde esos años, predominantemente en un surco de pensamiento económico-ortodoxo, de raíces “neoclásicas”.

Ahora bien, una de las lecciones de la mayor significación de esa etapa inicial fue la circunstancia de que el proceso de globalización –que comenzó desde el primer momento a generar una nueva realidad sistémica– sorprendió a cada país en una situación distinta. Inevitablemente, por la especificidad de las características de cada cuadro socioeconómico nacional, a inicios de los años 1990 estuvieron unos países mejor posicionados que otros para encarar los desafíos que emergían súbitamente. Ciertamente, ésta mejor o peor situación reflejó la forma como las élites políticas habían sabido o no construir un Estado-nación en su respectivo espacio nacional. La globalización, sin que nadie se lo hubiera propuesto, comenzó a someter a prueba a las élites políticas de cada país de la región o –de manera más amplia– a tomar cuenta a las sociedades latinoamericanas sobre como habían usado el tiempo consistente de 17 o 18 decenios desde la independencia política de la metrópolis colonizadora ibérica para luego de transcurrido todo ese tiempo arribar a un saldo histórico bueno, regular o malo; en donde el criterio de medición estaba dado por el haber hecho o no las cosas que era necesario hacer, en términos de lograr un Estado-nación con fuerzas reales, con capital creado y acumulado en sus diversos tipos (el financiero, el físico, el humano, el social) en la magnitud suficiente para tiempos de

retos considerables, que estaban adviniendo con la globalización neoliberal y que son los que básicamente aún permanecen en el tiempo actual.

De este modo, hacia mediados de 1990 unos países en la región presentaban mejores indicadores de crecimiento y de combate a la pobreza que otros. Sin embargo, en general, los indicadores para el promedio de la región habían mejorado.² Esta nueva situación empírica, a pesar del contraste temprano que había significado la crisis económica de México (1994-1995),³ daba pie a pensar a los actores en el escenario del desarrollo que se había podido “voltear la página” de un estilo de crecimiento industrial con desórdenes macroeconómicos que disolvían los logros sociales que pudieran haberse alcanzado abriendo paso a otro enfoque, con fundamentos distintos, que buscaba asegurar primero las bases del crecimiento productivo para impulsar luego las condiciones de extensión de beneficios al conjunto de la sociedad.

b) Años 1997-2002

En la coyuntura 1997-1999, sin embargo, algo cambió respecto del cuadro económico y psicológico-social que se describió en las últimas líneas. La singularidad de esta fase es que ya no se trató de que a algunos países le fuera mejor que a otros por “haber hecho o no la tarea” en los decenios precedentes. El elemento que transformó con fuerza las percepciones que habían ganado terreno sin oposición conceptual y política trascendentes fue el estallido, desde 1997, de sucesivas crisis económicas internacionales. Estas se originaban en un país con crisis bursátil, que se convertía luego en crisis financiera, más tarde en crisis productiva y posteriormente en

situaciones de desempleo y turbulencia social, alteraciones súbitas e imprevistas que se expandían a los países vecinos, “contaminándolos”, hasta ampliarse sus efectos a ámbitos regionales y devenir en lo que pasó a ser concebido como crisis globales.

Originadas en Tailandia (1997), en Rusia (1998) o en Brasil (1999), por igual los impactos de las crisis se sintieron severamente en los países en los distintos continentes, aun si en el país golpeado los gestores económicos hubieran estado aplicando políticas económicas acertadas y por tanto exitosas en materia de equilibrios macroeconómicos e incluso de crecimiento productivo. Las crisis internacionales de 1997, 1998, 1999, e incluso la de 2002-2003 de Argentina, difíciles de prever o quizás hasta impensables en el período inicial 1991-1994, fueron una evidencia de la existencia innegable de interacciones y dinámicas complejas en el seno del proceso de globalización, riesgosas para las economías por doquier por ser portadoras de volatilidad e incertidumbre.

Si 1991-1993 fue un período que desveló el pasado histórico de los países revelando la idoneidad o incapacidad de las élites dirigentes de los países, la coyuntura 1997-1999 sacó a la luz lo intrincado que estaba resultando ser la historia presente de los países, desde el decenio pasado inexorablemente superada a los avatares de impredecibilidad de la globalización.

c) Año 2003-hoy

Por último, en el período que va 2003 a nuestros días, podemos apreciar la ola de *innovaciones tecnológicas* en la esfera productiva, su expresión en las mejoras de los estándares de calidad en

la producción de bienes de capital, intermedios y de consumo, los progresos en el instrumental científico-técnico para el desarrollo de investigaciones en los diversos campos, el avance en materia de *indicadores de salud y demográficos* en un gran número de países, incluyendo naturalmente a los países en vías de desarrollo.

Pero al mismo tiempo, se ha percibido *expresiones* de creciente rechazo a la *globalización*, en distintos puntos del orbe. No es una oposición de un grupo político o de una agrupación ideologizada. Aparece como un rechazo de índole social, cuya primera manifestación tuvo lugar en 1999 en Seattle en la realización de una reunión de la Organización Mundial de Comercio (sólo cuatro años después de fundada), con un efecto neto en los resultados insustanciales de la misma. Desde entonces vinieron otras manifestaciones similares, ya sea en posteriores reuniones de ese mismo organismo multilateral,⁴ o en las reuniones periódicas conjuntas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, o en cónclaves del Grupo de los Ocho (G-8).⁵

Las protestas tienen en cuenta esa realidad que no se puede ignorar: la existencia de más de 2 mil millones de personas aún viviendo con menos de US\$ 2 por día.⁶

Al lado de los dos componentes señalados para caracterizar esta fase, es crucial poner de relieve un tercer componente, de una trascendencia indiscutible, que se hace presente desde el inicio de esta fase. Nos referimos al *ciclo económico positivo* que se observa en la economía internacional. Al calor de este ciclo, las economías de América Latina han tomado claramente un curso de auge

productivo que no se veía durante muchos años.⁷

¿Qué es lo que ha venido sucediendo? ¿Cómo se explica este cambio, de la esperanza al descontento en tan pocos años?⁸ ¿Cómo explicar, además, lo que resulta paradójico: que luego de sucesivas crisis en el último tercio de los años 1990 sobrevenga en esta primera parte del decenio en curso un período de expansión económica como no se veía desde algunos momentos de “los años dorados?”.

Para responder, debemos mirar a las interioridades del proceso de globalización y analizar las expresiones actuales de la economía globalizada como el producto, no de circunstancias pasajeras, sino de una evolución histórica que fue configurando las situaciones que se han ido concatenando sucesivamente hasta llegar al momento actual.

Antecedentes de la globalización

La retrospección a largo plazo

Debemos comenzar por preguntarnos, ¿desde cuándo hay globalización? Para unos hay experiencia de globalización desde el siglo XVI; para otros, desde 1990, con elementos configurantes unos 3 o 4 lustros antes.

A nuestro juicio no existe incompatibilidad entre ambas maneras de responder a la interrogante.

En la primera perspectiva los analistas tienen una visión integral. A ella se adhieren a distintas corrientes, entre las cuales figura el enfoque de la economía-mundo.⁹

En este análisis retrospectivo de larga duración, para comprender este objeto de conocimiento es necesario recapturar los cinco siglos de evolución que aquél ha tenido, hasta arribar a sus formas actuales. El hecho de que la globalización no se diera entonces como lo hace ahora, no quiere decir –en esa visión– que la del siglo XVI y la de nuestros días no formen parte del mismo proceso. La globalización fue y es un lento y gradual proceso, que llega hasta hoy, y que continuará. Es el proceso de evolución del capitalismo, como un proceso acumulativo que va asumiendo distintas morfologías, una de las cuales –con sus condicionantes a escala macro y micro– es la que presenciamos hoy.

En una mirada de evolución larga, los analistas concuerdan en afirmar que la globalización acompañó al capitalismo en su evolución que se periodifica en tres etapas: la signada por la actividad comercial; la que se caracterizó por el avance industrial manufacturero; y la actual, singularizada por la información, la comunicación y el conocimiento. El paso de una a otra etapa del capitalismo se explica por “saltos” tecnológicos. A este respecto, cabe subrayar que es criterio compartido por una proporción cada vez más importante de analistas que el progreso tecnológico ha sido y sigue siendo un motor de cambio en la historia de las economías, un factor impulsor del capitalismo como forma de sociedad, y por ende de la globalización. El cambio tecnológico ha inducido al cambio social, y ha sido influido por éste. Ese es, al menos, el escenario que estamos habituados a observar cuando analizamos con una perspectiva histórica el desenvolvimiento de la interacción entre las ideas y las prácticas en sociedades europeas y, en general, entre el pensamiento y acción en Occidente.

Si se viera este mismo proceso como etapas, pero también identificando las naciones específicas que lideraron la dinámica económica en distintos momentos que podrían visualizarse como ciclos,¹⁰ un ejercicio de interacción entre etapas (precisando el aporte de las etapas comercial, industrial-manufacturera y de información-comunicación, respectivamente) y ciclos da lugar, a los siguientes escenarios: la *etapa comercial* –cuyo aporte central consiste en que en ella se haya iniciado el proceso de acumulación de capital– da cabida al *ciclo genovés* (siglo XIV-XV) y al *ciclo holandés* (siglo XVI).

La *etapa* signada por la *industria manufacturera* corresponde al *ciclo inglés* (fines del siglo XVIII, todo el siglo XIX e inicios del XX). Su aporte se materializa en que durante su vigencia se produjeron la Primera (1770-1780) y la Segunda Revolución Tecnológica o Industrial (1870-1890).

La *tercera etapa*, de *información-comunicación-conocimiento*, se inscribe al interior del *ciclo norteamericano* (iniciado en los 1930); estamos en ese ciclo y en esta etapa.

La identificación de estas etapas y ciclos en la retrospectiva larga permiten orientarnos para distinguir como se aceleró en determinados momentos la globalización teniendo como marco la dinámica de expansión del capitalismo.

Los antecedentes inmediatos

Al interior de la tercera etapa, en la segunda mitad del siglo XX, se produjeron tres grandes procesos que contribuyeron a que se produjera una *síntesis*,

no construida ni inducida por ningún actor específico del escenario internacional, que es lo que conocemos hoy como la globalización:

- a) la internacionalización,¹¹ la multinacionalización¹² y la transnacionalización de las economías;¹³
- b) el advenimiento de la Tercera Revolución Industrial;
- c) el retorno del pensamiento económico “neoclásico”, que en los últimos 15 años ha tomado la forma de neoliberalismo.

Analiquemos estos procesos uno por uno:

a) Con la concentración de la producción y de las inversiones a nivel internacional, algunas de las empresas internacionales se transformaron en corporaciones multinacionales y luego algunas de estas empresas en transnacionales (ETN). Lo relevante es que el carácter influyente de esas empresas, cada vez de mayor magnitud, en el devenir de sus economías nacionales y de la economía internacional hizo que se fueran moldeando en los países, cambios en el nivel mesoeconómico –reformas en los marcos institucionales– así como en el nivel microeconómico –mejoras de gestión para enfrentar las continuas amenazas y nuevos riesgos derivados de los escenarios emergentes luego de los procesos de ajuste–, con lo cual se sintió en la práctica un influjo de las gigantescas empresas en la normatividad de la vida económica y un impacto en las tendencias de producción y consumo. Surgieron procesos que fueron cambiando el curso de las economías nacionales en el ámbito productivo, tecnológico, comercial y financiero. Todos esos procesos, que

pueden apreciarse, sucesivamente, como internacionalización de la producción y del comercio, como influencia de las corporaciones multinacionales en las decisiones de producción, y como transnacionalización de las economías –con la conformación de patrones de consumo afines a la oferta de los países desarrollados y con menores márgenes de soberanía de los Estados– contribuyeron, todos ellos enhebrados en una secuencia, a que el tercero de esos procesos –la transnacionalización– fuera decisivo para que se cristalizara la globalización tal como la percibimos hoy en día. Ahora bien, con las empresas exitosas se registró no solamente un período de crecimiento continuo,¹⁴ sino uno de un progresivo desarrollo tecnológico.

b) Las empresas transnacionales, por los enormes presupuestos que pasaron a administrar, se convirtieron en entidades con la solvencia financiera suficiente para emprender programas de investigación científica en pos de arribar a innovaciones tecnológicas, todo lo cual terminó por dar lugar a la III Revolución Tecnológica.¹⁵

Esta ola de descubrimientos, expansión de conocimientos y afluencia de invenciones permitirá que las gigantescas corporaciones transnacionales cuenten con una plataforma tecnológica para operar mejor y ganar en eficacia, al ser ahora posible para ellos niveles de comunicación y de transmisión de información para la toma de decisiones y la intervención rápida y oportuna en los mercados a los que nadie había tenido acceso jamás.

c) El neoliberalismo se constituyó en la fuerza conceptual de las políticas económicas en los años 1980.¹⁶ La expansión

de las empresas transnacionales no podía darse con soltura en el marco legal e institucional del período 1950-1974; las grandes corporaciones sin duda se inclinaron a favor de la liberalización de los mercados (el de bienes, el laboral, el financiero) preconizado luego de los desequilibrios acentuados en el contexto de la crisis de la deuda. Cuando la desregulación se produjo –desde que se implantaron los procesos de estabilización y ajuste– ello fortaleció sin duda a las ETN, cuando paralelamente discurría por su carril propio la III Revolución Tecnológica que retroalimentaba las potencialidades del sector empresarial privado.

La finalización de la Guerra Fría

El desenlace del conflicto que por decenios se había dado entre las superpotencias es una cuarta condición que se junta a los tres procesos que se acaba de describir, y que debemos incluir en el conjunto de factores indispensables para explicarnos como se constituyó el proceso de globalización de hoy. La terminación de la Guerra Fría trajo como consecuencia la consolidación de la óptica privatista en un marco que propició la ampliación de los horizontes de acción hacia el largo plazo. Conllevó también la concentración de recursos y fuerzas alrededor de la optimización de las utilidades de las empresas, en vez de una desviación de recursos para la prevención del conflicto militar. La postguerra fría significó igualmente una posibilidad de conquista de mercados en los territorios en lo que fue la Unión Soviética y los países de Europa Oriental, así como en Asia (más allá de Japón y los países del sudeste asiático), haciendo factible

la expansión de las exportaciones desde Occidente.

En este cuadro de tres procesos y un elemento sustantivo de la política internacional que se acaba de describir, podemos recapitular que sin grandes corporaciones empresariales no se hubiera podido financiar el proceso de R & D, las costosas investigaciones que luego traerían los adelantos tecnológicos que hoy nos asombran por la rapidez de los cambios y la gran variedad de bienes introducidos al mercado. Este hecho, a su vez, asegura la expansión de las empresas transnacionales.

En una situación concurrente, sin el neoliberalismo como un enfoque que logró retomar vigencia, las empresas transnacionales no hubieran podido aprovechar las ventajas que les otorga la III Revolución Tecnológica.

Al mismo tiempo, sin la terminación de la Guerra Fría el bloque de países liderado por Estados Unidos no hubiera podido concentrarse en apuntalar sus aparatos productivos, sus infraestructuras y redes de comercialización y sistemas de financiamiento para el fortalecimiento de sus economías para un escenario nuevo, caracterizado ahora por la competencia, el afán por incrementar la productividad, la competitividad, la inserción en los mercados, más que en la doctrina, el mensaje ideológico y la organización partidaria en defensa de una bandera política.

Reflexiones finales

La globalización no ha traído de vuelta al neoliberalismo como marco conceptual del capitalismo actual. Es, por

el contrario, el neoliberalismo el que desde el orden de las ideas contribuyó al desencadenamiento de la globalización. En otras palabras, el capitalismo conducido desde el ámbito de las ideas por el neoliberalismo –generando el producto histórico del capitalismo neoliberal– pasó por procesos de ajuste enfrentando los fuertes desequilibrios acentuados marcadamente por las dos crisis del petróleo, aseguró nuevas bases –las del pensamiento ortodoxo– para la conducción de la política macroeconómica, lo que lo llevaría a encaminarse a la globalización actual.¹⁷ Esto se demuestra a través de la consolidación del neoliberalismo entre los formuladores de políticas económicas y políticas públicas en los años 1980 –tanto en países desarrollados como aquéllos en vías de desarrollo, antes que la globalización se hubiera exteriorizado en el planeta.

Por su parte, las innovaciones tecnológicas fueron premisa necesaria para la globalización. Sin ellas las empresas gigantes no podrían continuar avanzando en la conquista de mercados en distintos puntos de la superficie del planeta, como lo hacen en mejores condiciones desde inicios de 1990.

No obstante, cabe afirmar que la contribución de los adelantos tecnológicos no está sujeta a que la globalización tenga necesariamente una orientación conceptual neoliberal. Los avances tecnológicos son funcionales al crecimiento económico, pero ciertamente dependerá de las políticas públicas el que esa expansión sea sostenida o no, o si degrade o no al medioambiente. Si el crecimiento se busca que sea sostenido, las políticas públicas deberán priorizar un enfoque de inclusión social; y si se cuida que el crecimiento no degrade el

ambiente, las políticas deberán apuntar a la sostenibilidad.

La lucha contra la desigualdad social y por defensa del medioambiente en la hora actual constituyen las líneas de acción pública que mejor ilustran a la conciencia de las poblaciones el que no podamos ya continuar fijados a una visión del desarrollo basada en un modelo de “crecemos ahora para distribuir los beneficios del crecimiento después”. La idea de circunscribirnos sólo al crecimiento productivo, que es lo que se ha visto en el último cuarto de siglo, escenario de predominio del capitalismo neoliberal, traerá inevitablemente consigo externalidades sociales negativas, tales como mayores disparidades sociales, y su correlato, obvias dificultades en la lucha contra la pobreza.

Hay un elemento más sobre el que habría que reparar, sobre el que parece no se está poniendo suficiente atención. El ciclo positivo de la economía mundial ciertamente depende de muchos factores. Pero es claro que los impulsos de este crecimiento continuo de los últimos años, después de 2002,¹⁸ no están proviniendo de casos exitosos de implementación de políticas económicas respondiendo a una agenda interna respecto a la economía y sociedad nacionales, sino de un factor exógeno a éstas, vale decir, de la demanda externa originada en China y la India. Al menos, Japón y las economías latinoamericanas exportadoras de minerales y petróleo (la mayoría) se han reactivado y han ingresado a una etapa de crecimiento sostenido por las ventas internacionales a China, Corea, así como a países que han cobrado mayor dinamismo productivo (naciones europeas mayores) a partir de la demanda por bienes proveniente de las naciones asiáticas mencionadas.

Este crecimiento basado en exportaciones –que, por añadidura son prevalentemente de bienes primarios– está llevando a que se divulgue el criterio de que el desarrollo se logrará teniendo como columna vertebral la necesaria inserción en la economía internacional. La inserción externa es un elemento valiosísimo, pero la cuestión a dilucidar no es si la economía de un país dado debe insertarse o no, sino de cómo debe producirse tal inserción, qué calidad ha de tener ésta, más aún dadas las tendencias actuales de la globalización.

En ese sentido, es relevante postular que el crecimiento económico de un país es bueno, en tanto condición indispensable para su desarrollo. Pero lo es más, si éste resulta de políticas económicas que fortalecen los factores que impulsan internamente la inversión, el ahorro, la producción, la investigación científica y tecnológica. Y lo es más aún, si las políticas públicas consolidan la descentralización, la educación, si obtienen logros sustantivos en la lucha contra la pobreza, avances significativos en el combate a la inequidad social, si fortalecen una democracia en el sentido integral, y si hace una defensa real del medioambiente. El crecimiento económico que dependa del desempeño de las economías de otros países no es sólido, ni es necesariamente sostenido. Un estilo de crecimiento económico para los países latinoamericanos que perjudique la obtención de los objetivos económicos, sociales y ambientales que se acaba de reseñar estará alejando las posibilidades de desarrollo y generando problemas de índole social y político en el mediano y largo plazo. Eso se puede evitar. Utilicemos la potencia de la ciencia económica, y de la ciencia social en general, para

el diseño de políticas y estrategias que nos alejen de situaciones de logros parciales y no sostenibles y nos acerquen a escenarios de desarrollo político, avance económico e integración social, sobre todo teniendo en cuenta las exigencias de una economía globalizada. Les corresponde a los académicos poner el énfasis necesario para hacer frente con solvencia a este reto.

Notas

- 1 Como un ejemplo, los países del Sudeste asiático, el primer grupo de NIC en esa zona, dejaron atrás rápidamente su fase de industrialización por sustitución de importaciones y pasaron a una de exportaciones. De un “crecimiento hacia adentro” transitaron a la estrategia de un “crecimiento hacia fuera desde una plataforma de crecientes capacidades internas en el ámbito productivo y tecnológico”.
- 2 América Latina y el Caribe registró una tasa de crecimiento del PBI promedio anual entre 1991 y 1994 de 4.2%, superior claramente a los índices registrados en los años 80. Fuente: CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe - 2006*, Presentación del Secretario Ejecutivo, Santiago de Chile, 14 de diciembre de 2006.
- 3 Incluso se considera la crisis de México como la primera crisis global.
- 4 Hoy se hace esfuerzos para que se arribe a acuerdos significativos en la Ronda de Doha o Ronda “para el desarrollo”, que fuera lanzada en el 2001, ya con serios tropiezos en la Cumbre de Cancún (2003).
- 5 Aludimos a la práctica de organizaciones de la sociedad civil, de llevar a cabo reuniones alternativas a las de los representantes oficiales de los gobiernos, como protesta por los efectos sociales (inequidad creciente) y ambientales negativos que ellas denuncian y que, en efecto, se observa en distintas formas hoy en día.
- 6 Jonathon Porritt, *Capitalism for the Poor?*, en *Developments*, DFID, Issue 35 2006, pág. 15.
- 7 La región latinoamericana creció en 2006 a una tasa de 5.3%. (Cepal, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina*, Presentación del Secretario Ejecutivo, Santiago de Chile, 14 de diciembre 2006). El caso del Perú es singular, ya que pasó a registrar tasas de crecimiento del PBI positivas desde la segunda mitad de 2001, y desde agosto de ese año lleva ya hasta hoy más de sesenta meses de crecimiento productivo ininterrumpido. (Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 2005 y Nota Semanal*, varios números).
- 8 Joseph Stiglitz toma, como es ampliamente conocido, ese descontento como tema de uno de sus libros, *El malestar en la globalización*.
- 9 En la postura holística, analistas con una vocación histórica postulan que “la globalización en curso es, en primer término, la culminación de un proceso que comenzó con la constitución de América y la del capitalismo colonial-moderno y eurocentrado como un nuevo patrón de poder mundial”. Anibal Quijano, en R. Pajuelo-P. Sandoval, *Globalización y Diversidad Cultural*, IEP, Lima, 2004, pág. 228.
- 10 Utilizamos para este efecto el esquema de ciclos sugerido por Giovanni Arrighi.
- 11 Proceso que fue visible con mayor fuerza desde los últimos años del siglo XIX y particularmente en los primeros años de siglo XX, y que se hizo factible con el crecimiento de las empresas exitosas en sus ámbitos nacionales hasta desbordar los límites del territorio nacional pero también por los desarrollos en la actividad productiva y comercial (transporte, por ejemplo) que se lograron con la Segunda Revolución Tecnológica.

- 12 Proceso que se advierte con mayor claridad en los años 1960 del siglo XX.
- 13 Proceso que se puede observar desde el decenio de los años 1970, con creciente influencia en la política doméstica así como en la política internacional y las vicisitudes del desarrollo internacional.
- 14 Conocido por los historiadores como *the Golden Age* o por los analistas franceses como *les trente années glorieuses*, período que comprende los años 1945-1974. Ver E. Hobsbawm, *El corto siglo XX*.
- 15 La III revolución tecnológica remonta sus orígenes a fines de los años 1960. Pero, en lo que concierne a los aspectos productivos y comerciales, una de sus columnas vertebrales es la invención de la computación, y su divulgación en los años 1970, llegando a masificarse las computadoras personales en el Perú a fines de los años 1980.
- 16 Los países desarrollados fueron disolviendo con mayor o menor profundidad y rapidez los estados de bienestar a lo largo de los años 1980. Las naciones latinoamericanas ingresaron a un similar proceso de disolución de estrategias de desarrollo nacional-popular de una manera más marcada desde 1984, luego del estallido de la crisis de la deuda, en México en 1982. Lo que pasó a tener vigencia en uno y otro conjunto de países fue el pensamiento ortodoxo neoclásico.
- 17 No pudieron evitar los países centrales en América del Norte y Europa Occidental la crisis económica internacional de 1974, que por su magnitud interrumpió el período de treinta años de auge económico y distribución de la riqueza que hemos mencionado antes. Encarar esa crisis significó la aplicación de duras políticas de ajuste, las que se iniciaron en Gran Bretaña y Estados Unidos al comenzar el decenio de los años 1980. Desde entonces, por un cuarto de siglo ya, tenemos un capitalismo con una orientación conceptual distinta de la anterior, de matriz keynesiana.
- 18 Una previsión de la Cepal es que entre el 2002 y el 2007, el producto por habitante crecerá en un 16%. Fuente: Cepal, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe - 2006, Presentación del Secretario Ejecutivo, Santiago de Chile, 14 de diciembre de 2006.



* Luis Pacheco Romero

Es magister en Economía y doctor en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es magister en Sociología por la London School of Economics and Political Science. Diploma en Desarrollo Económico y Planificación por el Istituto di Studio Sviluppo Economico, en Nápoles, Italia. Tiene estudios de postgrado en Administración Nacional del Desarrollo, en el Instituto de Administración Nacional, en Tokio, Japón. Es profesor principal en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, donde enseña cursos relativos a la problemática del desarrollo y de las políticas públicas; enseña

cursos de metodología de la investigación social y de Seminario de Tesis para alumnos de postgrado. Es miembro del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Ha dictado cursos de postgrado en la Universidad de Essex, Inglaterra. Fue, asimismo, profesor visitante en la Universidad Autónoma de Madrid. Ha laborado en el Sector Público, en el Instituto Nacional de Planificación, en la Dirección General de Planificación Económica y Social, así como en la Oficina de Análisis Internacional. Ha trabajado en el Consejo Nacional de Descentralización. Actualmente es consultor en temas de políticas de desarrollo y de cooperación internacional. Tiene publicaciones y ha dado conferencias sobre temas de economía internacional, de política económica y sobre la descentralización.

Problemas jurídicos de la Decisión marco relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembro de la Unión Europea

por Werner Miguel Kühn*

Introducción

El 12 de septiembre de 2006 el abogado general Ruíz-Jarabo Colomer presentó sus conclusiones en el asunto C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, que tiene como objeto una cuestión prejudicial presentada por el *Arbitragehof* o *Cour d'arbitrage* de Bélgica con arreglo al artículo 35 TUE en la cual se solicita al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) se pronuncie sobre la validez de la Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembro.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los problemas jurídicos del asunto, tomando en cuenta la jurisprudencia del TJCE y la doctrina europea. La doctrina relativa a la orden de detención europea se encuentra muy polarizada. Mientras que algunos celebran la puesta

en vigor de la Decisión marco como un primer paso hacia un espacio común de libertad, seguridad y justicia, otros la condenan por temer la creación en un futuro de un supraestado policial acompañada de una restricción cada vez mayor de los derechos fundamentales del ciudadano. Esta ambivalencia resulta de las distintas percepciones de determinados grupos políticos. Pronunciarse sobre las cuestiones prejudiciales no siempre resulta fácil, pues nos encontramos en un ámbito del derecho de la Unión Europea (UE) que aún se encuentra en plena evolución y que quizás por eso tiene fuertes implicaciones políticas. A continuación se tratará de desarrollar una posición moderada orientada al derecho de la Unión Europea, internacional y nacional que contribuya a encontrar una solución apropiada al presente asunto.

La intención de este trabajo es de ofrecer una base doctrinal lo suficientemente elaborada que contribuya a mejorar el entendimiento del razonamiento del

Abogado General, al mismo que se analiza de manera crítica los argumentos presentados en las conclusiones. Al tratarse de un análisis jurídico global, se abordarán aspectos que, si bien no fueron necesariamente mencionados en el asunto, podrían ser objeto de futuras cuestiones prejudiciales.

La base jurídica de la Decisión marco como problema de carácter formal

La primera cuestión prejudicial concierne la base jurídica en el Derecho primario del TUE. El Consejo de la UE identifica como base jurídica al Tratado de la Unión Europea, y en particular las letras a) y b) de su artículo 31 y la letra b) del apartado 2 de su artículo 34. Este parece constituir el aspecto menos controver-

tido de todo el asunto ya que resulta difícil encontrar en la doctrina europea opinión alguna que cuestione la elección de estas disposiciones como base jurídica.

La facilitación de la extradición entre Estados miembro

En su calidad de legislador, el Consejo tiene un poder discrecional respecto a la elección del acto jurídico por medio del cual éste va a manifestar su voluntad soberana, siempre y cuando estos sirvan para alcanzar el objetivo previsto. Para esto, los actos legislativos deben cumplir ciertos requisitos establecidos en los Tratados. Conforme al artículo 34, el Consejo dispone de los siguientes instrumentos: posiciones comunes, decisiones marco, decisiones y convenios. Estos instrumentos se distinguen en los efectos jurídicos que producen dentro de la

Artículo 31

1. La acción en común sobre cooperación judicial en materia penal incluirá, entre otras:

La facilitación y aceleración de la cooperación entre los ministerios y las autoridades judiciales o equivalentes competentes de los Estados miembro, también, cuando así convenga, mediante Eurojust, en relación con las causas y la ejecución de resoluciones;

La facilitación de la extradición entre Estados miembro;

Artículo 34

2. El Consejo dispondrá y fomentará, en la forma y según los procedimientos oportunos tal como se establece en el presente título, la cooperación pertinente para la consecución de los objetivos de la Unión. A tal fin, a iniciativa de cualquier Estado miembro o de la Comisión, el Consejo podrá, por unanimidad:

Adoptar Decisiones marco para la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembro. Las Decisiones marco obligarán a los Estados miembro en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. No tendrán efecto directo;

estructura institucional de la UE y en el ordenamiento jurídico de los Estados miembro. A fin de verificar la legalidad formal del acto, en otras palabras, si la elección de la Decisión marco como acto jurídico fue correcta, resulta necesario tener en cuenta el objetivo legislativo. Ha de señalarse que el objetivo del Consejo al aprobar la Decisión marco 2002/584/JAI de 13 de junio del 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembro,¹ fue sustituir la extradición por un sistema de entrega entre autoridades judiciales. Según el quinto considerando de la Decisión marco, la creación de un nuevo sistema simplificado de entrega de personas condenadas o sospechosas, con fines de ejecución de las sentencias o de diligencias en materia penal permitiría eliminar la complejidad y los riesgos de retraso inherentes a los actuales procedimientos de extradición. Este proyecto se remonta a las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere en 1999, en el que se acordó suprimir entre los Estados miembro el procedimiento formal de extradición para las personas que eluden la justicia después de haber sido condenadas por sentencia firme y acelerar los procedimientos de extradición relativos a las personas sospechosas de haber cometido un delito. Aunque ya en el Consejo Europeo de Cardiff que tuvo lugar en junio de 1998 se había discutido la posibilidad de facilitar la extradición reduciendo la formalidad en los procedimientos,² fue en Tampere donde se decidió hacer del principio de reconocimiento mutuo el elemento determinante del futuro sistema de extradición al mismo tiempo que se reconocía que alcanzar dicho objetivo requeriría una aproximación de las legislaciones.

*Un mejor reconocimiento mutuo de las resoluciones y sentencias judiciales y la necesaria aproximación de las legislaciones facilitarían la cooperación entre autoridades y la protección judicial de los derechos individuales. Por consiguiente, el Consejo Europeo hace suyo el principio del reconocimiento mutuo, que, a su juicio, debe ser la piedra angular de la cooperación judicial en materia civil y penal en la Unión. El principio debe aplicarse tanto a las sentencias como a otras resoluciones de las autoridades judiciales.*³

En conclusión, la adopción de la Decisión marco debe verse como un intento de facilitar la extradición entre los Estados miembro conforme al artículo 31 TUE.⁴ Ciertas fuentes señalan que el abandono de la terminología clásica de extradición a favor del término de entrega está relacionado con el reemplazo de la oportunidad política en la decisión de extradición por una decisión puramente judicial.⁵ Otros autores señalan que este término es erróneo pues con él generalmente se asocia la entrega de un individuo a un tribunal internacional.⁶ De hecho, el término “entrega” fue utilizado por primera vez en los mecanismos de cooperación entre los Estados miembro de las Naciones Unidas y los tribunales internacionales creados por esta organización. El artículo 29, apartado 2, letra e) del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia⁷ y el artículo 23 del Estatuto del Tribunal Penal para Ruanda⁸ utilizan el término *surrender* en inglés, *extradition* en francés, *entrega* en español, al igual que el artículo 89 del Estatuto del Tribunal Penal Internacional.⁹ La orden de detención solo se emite y se ejecuta en el marco de una relación horizontal entre Estados miembro, lo que la distingue de una

entrega en sentido estricto. Además, el autor alega que los tribunales internacionales en materia penal han desarrollado un régimen especial distinto a la extradición.¹⁰ Conuerdo con Plachta en que una entrega se distingue de la extradición clásica ya que en el marco de la cooperación judicial entre los tribunales internacionales y los Estados miembro de las Naciones Unidas no existe lugar para la oportunidad política. El hecho de que los tribunales internacionales de Yugoslavia y de Ruanda hayan sido creados por medio de resoluciones del Consejo de Seguridad basadas en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas obliga a sus Estados miembro a cooperar sin excepción alguna. Por otra parte, en caso de que el Consejo hubiese querido crear un mecanismo distinto a la extradición esto podría acarrear serios problemas pues la persona detenida con motivo de una orden de arresto emitida contra él no se encontraría más en el campo de aplicación del artículo 5, apartado 1, letra f) del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.¹¹ Resulta difícil pensar que la intención de los que diseñaron la Decisión marco era limitar la protección efectiva de los derechos fundamentales del individuo. Un análisis del proceso decisorio que llevó a la adopción de la Decisión marco sugiere que no existió razón objetiva alguna por parte de la Comisión y del Consejo para la elección de este término.

Los Estados miembro parecen interpretarlo de la misma manera pues por ejemplo el artículo 16, apartado 2 de la Ley Básica de Alemania, modificado tanto para cumplir los requisitos de la cooperación judicial con los tribunales internacionales, así como con los demás Estados miembro de la UE, utiliza el término

tradicional de *Auslieferung* que significa extradición. Asimismo, la ley que transpone la Decisión marco en el Reino Unido lleva el título de *Extradition Bill*, lo que no requiere de traducción. La respectiva ley finesa utiliza por su parte igualmente en su versión original en lengua sueca,¹² el término de extradición, es decir *utlämning* en lugar de *överbämnande*, como debería denominarse la entrega. Para terminar, resulta oportuno consultar también la ley danesa de transposición de la Decisión marco¹³ que incorpora los artículos 2º y 3º en la ley general de extradición. El término empleado allí es aún el de *udlevering*, como suele denominarse normalmente a la extradición y muy diferente al de *overgiveelse*.

Asimismo, el Tribunal Constitucional de Polonia analizó en su sentencia relativa a la constitucionalidad de la Ley polaca de transposición de la Decisión marco las diferencias entre ambos procedimientos. En su opinión, la “entrega” abandona el principio de doble incriminación, implica una judicialización del procedimiento, así como una simplificación y aceleración del procedimiento de extradición, al igual que una eliminación de dos barreras importantes: la no extradición de ciudadanos propios y la no extradición por razones políticas. En mi opinión, el Tribunal Constitucional de Polonia hizo algo muy sabio pues consideró que si bien existían diferencias, estas se encontraban únicamente a nivel legal primario, declarando al mismo tiempo que era necesario efectuar una interpretación desde la perspectiva del derecho constitucional.¹⁴ Declaró que ambos institutos tenían como objetivo la transferencia de ciudadanos polacos con el propósito de su persecución o sanción penal y que por lo tanto la “entrega” debía verse como una variante de la “extradición”.

Subrayó además que la orden de detención podía ser percibida por el individuo afectado como una agravación de su situación.¹⁵ Jurídicamente hablando desde la perspectiva constitucional, diversos aspectos materiales (por ejemplo, la abolición del requisito de la doble incriminación) y procesales (por ejemplo, los plazos decisorios mucho más cortos) de la “entrega” tienen como efecto una mayor injerencia en los derechos fundamentales del afectado que la “extradición”. Siguiendo un razonamiento a *minori ad maius* se puede concluir que la “entrega” debe verse como una variante de la “extradición”.

Si bien resulta difícil compartir la tesis postulada por el Tribunal Constitucional de Polonia de que una “entrega” sea más injerente que una “extradición” (esto se examinará más adelante), ha de admitirse que desde un punto de vista de la protección de los derechos fundamentales del afectado no se advierte una gran diferencia. En ambos casos se injiere en la libertad individual a favor de un ordenamiento jurídico penal extranjero.

El Abogado General no niega este aspecto pues admite que las posiciones en el plano legislativo, en el doctrinal y en el jurisprudencial no son tan discrepantes. En su opinión, éstas dependen de la perspectiva elegida. Sostiene que cuando la atención se dirige al resultado, florecen las coincidencias, pero las disparidades descuellan si se repara en los fundamentos de este modo de colaboración y en la forma en la que se desarrolla.¹⁶ La orden de detención europea constituye ciertamente un avance en la cooperación judicial dentro de la UE. Elementos tales como la abolición de la oportunidad política a favor de la introducción de un procedimiento puramente

judicial, los cuales serán analizados más adelante con mayor profundidad, contribuyen efectivamente a la eficacia de este sistema. Considero, sin embargo, que para los propósitos del presente asunto resulta absolutamente necesario efectuar un análisis desde la perspectiva de la salvaguardia de los derechos fundamentales. De hecho, de la segunda pregunta cuestión prejudicial se desprende claramente la solicitud de esclarecer la conformidad de la Decisión marco con el artículo 6, apartado 2 TUE, en particular, con el principio de legalidad o con el de igualdad y no discriminación, garantizados por esta norma. La legalidad, comúnmente definida según la tradición jurídica occidental como la aspiración de establecer justicia, solo puede entenderse como la necesidad de hacer prevalecer a los derechos fundamentales, tanto relativos a la libertad individual como a la igualdad. En consecuencia, solo esta perspectiva es relevante en el asunto a tratar por el TJCE.

En conclusión, ha de suponerse que el término de “entrega” no implica una materia fundamentalmente diferente a la extradición.¹⁷

La Decisión marco como instrumento jurídico

La introducción de un nuevo sistema de extradiciones de este tipo hará necesaria una aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembro. Esto tendrá como consecuencia una armonización del derecho nacional de cooperación judicial en materia penal (decisión judicial, plazos) y del derecho procesal penal (garantías procesales). La armonización de la normativa nacional en materia de cooperación judicial hará posible que la autoridad

judicial de un Estado miembro comunique la orden de detención y solicite directamente a la autoridad judicial del Estado miembro su ejecución sin que sea necesaria la intervención de una autoridad adicional, conforme a lo previsto en el artículo 9, apartado 1 de la Decisión marco. En caso de que la autoridad judicial emisora desconozca el paradero del individuo buscado, el artículo 10, apartado 1 abre la oportunidad de dirigirse a los puntos de contacto de la red judicial europea para realizar las indagaciones necesarias.

Otro aspecto que exige una armonización es el de los cortos plazos para la entrega del detenido a la autoridad emisora de la orden de detención, determinados en los artículos 17 y 23 de la Decisión marco. Todos estos elementos afectan únicamente los procedimientos nacionales de cooperación penal y no el derecho material, lo que permite excluir al artículo 31, letra e) TUE como base jurídica. Este aspecto tendrá relevancia más adelante en cuanto al interrogante de si existe una vulneración del principio *nullum crimen sine lege certa*.

En cuanto a la elección de la Decisión marco, concuerdo completamente con la posición de la Comisión y con la argumentación del Abogado General en el punto 67 de sus conclusiones, en que la Decisión marco constituye el instrumento jurídico más eficaz para lograr la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembro. Una interpretación sistemática del artículo 34, apartado 2, letra a) TUE a la luz de los artículos 37 y 39 TUE permite deducir que las posiciones comunes son particularmente importantes en el ámbito de las relaciones internacionales de la UE y de sus Estados miembro. Éstas

sirven en primer lugar para fijar un objetivo y en segundo lugar como marco jurídico para la respectiva presidencia del Consejo que representa a la UE hacia el exterior en el ámbito del tercer pilar. Las medidas que requieran una transposición en el ámbito nacional deben ser aprobadas mediante los demás instrumentos de la UE.¹⁸ La posibilidad de celebrar convenios en el marco de la UE tiene el inconveniente de requerir su adopción en los Estados miembro según sus respectivas normas constitucionales, lo que puede tardar varios años. De hecho existen ya dos convenios de ese tipo, el Convenio del 10 de marzo de 1995 relativo al procedimiento simplificado de extradición y el Convenio de 1996 relativo a la extradición entre los Estados miembro de la Unión Europea. La Comisión señala correctamente que ninguno de estos convenios había entrado en vigor antes del Tratado de Ámsterdam. De hecho, hasta el 18 de agosto de 2005, habían ratificado el Convenio 18 Estados miembro, mientras que doce de ellos la aplicaban, en sus relaciones mutuas, de forma anticipada.¹⁹ Tal como lo señalan Peers y Plachta, los convenios de derecho internacional público (como lo son los convenios suscritos en el marco del tercer pilar o los convenios de las Naciones Unidas o del Consejo de Europa) son poco apropiados para lograr una armonización ya que no siempre son ratificados por todos los miembros e incluso no pocos signatarios agregan reservas²⁰ y declaraciones interpretativas²¹ lo que de antemano merma su plena aplicación.²² El primer autor menciona expresamente el Convenio entre los Estados miembro relativo a la lucha contra el terrorismo adoptado en el seno del Consejo de Europa, el convenio *ne bis in idem*, sobre la entrega de personas sentenciadas, sobre las demandas de extradición por fax, la

transferencia de procedimientos penales y la validez de sentencias penales, los cuales forman un conjunto impresionante de convenios que, sin embargo, nunca entraron en vigor. Debido a esta situación, los Estados miembro acordaron aplicar un acuerdo de cooperación mutua en materia penal²³ (complementario al respectivo Convenio del Consejo de Europa) que ya había estado siendo negociado desde hacía mucho tiempo. No obstante, este acuerdo tampoco se encuentra en vigor ya que para el 28 de noviembre de 2003 solo había sido ratificado por Dinamarca, España y Portugal. Fue a partir de este momento que el Consejo empezó a utilizar el nuevo instrumento de las decisiones marco para impulsar la cooperación transfronteriza en materia penal.

Peers se pronuncia en contra del recurso a las acciones comunes, lo que no sorprende tratándose de un instrumento que no pertenece al tercer sino más bien al segundo pilar conforme al artículo 12 TUE. Según el autor, las acciones comunes no pueden ser consideradas instrumentos suficientes de armonización de normas penales que puedan justificar la abolición de la doble incriminación por la falta de competencia del TJCE de interpretarlas, por la vaguedad de sus disposiciones, la controversia sobre si las acciones comunes son vinculantes jurídicamente y por el contenido limitado de las obligaciones que contienen: en cada acción común relativa al derecho penal material los gobiernos de los Estados miembro no estaban obligados a alcanzar un fin específico sino únicamente a presentar proposiciones a los parlamentos nacionales.²⁴

El instrumento indicado para lograr una aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembro es la Decisión marco ya que se orienta a los principios de la Directiva comunitaria en el sentido de que obliga a los Estados miembro en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Por esta razón este instrumento respeta el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 2 TUE para el ámbito intergubernamental de la UE.²⁵ Este acto jurídico obliga a todos los poderes del Estado, incluyendo al legislativo, lo que permite adaptar las normas nacionales relativas a la cooperación penal y al derecho procesal penal. Su aprobación requiere una decisión unánime, sin embargo, se trata de una decisión única al momento de la adopción del texto final pues su puesta en vigor está asegurada desde un inicio, haciendo superfluos los procedimientos de ratificación largos y extremadamente aleatorios.²⁶

Los efectos jurídicos mencionados hacen que la forma jurídica de la Decisión marco se imponga ante otros tipos de actos jurídicos como las decisiones. Al igual que la Decisión marco ésta es vinculante para los Estados miembro, sin embargo, se distingue respecto al motivo y a los destinatarios. Las decisiones no están concebidas para el objetivo de lograr la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias sino que pretenden alcanzar “cualquier otro fin”. En consecuencia, se dirigen a los órganos ejecutivos nacionales cuya función consiste en ejecutar el derecho.²⁷

El problema de la sustitución jurídica de los tratados de extradición por la Decisión marco

Casi ningún autor ha tratado la cuestión de si es posible, desde el punto de vista jurídico, reemplazar los tratados de extradición vigentes entre los Estados miembro de la UE por una simple Decisión marco. Solo *Schilling* aborda este interrogante.²⁸ Conforme al artículo 31, apartado 1 de la Decisión marco, sus disposiciones sustituirán a partir del 1 de enero de 2004 a las disposiciones correspondientes de los convenios siguientes aplicables en materia de extradición en las relaciones entre Estados miembro. Esta sustitución es un procedimiento desconocido tanto en el derecho internacional público general como en el marco de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados (CVDT). Solamente prevén una enmienda (artículo 40 CVDT) o modificación de tratados (artículo 41 CVDT) por medio de otros tratados. Ya que el derecho internacional público no exige una forma específica para la suscripción de tratados no habría ningún inconveniente desde el punto de vista del derecho internacional en considerar una decisión unánime del Consejo como tratado en este sentido, siempre y cuando éste se rija por el derecho internacional, conforme al requisito establecido en el artículo 2, apartado 1, letra a CVDT. El autor sostiene que este requisito *no* se cumple por haberse utilizado una forma jurídica propia del derecho de la UE. Me parece que en este contexto el autor niega muy precipitadamente el carácter de derecho internacional del derecho de la UE. De hecho, la doctrina se encuentra dividida respecto a la caracterización de este estrato de derecho. Mientras que antiguamente se presumía de manera casi unánime que el ámbito

intergubernamental de la UE pertenecía al derecho internacional público, actualmente cada vez más autores subrayan las particularidades del derecho de la UE, en particular respecto a los efectos de las decisiones marco. Personalmente concuerdo con *Tomuschat* en que el derecho de la UE va más allá del derecho internacional y, por lo tanto, debe considerarse un derecho *sui generis* estrechamente vinculado al derecho internacional público. Sin embargo, muchos autores aún consideran al derecho de la UE como derecho internacional público.

No obstante, el autor no ve razón objetiva alguna por qué el derecho internacional debería negar los efectos jurídicos de determinados actos que solo se distinguen de las demás formas de tratados por el hecho de no estar regidos por el derecho internacional si éstos mismos se atribuyen la capacidad de emanar efectos jurídicos de naturaleza de derecho internacional. *Schilling* indica que la Decisión marco tiene precisamente este objetivo. Según el artículo 40 y ss CVDT, un tratado multilateral podrá ser enmendado por acuerdo entre todas las partes, o en la relación entre los Estados que deseen la modificación a condición de que no afecte al disfrute de los derechos que a las demás partes correspondan en virtud del tratado ni al cumplimiento de sus obligaciones. En este sentido cabe evocar lo establecido por el TJCE en su sentencia de 10 de enero de 2006, según la cual los acuerdos internacionales priman sobre las disposiciones de derecho comunitario derivado. Este precepto debería ser igualmente aplicable en el marco intergubernamental, lo que exigiría un análisis de la Decisión marco. La Decisión marco no está en contradicción con el CVDT ya que su artículo 31, apartado 1 estipula que

la sustitución de los antiguos tratados de extradición se efectuará “sin perjuicio de su aplicación en las relaciones entre Estados miembro y terceros Estados”.

En consecuencia, al haberse aprobado de manera unánime la Decisión marco debe ser considerada como un tipo de tratado en el sentido del derecho internacional²⁹ que genera efectos de derecho internacional público y que por lo tanto puede considerarse como *actus contrarius* capaz de sustituir los acuerdos de extradición previamente suscritos por los Estados miembro.

El razonamiento del Abogado General fue menos dogmático más no menos convincente, ya que, en lugar de entrar en una discusión teórica, optó por un análisis pragmático de este aspecto, haciendo referencia a la práctica legislativa dentro de la UE. La sustitución del Convenio de Bruselas³⁰ por el Reglamento (CE) n 44/2001 del Consejo, de 22 de setiembre de 2000 (artículo 68),³¹ entre otras, sirvió como precedente de la inviabilidad del principio de *actus contrarius*.³²

Conclusión

De todo esto se desprende que el Consejo recurrió a la base jurídica correcta para adoptar la Decisión marco relativa a la orden de detención europea.

Problemas jurídicos de naturaleza material

Los problemas jurídicos de naturaleza material son más complejos. Éstos conciernen tanto el principio de reconocimiento mutuo así como el principio de

legalidad. El análisis a continuación se enfocará más que nada en éste último principio debido a que abarca a su vez varios principios entre los cuales pueden mencionarse el principio *nullum crimen sine lege certa*, de igualdad y no discriminación, así como el principio de seguridad jurídica.

Pienso que una de las dificultades del caso reside en esclarecer hasta que punto la estructura jurídica del nuevo espacio de justicia dentro de la UE, en el que la orden de detención europea jugará un papel importante, puede influir en la situación jurídica del individuo. En otras palabras, nos encontramos en un ámbito en plena evolución determinado por la política que afecta tanto la relación horizontal entre Estados como la relación vertical entre los Estados y el individuo.

El principio de reconocimiento mutuo

Primeramente se procederá a determinar hasta que punto el reconocimiento mutuo injiere en la soberanía estatal y en los derechos de un individuo afectado por una orden de detención europea.

a) Los orígenes del principio de doble incriminación

El derecho penal en Europa tal como se ha desarrollado en los últimos siglos se basa en el principio de la soberanía de los Estados. Este principio que se remonta al filósofo francés *Jean Bodin* y que constituye el fundamento del orden político en Europa desde la Paz de Westfalia o Tratado de Westfalia de 1648 dispone que cada Estado, sea este grande o pequeño, es independiente en su

territorio y no conoce poder superior alguno.³³ Las relaciones entre estos Estados soberanos se rigen según los principios de igualdad y de reciprocidad *inter pares*, del respeto y de la consideración mutua.

En el ámbito del derecho penal la soberanía tiene como efecto que los Estados miembro puedan definir libremente lo que esté sometido a sanción. El desarrollo histórico independiente durante los siglos ha llevado a diferencias considerables entre los ordenamientos jurídicos estatales basadas en tradiciones diversas. Debido a que no es posible encontrar una teoría común del derecho penal material en Europa resulta igualmente difícil armonizar el derecho penal.

El Estado soberano es igualmente libre de determinar el ámbito de aplicación de su derecho penal. No está limitado al principio de territorialidad sino que puede ampliar su competencia de sanción (*ius puniendi*) a hechos con los que mantiene un leve vínculo, por ejemplo a todos los actos cometidos contra sus ciudadanos (el llamado principio de personalidad activa) o que tienen efectos en el Estado, incluso si estos son relativamente leves.

Otra cosa es si el Estado puede ejercer de hecho su poder de sanción ya que el derecho de un Estado colinda con el derecho soberano de otro de determinar si y hasta qué medida quiere apoyar al otro en la persecución penal y de definir los criterios para la entrega de un individuo, procedimiento tradicionalmente denominado "extradición". Existen excepciones únicamente cuando un Estado ha asumido un compromiso contractual e incluso en este ámbito se aprecian los principios típicos del derecho de

extradición: el principio de la doble incriminación y de la no extradición de los propios ciudadanos.

Se puede retener que el poder soberano de sanción de un Estado y la decisión soberana de los demás Estados respecto a la asistencia judicial y extradición se limitan respectivamente.³⁴

b) Introducción al principio de reconocimiento mutuo establecido en la Decisión marco

Tal como se mencionó anteriormente, fue en el Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999 donde se hizo del principio de reconocimiento mutuo la "piedra angular" de la cooperación judicial en materia civil y penal en la Unión. Esta expresión ha sido incluida en el apartado 6 del preámbulo de la Decisión marco. El principio mismo fue incorporado expresamente en su artículo 1, apartado 2. Según este principio, las decisiones judiciales en un Estado miembro deben ser reconocidas y ejecutadas por las autoridades judiciales en otros Estados miembro entendiendo que, a pesar de que los sistemas jurídicos pueden divergir unos de otros, las decisiones adoptadas por todas las autoridades judiciales de la UE deben ser consideradas equivalentes.³⁵ Esta decisión nació de la necesidad de eliminar los obstáculos a la cooperación judicial a fin de hacer frente al creciente problema del crimen transfronterizo y a la facilidad con la cual los criminales pueden desplazarse en el espacio de la UE.

La Decisión marco tiene como modelo los acuerdos de extradición suscritos por España con los demás Estados miembro de la UE (por el momento con Italia, Reino Unido y Portugal),³⁶ de los

cuales el primero fue el Tratado entre el Reino de España y la República italiana para la persecución de delitos graves mediante la superación de la extradición en un espacio de justicia común, hecho en Roma el 28 de noviembre de 2000.³⁷ En dicho tratado las partes contratantes acordaron la supresión de los procedimientos de extradición para los delitos graves de terrorismo, crimen organizado, tráfico de estupefacientes, tráfico de seres humanos, abuso sexual contra menores y tráfico ilícito de armas. El objetivo fue crear un espacio común en el que las sentencias penales de condena y resoluciones judiciales de restricción de la libertad personal ejecutables dictadas en cualquiera de ambos Estados tengan plena validez, reconocimiento y eficacia en el territorio de ambos Estados. Conforme a su artículo 1, las disposiciones de aquel Tratado se aplicarán a las sentencias penales de condena y a las resoluciones judiciales de restricción de la libertad personal dictadas en el curso de un proceso penal, cuando estas sentencias y resoluciones judiciales sean ejecutivas y se refieran a hechos relativos a terrorismo, crimen organizado, tráfico de estupefacientes, tráfico de armas, trata de seres humanos y abuso sexual contra menores, castigados con una pena máxima prevista que no sea inferior a cuatro años de privación de libertad. La calificación legal de los hechos y la determinación de la pena se efectuará según el ordenamiento jurídico de la parte requirente. Su artículo 2 establece el principio de reconocimiento mutuo al disponer que las partes reconocen eficacia en su territorio de las resoluciones judiciales señaladas en el artículo 1 y proceden a ejecutarlas de acuerdo con los requisitos y las modalidades del presente Tratado. Su apartado 2 aclara que la calificación legal de los hechos efectuada por la parte

requirente será vinculante para la parte requerida. Es destacable que, conforme al artículo 5, apartado 3, la condición de nacional de la parte requerida no será obstáculo para la entrega.

La introducción de este principio tuvo como consecuencia la abolición del requisito de la doble incriminación como principio clásico de la extradición y manifestación de la soberanía estatal, según el cual el Estado solicitado con una demanda de extradición es libre de supeditarla a la punibilidad de los hechos conforme a su derecho interno.³⁸ Éste es un requisito común en los acuerdos de extradición actuales que tiene su justificación en la reticencia de los Estados de hacer uso de sus poderes soberanos para aplicar normas contrarias a su propio concepto de derecho.³⁹ Tal es el caso del artículo 2 del Convenio europeo sobre la Extradición suscrito el 13 de diciembre de 1957. No obstante, a diferencia de lo que había propuesto la comisión en un inicio en su propuesta de Decisión marco,⁴⁰ el reconocimiento recíproco no constituye la regla, sino más bien la excepción en la Decisión marco. Procede recordar que la antigua propuesta de la Comisión preveía como regla general la supresión del principio de doble incriminación. Para tener en cuenta el temor de que esto pudiese llevar a una prevalencia del sistema penal más represivo, se preveía la creación de una lista negativa que, según el respectivo artículo 27 de la propuesta de Decisión marco de la comisión, sustraería del ámbito de aplicación de la orden de detención a aquellas conductas que los Estados miembro han despenalizado.

La regla que establece el requisito de doble incriminación se encuentra consagrada en los apartados 1 y 4 del

artículo 2 de la Decisión marco.⁴¹ Respecto al derecho del Estado miembro emisor, el apartado 1 dispone que se podrá dictar una orden de detención europea por aquellos hechos para los que la ley del Estado miembro emisor señale una pena o una medida de seguridad privativas de libertad cuya duración máxima sea al menos de 12 meses o, cuando la reclamación tuviere por objeto el cumplimiento de condena a una pena o medida de seguridad no inferior a cuatro meses de privación de libertad. En lo que concierne el derecho del Estado miembro de ejecución, el apartado 4 establece que para los delitos distintos de los mencionados en el apartado 2, la entrega podrá supeditarse al requisito de que los hechos que justifiquen la emisión de la orden de detención europea sean constitutivos de un delito respecto del derecho del Estado miembro de ejecución, con independencia de los elementos constitutivos o la calificación del mismo. La excepción más importante se encuentra precisamente en dicho apartado 2 que contiene una lista de 32 categorías de actos delictivos. Conforme al apartado 3, el Consejo podrá añadir en todo momento, por unanimidad y previa consulta al Parlamento europeo, en las condiciones previstas en el apartado 1 del artículo 39 del TUE, otras categorías de delitos a la lista incluida en el apartado 2 del presente artículo. El Consejo considerará, a la vista del informe que le presente la comisión con arreglo al apartado 3 del artículo 34, si procede ampliar o modificar dicha lista. En consecuencia, la Decisión marco utiliza un sistema perfectamente contrario al propuesto en un inicio por la comisión que se basaba en una lista negativa de las categorías de delitos sometidas a la doble incriminación.

Estas categorías de delitos no pueden considerarse figuras delictivas o tipos delictivos en el sentido del derecho penal material pues están tipificados de una manera genérica y por lo tanto carecen de los elementos constitutivos de la conducta a sancionar.⁴² Tal como se deduce de este apartado, la calificación del delito por el cual se emite la orden de arresto se efectuará conforme al derecho del Estado miembro de emisión.

A efectos de poder decidir sobre la entrega, la orden de detención deberá contener determinadas informaciones respecto a la identidad de la persona, así como una descripción de las circunstancias en que se cometió/cometieron la infracción o infracciones, incluido el momento (fecha y hora), lugar y grado de participación en la(s) misma(s) de la persona buscada. Más importante es aún el requisito de señalar la naturaleza y la tipificación legal de la infracción o infracciones y disposición legal o código aplicable. Para tal fin, la autoridad judicial emisora deberá igualmente marcar la categoría de delito de entre las 32 disponibles. Importante en el presente asunto será determinar hasta que punto la autoridad judicial del Estado miembro podrá verificar ciertas informaciones y si incluso dispone de un poder de apreciación, más que nada en lo que concierne la categorización de los delitos por los cuales se persigue penalmente al individuo.

El principio de reconocimiento mutuo se manifiesta igualmente en las dos otras funciones de la orden de detención mencionadas en el artículo 1, apartado 1 de la Decisión marco, es decir, la entrega por otro Estado miembro de una persona buscada para la ejecución de una pena o una medida de seguridad privativas de libertad.

c) La injerencia en la soberanía de los Estados miembro y los derechos del individuo

aa) El aspecto interestatal de la orden de detención

La orden de detención europea limita la soberanía de los Estados miembro de la Unión Europea ya que injiere en dos principios centrales del derecho de extradición: el principio de la incriminación mutua y de la no extradición de ciudadanos propios⁴³. Los Estados miembro son obligados a apoyar a otros Estados en la aplicación de su derecho penal aún si los actos del individuo cuya entrega se solicita no están penalizados por la Ley del Estado de ejecución e incluso si ciudadanos de este último Estado podrían verse afectados pues en la Decisión marco falta una disposición similar al artículo 6, apartado 1, letra a del Convenio europeo de extradición de 1957.⁴⁴ A esta injerencia en la soberanía nacional debe sumarse la abolición del principio de reciprocidad como elemento clásico del derecho de extradición que autoriza a un Estado a rechazar la demanda de extradición si el otro Estado no procediera a la extradición en un caso similar.⁴⁵

No obstante, como señala *Fuchs*, esta injerencia en la soberanía es unilateral ya que ni la Decisión marco relativa a la orden de detención ni otras normas europeas contienen reglas que limiten el poder de sanción o el derecho de un Estado miembro de aplicar su derecho penal.⁴⁶ Existe un gran número de directivas, decisiones marco y acuerdos en el marco del tercer pilar que influyen en el derecho penal material, sin embargo, éstas siempre imponen a los Estados miembro una obligación de sanción. Aparte de ciertas excepciones⁴⁷ no

existe en el derecho de la UE norma alguna que limite el alcance del derecho penal. Los Estados miembro disponen de la libertad de ir más allá de la sanción mínima que exige el derecho de la UE. Ellos pueden imponer sanciones más severas así como determinar el alcance de su poder de sanción. Por lo tanto, la orden de detención europea injiere de manera unilateral en el equilibrio del poder de sanción de los Estados pues no limita su capacidad de crear normas penales y de determinar el alcance de su soberanía en materia penal sino que más bien limita el derecho soberano de los demás Estados de apoyar la persecución penal o denegar el apoyo.⁴⁸

bb) Compatibilidad del principio de reconocimiento mutuo con el artículo 6 TUE

(1) Los derechos fundamentales del individuo buscado

Podemos constatar que, al igual que en los procedimientos de extradición, la entrega por medio de la orden de detención europea se desenvuelve en el marco interestatal sin mayor participación del individuo que se ve más bien reducido a objeto del procedimiento (y no sujeto ya que no tiene muchas posibilidades de influir en el curso del mismo). Sin embargo, la emisión y ejecución de una orden de detención europea injiere, al igual que una extradición, en los derechos fundamentales de la persona afectada. El respeto de los derechos fundamentales es un aspecto muy relevante en el presente asunto. La Decisión marco hace referencia expresa a los derechos fundamentales de la UE, además de contener varias garantías procesales, excepciones a la extradición y cláusulas salvatorias. Con ello, al reconocer derechos

subjetivos la Decisión marco refleja una tendencia moderna en el derecho de extradición que no solo ve la extradición como una relación bipolar entre Estados, sino como una relación tridimensional en que se tienen que tomar en consideración los derechos humanos de la persona afectada.⁴⁹

Conforme a su considerando 12, la Decisión marco respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y reflejados en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, en particular en su capítulo VI. Según el artículo 1, apartado 3, la Decisión marco no podrá tener por efecto el de modificar la obligación de respetar los derechos fundamentales y los principios jurídicos fundamentales consagrados en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.

Muchos autores discuten el sentido de esta última cláusula y llegan generalmente a la conclusión de que expresa un hecho que se sobreentiende ya que los efectos del artículo 6 se extienden a todos los actos de la UE y en consecuencia también a la Decisión marco como acto jurídico atribuible a la UE.⁵⁰ Igualmente aplicable al interpretar la Decisión marco sería el apartado 2 del artículo 6 que expresa el compromiso de la UE al respeto de los derechos fundamentales consagrados en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. En este contexto ha de citarse la sentencia *Pupino* en la que el TJCE estableció que una Decisión marco debe interpretarse a la luz de este Convenio.⁵¹

(a) La libertad individual

Antes de analizar en profundidad el contenido del artículo 1, apartado 3 de la Decisión marco cabe retener que la emisión y ejecución de una orden de detención europea injiere en los derechos fundamentales de la persona afectada, particularmente en la libertad individual (véase el artículo 2, apartado 2 de la Ley Básica alemana). En el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, relevante para la interpretación del artículo 6 TUE, sería el artículo 5, apartado 1, letra f, que autoriza injerencias en la libertad individual en el marco de una extradición.⁵² Ya anteriormente se ha dicho que no puede suponerse que el Consejo tendría como intención sustraer el nuevo procedimiento de entrega del ámbito de aplicación de esta disposición del Convenio. Las relativamente pequeñas diferencias entre la extradición y la entrega no justifican una interpretación diferente. En todo caso, debería optarse por una interpretación análoga del Convenio ya que en el momento en que se creó no existía tal procedimiento ni tampoco se preveía su creación.⁵³

La libertad individual se garantiza dentro de los límites garantizados por las leyes a su vez aprobadas conforme a la constitución de cada Estado. En consecuencia, el legislador puede restringirla también a favor de otros ordenamientos jurídicos.⁵⁴

(b) El derecho del ciudadano a no ser extraditado

Conviene analizar aparte si existe además un derecho fundamental del individuo internacionalmente reconocido a solo ser juzgado de acuerdo a las

normas de su Estado de origen. Esta cuestión es fundamental en primer lugar porque el derecho a la libertad individual es el derecho fundamental más general, de carácter subsidiario y por lo tanto más débil desde el punto de vista del derecho constitucional debido a que su restricción no exige un grado demasiado alto de justificación por parte del legislador. En segundo lugar, resulta necesario aclarar esta cuestión porque muchos Estados miembro han tenido que adaptar sus constituciones para hacer posible la aplicación de la Decisión marco. El objeto de modificación fue sobre todo la prohibición de la extradición de ciudadanos del propio Estado al extranjero (véase el artículo 16, apartado 2, frase 2 de la Ley Fundamental alemana que después de la reforma constitucional prevé la extradición únicamente a tribunales internacionales y a Estados miembro de la UE) cuyos orígenes se remontan al siglo XIX en el que se formaron los actuales Estados nacionales en Europa.

Un argumento en contra de la extradición de ciudadanos propios podría deducirse del principio democrático. Este es un argumento utilizado por el Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*) en su sentencia de 18 de julio de 2005 y se basa en la premisa de que un ciudadano tiene el derecho a ser protegido por parte de su Estado de una extradición que lo arriesgaría a ser juzgado según las leyes de otro Estado, desconocidas para él y que éste no pudo influenciar como ciudadano activo a través de los procedimientos del sistema democrático.⁵⁵ La sentencia del *Bundesverfassungsgericht* ha sido criticada por su posición exageradamente soberanista. Sin embargo, no parece ir tan lejos como para rechazar el

abandono del requisito de la doble incriminación. De acuerdo a esta sentencia la extradición de los propios ciudadanos es el resultado de una evolución a nivel supranacional e internacional a la que la Ley Fundamental no pone barreras excesivas por ser ésta particularmente inclinada al derecho internacional público.⁵⁶

Uno de los autores que más se aferran al principio de la doble incriminación es *Schünemann* quien afirma que el principio democrático garantiza al individuo que solo se le “encarcelará como enemigo de la sociedad” conforme a las normas en cuya adopción él ha sido capaz de participar como ciudadano activo.⁵⁷ *Deiters* rechaza la existencia de un derecho a ser sancionado únicamente según las normas de su Estado de origen. Si el principio democrático lo exigiese, entonces debería mantenerse el requisito de la doble incriminación. El autor recuerda que la función del derecho penal consiste en garantizar la vigencia de las normas centrales de una sociedad y que por lo tanto para su aplicabilidad solo cuenta que la respectiva persona se haya encontrado en el territorio de aquel Estado en el momento de realizar el respectivo acto. En caso contrario las normas penales no tendrían vigencia para los extranjeros y su aplicación contra menores de edad que no han llegado a la edad de voto debería ser considerada una vulneración del principio democrático. *Deiters* alega que el artículo 16, apartado 2, frase 2 de la Ley Fundamental permite expresamente la entrega de ciudadanos alemanes a otros Estados miembro de la UE cuando esto esté determinado por la Ley y siempre y cuando se respeten los principios del Estado de derecho. Según él no se puede sostener que dicha disposición exija la doble incriminación ya que esta opinión se basa en la

teoría errónea de que una persona solo puede ser sancionada a base de aquellas normas en cuya adopción él ha sido capaz de participar como ciudadano activo. Agrega que cada cual es libre de defender la opinión jurídico-política de que la República Federal de Alemania no debería garantizar la vigencia de otros ordenamientos jurídicos penales a través de la extradición de sus propios ciudadanos. Sin embargo, piensa que teniendo en cuenta la libre circulación de personas la cooperación judicial contribuye a garantizar el propio interés del Estado en sancionar el crimen. En estas circunstancias, los Estados miembro no pueden prescindir de la ayuda de los demás si desean hacer prevalecer su propio ordenamiento jurídico penal. En su opinión el reconocimiento mutuo es una necesidad política.⁵⁸

Dejando de lado a los aspectos jurídico-políticos y a las posibles ventajas de una cooperación judicial sin fronteras podemos afirmar que el derecho internacional no conoce derecho alguno de un particular a someterse exclusivamente a la justicia de su Estado de origen. La parte demandante en el procedimiento principal no puede invocarlo con éxito sino que únicamente puede invocar su derecho al respeto de su libertad individual.

Si bien podemos constatar que el principio de reconocimiento mutuo injiere en la libertad individual de la persona esto no nos dice nada respecto al grado de injerencia. Resulta indispensable conocer el grado de injerencia pues éste determina la carga de justificación.

(2) Excepciones al principio de reconocimiento mutuo

Si la injerencia se ve producida por la orden de detención que a su vez es

expresión del principio del reconocimiento mutuo, resulta lógico suponer que la injerencia puede verse minimizada mediante la existencia de excepciones a este principio y garantías procesales. Procede determinar cuales son estos instrumentos cuya finalidad reside en injerir en la libertad individual de la manera más cuidadosamente posible.

(a) La cláusula de excepción implícita de derechos humanos

Una cláusula de excepción escondida del principio de reconocimiento mutuo (que viene a ser a su vez la excepción a la excepción de la regla general de la doble incriminación) se encuentra consagrada en las cláusulas relativas a la protección de los derechos fundamentales previamente mencionadas.⁵⁹ Varios autores dudan de que el valor de estas cláusulas sea simplemente declarativo y deducen del artículo 1, apartado 3 una potestad implícita del Estado de ejecución de denegar la entrega de la persona buscada en caso de su compatibilidad con los derechos fundamentales.⁶⁰ Basan su teoría en una interpretación sistemática que incluye a los puntos 12 y 13 del preámbulo, pues estos señalan que primeramente la Decisión marco no impedirá a ningún Estado miembro aplicar sus normas constitucionales relativas al respeto del derecho a un proceso equitativo, la libertad de asociación, libertad de prensa y libertad de expresión en los demás medios. Además, el preámbulo indica que ninguna persona podrá ser entregada cuando la orden de detención europea haya sido dictada con fines de persecución o sanción a una persona por razón de sexo, raza, religión, origen étnico, nacionalidad, lengua, opiniones políticas u orientación sexual, o que la situación de dicha persona pueda quedar

perjudicada por cualquiera de estas razones. Si bien el artículo 34, apartado 2, letra b, frase 3 TUE excluye el efecto directo de las decisiones marco, de la jurisprudencia *Pupino* se desprende una obligación de los Estados miembro de interpretar las decisiones marco de modo que se respeten los derechos fundamentales. La claridad con la que el legislador encarga a los Estados miembro la tarea de velar por los derechos fundamentales permite suponer que éstos podrán establecer excepciones al reconocimiento mutuo a favor de la protección de los derechos humanos en su normativa nacional a la hora de transponer la Decisión marco.⁶¹ Este ya es el caso de la *Extradition Bill* del Reino Unido que entre otros transpone la Decisión marco e incorpora en su *section 21* una cláusula de excepción con miras a la protección de los derechos humanos. De acuerdo a esta disposición, el juez encargado del asunto deberá decidir si la extradición de la persona es compatible con el *Human Rights Act 1998*, el cual a su vez incorpora el Convenio en el ordenamiento jurídico británico. Si el juez considera que contradice al Convenio, deberá rechazar la solicitud de extradición. En el caso de la Ley belga se puede ver una reglamentación similar pues conforme a su artículo 4, apartado 5, la ejecución de la orden de detención podrá ser denegada si hay serias razones para creer que su ejecución podría vulnerar los derechos fundamentales de la persona consagrados en el artículo 6 del Convenio.⁶²

Fue precisamente objeto del procedimiento principal en el asunto *Pupino* la protección del artículo 6 del Convenio que garantiza al individuo perseguido el derecho a un proceso equitativo. La Decisión marco obliga a los Estados miembro a incorporar a sus ordenamientos

jurídicos ciertas garantías procesales que cumplen con los requisitos del Convenio como el derecho a ser informado, en el más breve plazo, en una lengua que comprenda y detalladamente, de la naturaleza y de la causa de la acusación formulada contra él, consagrado en el artículo 6, apartado 3, letra a del Convenio. La Decisión marco prevé en su artículo 11 que cuando una persona buscada sea detenida, la autoridad judicial de ejecución competente informará a dicha persona, de conformidad con su derecho interno, de la existencia de la orden de detención europea, de su contenido, así como de la posibilidad que se le brinda de consentir en su entrega a la autoridad judicial emisora. Igualmente, de acuerdo al artículo 14 de la Decisión marco, la persona detenida dispone de un derecho a ser oída por la instancia judicial en el Estado miembro de ejecución cuando no consienta en su entrega, lo que corresponde a los requisitos del artículo 6, apartado 1 del Convenio.⁶³ Asimismo, toda persona buscada que sea detenida a efectos de la ejecución de una orden de detención europea tendrá derecho a contar con la asistencia de un abogado y, en caso necesario, de un intérprete, de conformidad con el derecho interno del Estado miembro de ejecución, tal como lo exige el artículo 6, apartado 3, letras c) y e) del Convenio.

Independientemente de su incorporación formal en los tratados, debe considerarse a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea como una expresión de los principios generales de la UE.⁶⁴ Su capítulo VI incluye los derechos procesales como el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, presunción de inocencia y derechos de la defensa, los principios de legalidad y de proporcionalidad de los

delitos y las penas, así como el principio *ne bis in idem*. El TJCE ha reconocido expresamente el principio general del derecho comunitario según el cual toda persona tiene derecho a un juicio justo⁶⁵ y ha señalado que el respeto de los derechos de defensa en todo procedimiento incoado contra una persona y que pueda terminar en un acto que le sea lesivo constituye un principio fundamental del derecho comunitario.⁶⁶

(b) El control judicial en el Estado de ejecución

Uno de los efectos de la Decisión marco consiste en la abolición de la oportunidad política a favor de un sistema estrictamente judicial. Del apartado 9 del preámbulo se deduce que la función de las autoridades centrales en la ejecución de una orden de detención europea deberá limitarse a un apoyo práctico y administrativo. Sin embargo, esto no significa que el Estado miembro de ejecución se vea eximido de las obligaciones que le impone el derecho de la UE. La protección de los derechos fundamentales y procesales en el marco de un procedimiento de entrega exige que exista un control judicial efectivo.⁶⁷ Además del artículo 6 del Convenio que prevé el derecho a un proceso equitativo, reconoce el artículo 13 el derecho a un recurso efectivo ante una autoridad judicial. Estos derechos fundamentales consagrados en el Convenio obligan a la UE conforme al artículo 6, apartado 2 TUE, además de ser reconocidos como principios generales del ordenamiento jurídico comunitario por la jurisprudencia del TJCE.⁶⁸ A esta última categoría debe agregarse los ya mencionados derechos consagrados en el capítulo VI de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. La Decisión marco tiene

en cuenta estas obligaciones al atribuir un papel central a la autoridad judicial del Estado de ejecución. Recae en él la competencia de determinar si existen motivos para la no ejecución (obligatoria o facultativa) de la orden de detención europea, exigir garantías que deberá dar el Estado miembro emisor en casos particulares y de verificar –como se acaba de constatar– si la persona buscada puede esperar un procedimiento penal justo en el Estado miembro emisor de la orden de detención.⁶⁹ En caso de existir dichos motivos, la autoridad judicial debería rechazar la ejecución de la orden de detención.⁷⁰

Una situación similar se presenta cuando la persona objeto de extradición pudiera ser sometida a tortura, a penas o tratos inhumanos o degradantes. En esta constelación, conforme con la jurisprudencia *Soering* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la extradición vulneraría el artículo 3 del Convenio.⁷¹ El Tribunal no se ha pronunciado hasta la fecha respecto a la admisibilidad de una extradición a un Estado donde no se garanticen los derechos consagrados en el artículo 6 del Convenio. Sin embargo, la doctrina en materia de protección de derechos humanos se opone a una extradición incluso si el Estado solicitante fuera parte del Convenio.⁷²

El hecho de que la tipificación de las categorías de delitos enumerados en el artículo 2, apartado 2 de la Decisión marco se efectúe según el derecho del Estado miembro emisor tampoco limita el poder interpretativo de la autoridad judicial en el Estado miembro de ejecución. Conforme al artículo 8, la autoridad judicial del Estado emisor deberá indicar la naturaleza y la tipificación jurídica del delito, en particular con respecto al

artículo 2, así como ofrecer una descripción de las circunstancias en que se cometió el delito, incluidos el momento, el lugar y el grado de participación en el mismo de la persona buscada. Estos datos obviamente están destinados a permitir una evaluación por parte de la autoridad judicial del Estado de ejecución⁷³ ya que de lo contrario serían superfluos pues si se tratase de un procedimiento automático de entrega bastaría marcar simplemente las categorías de delitos respectivas de entre las 32 enumeradas en el punto e).I del formulario anexo a la Decisión marco. El artículo 8 de la Decisión marco debe ser interpretado en relación con el artículo 5, apartado 2 del Convenio conforme al cual toda persona detenida preventivamente debe ser informada, en el más breve plazo y en una lengua que comprenda los motivos de su detención y de cualquier acusación formulada contra ella. En este contexto es relevante la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos Europea.⁷⁴ La simple comunicación de que el individuo es buscado conforme a una determinada categoría, por ejemplo, por terrorismo, sería insuficiente según la jurisprudencia del Tribunal.⁷⁵ La información proporcionada en el formulario de la orden de detención permitirá a la autoridad judicial del Estado miembro de ejecución determinar si el acto por el que se busca al individuo corresponde verdaderamente a una de las categorías del artículo 2, apartado 2.⁷⁶

La necesidad práctica de un cierto poder de interpretación puede presentarse en aquellos casos en los que la vaguedad de la respectiva categoría de delitos o diferencias graves entre los ordenamientos jurídicos, resultante de la evolución autónoma en los pasados siglos exige una interpretación por parte

del juez del Estado miembro de ejecución.⁷⁷ A fin de salvaguardar la libertad del individuo deberá efectuarse una interpretación estricta. Si por ejemplo se emitiese una orden de detención basada en la categoría "homicidio" contra un médico establecido en otro Estado miembro que efectúa una interrupción del embarazo en una ciudadana de otro Estado miembro donde se penaliza el aborto, corresponderá al juez denegar la entrega, pues la categoría "homicidio" se distingue del "aborto" en cuanto al objeto del acto (ser humano en el caso del homicidio y embrión/feto en el caso del aborto) y a su desvalor delictivo. La categoría de "homicidio" plantea problemas similares en lo que concierne su distinción frente a la "eutanasia" o a la "asistencia al cometer suicidio". Conforme a Keijzer, clasificar la "eutanasia" como "homicidio" no presentaría mayores problemas, mientras que la asistencia al suicidio (no penalizado ni en Alemania ni en los Países Bajos) no podría considerarse un "homicidio".⁷⁸

Esto demuestra que la Decisión marco no prevé la creación de un procedimiento de entrega automático como lo sugieren algunos autores,⁷⁹ sino que confiere a la autoridad judicial un margen discrecional e interpretativo suficientemente amplio.⁸⁰ La autoridad judicial de ejecución tendrá el poder de analizar la demanda de entrega, interrogar a la instancia emisora de la orden de detención, efectuar una apreciación jurídica de los hechos y pronunciarse finalmente sobre la demanda sin limitarse a aceptar automáticamente órdenes o decisiones extranjeras.⁸¹

Esta judicialización del procedimiento de extradición destinada a salvaguardar los derechos fundamentales de la

persona buscada tiene como efecto atenuar la injerencia de la orden de detención europea.⁸²

(c) Los requisitos para la emisión de una orden de detención

En este contexto vale tener igualmente en cuenta que la adopción de una orden de detención sólo es posible si se cumplen ciertos requisitos, además de los ya mencionados anteriormente. Conforme al artículo 2, apartado 1 de la Decisión marco se podrá dictar una orden de detención europea respecto a aquellos hechos para los que la ley del Estado miembro emisor señale una pena o una medida de seguridad privativas de libertad cuya duración máxima sea al menos de 12 meses o, cuando la reclamación tuviere por objeto el cumplimiento de condena a una pena o medida de seguridad no inferior a cuatro meses de privación de libertad. A este requisito se suma el estipulado en el apartado 2, según el cual darán lugar a la entrega, en virtud de una orden de detención europea, en las condiciones que establece la Decisión marco y sin control de la doble tipificación de los hechos, los delitos enumerados en el mismo apartado, siempre que estén castigados en el Estado miembro emisor con una pena o una medida de seguridad privativas de libertad de un máximo de al menos tres años, tal como se definen en el derecho del Estado miembro emisor.

Ciertos autores afirman que este doble criterio constituye un vestigio del principio clásico de la doble incriminación en el derecho de la extradición. El hecho de que sólo se permita que una orden de detención despliegue efectos jurídicos en el futuro espacio judicial cuando se trate de delitos con la categoría de

crímenes sancionados con altas penas permite suponer que solo así se puede lograr la confianza mutua entre los Estados miembro que generalmente aseguran los principios de doble incriminación y de reciprocidad. Por lo tanto ha de verse estos requisitos igualmente como una confirmación del principio general.

(d) El poder discrecional otorgado al legislador nacional

Otra importante excepción al principio del reconocimiento mutuo que confirma la regla general de la doble incriminación se encuentra en el artículo 2, apartado 4 de la Decisión marco. Según esta disposición, para los delitos distintos de los mencionados en el apartado 2, la entrega podrá supeditarse al requisito de que los hechos que justifiquen la emisión de la orden de detención europea sean constitutivos de un delito respecto del derecho del Estado miembro de ejecución, con independencia de los elementos constitutivos o la calificación del mismo. Por lo tanto, esta disposición permite al legislador nacional decidir si el principio de doble incriminación será aplicable para determinados delitos.

Respecto a este punto parece existir una confusión del lado de la parte demandante pues no existe contradicción lógica entre el artículo 2, apartado 4 de la Decisión marco y el artículo 5, apartado 1 de la Ley belga que transpone la Decisión marco.⁸³ Esta disposición establece que se rechazará toda solicitud de entrega cuando el hecho en el que se basa la orden de detención europea no constituya un delito según el ordenamiento jurídico belga. La excepción la constituye la lista de categorías de delitos que equivale a la existente en la Decisión marco. En consecuencia, la ley belga

parte –al igual que la Decisión marco– de la regla general de la doble incriminación. Si el artículo 2, apartado 4 de la Decisión marco permite al legislador nacional decidir si el principio de doble incriminación será aplicable para los delitos que no figuran en la lista, entonces el legislador belga no incurrió en error alguno si optó por una transposición basada en una interpretación estricta estableciendo como regla general el principio de doble incriminación. Por lo tanto, el artículo 5, apartado 1 de la ley belga no contradice a la Decisión marco.

(e) La salvaguardia del principio de territorialidad con otro signo

Anteriormente se mencionaron los motivos de no ejecución facultativa de la orden de detención europea en el marco del análisis de la competencia de control de la autoridad judicial del Estado de ejecución. Sin embargo, un análisis detallado de estos motivos permite descubrir otra excepción al principio del reconocimiento mutuo en el artículo 4, número 7, letra a) de la Decisión marco cuya función consiste en salvaguardar el principio de territorialidad como manifestación de la soberanía nacional. Conforme a esta disposición, la autoridad judicial de ejecución podrá denegar la ejecución de la orden de detención europea cuando ésta contemple infracciones que el derecho del Estado miembro de ejecución considere cometidas en su totalidad o en parte en el territorio del Estado miembro de ejecución o en un lugar asimilado al mismo. Esta disposición constituye básicamente un vestigio del siglo XIX. En los tratados de aquella época solo se preveía la extradición por actos cometidos en el territorio del Estado solicitante ya que los Estados se negaban a prescindir de su derecho a sancionar ellos

mismos cualquier delito cometido en su propio territorio.⁸⁴ El Convenio Europeo sobre la Extradición de 1957 va más allá pues permite la extradición sin importar donde se haya cometido el delito. Por otra parte, queda como vestigio su artículo 7, apartado 1 que estipula un motivo facultativo para denegar la extradición,⁸⁵ reconociendo así el principio fundamental de la jurisdicción territorial.

A pesar de haber sido básicamente reproducida en el artículo 4, número 7, letra a) de la Decisión marco, esta disposición cumple una función diferente. Mientras que en el Convenio europeo se trata de abandonar el principio de territorialidad, la función de esta disposición en el marco de la orden de detención es de crear una excepción de la excepción. De esta manera, un Estado miembro podrá denegar la ejecución aún si el delito por el que se busca a una persona corresponde a una de las categorías del artículo 2, apartado 2. El principio de territorialidad tiene aquí un efecto distinto al tradicional pues no intenta salvaguardar el interés del Estado de ejecución en sancionar por sí mismo el acto por el que se busca a la persona, sino más bien el interés en no sancionarlo o, por lo menos, en no tener que entregar a dicha persona por un acto no sancionable según su ordenamiento jurídico interno.⁸⁶ Las razones por las que un Estado no desea sancionar un determinado acto pueden ser muchas (mientras que un Estado lo condena, otro lo puede valorar o por lo menos puede no considerarlo tan grave como para sancionarlo penalmente) y se encuentran dentro del poder discrecional del legislador de dicho Estado.⁸⁷

Si bien esta disposición intenta proteger únicamente un interés estatal, por

lo menos tiene un “reflejo objetivo” o mejor dicho, un efecto indirectamente positivo (por no conferir un derecho subjetivo, según la doctrina constitucional en materia de derechos fundamentales) en la posición jurídica del individuo.

(3) El respeto al principio de legalidad y el campo de aplicación *ratione criminis* de la Decisión marco

(a) El principio *nullum crimen sine lege certa*

Tal como se ha mencionado anteriormente, el artículo 2, apartado 2 de la Decisión marco contiene 32 categorías de delitos que no pueden ser consideradas como figuras delictivas o tipos delictivos en el sentido del derecho penal material pues están tipificados de una manera genérica y por lo tanto carecen de los elementos constitutivos de la conducta a sancionar. La Decisión marco en vigor no contiene ninguna disposición equivalente al artículo 3 de la antigua propuesta de la Comisión que contenía una lista de definiciones. Tampoco se ha incluido declaración oficial alguna que explique las disposiciones de esta norma. Esto podría vulnerar el principio *nullum crimen sine lege certa* que exige que las normas penales de carácter material tipifiquen claramente la conducta sancionada a fin de que puedan ejercer su efecto disuasivo.⁸⁸ Este principio es una manifestación del principio más general de *nullum crimen sine lege*, también denominado principio de legalidad y el cual se encuentra consagrado en el artículo 7, apartado 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.⁸⁹ En el Estado de derecho, el principio de legalidad exige la existencia de una base

jurídica clara que permita que la actividad estatal pueda injerir en los derechos fundamentales.

(b) La analogía con una orden de detención nacional

Sin embargo, existen razones para asumir que el impacto que este catálogo de conductas será limitado. Primeramente, conviene tener en cuenta que la orden de detención se sitúa sistemáticamente en el ámbito del derecho procesal y no del derecho material penal de la UE. Si bien es cierto que el derecho procesal penal injiere también en las libertades fundamentales (basta recordar las medidas que la policía, el fiscal y el juez de instrucción pueden adoptar contra el individuo investigado en el marco de un procedimiento penal y que hacen de él un “objeto” del procedimiento), la orden de detención europea, como resolución judicial en la primera constelación del artículo 1, apartado 1 de la Decisión marco, sólo puede tener un efecto similar al de una orden de detención preventiva en los ordenamientos jurídicos nacionales cuyo objetivo no consiste en sancionar sino en asegurar la eficacia del procedimiento penal.⁹⁰ En la primera alternativa la orden de detención garantiza que la principal fuente de pruebas, el supuesto autor del delito, esté a disposición del tribunal penal competente en el Estado de emisión cuando tenga lugar la audiencia judicial.⁹¹ Además, al igual que en los ordenamientos jurídicos nacionales a la hora de emitir una orden de detención preventiva se admite un cierto grado de incertidumbre respecto a la realización de los elementos delictivos por parte la persona investigada.⁹² Hasta que no se compruebe y se obtenga así certeza en cuanto a su culpabilidad, la persona investigada (o acusada por la fiscalía en

una fase posterior del procedimiento penal) se beneficiará de la presunción de inocencia. En el marco de la ejecución de un orden de detención la presunción de inocencia tendría siempre vigencia por tratarse de un principio central del Estado de derecho en la totalidad de los Estados miembro de la UE. La UE está comprometida a respetar el principio del Estado de derecho a través del artículo 6, apartado 1 TUE. La presunción de inocencia se encuentra consagrada en el artículo 6, apartado 2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en el artículo 48 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, así que puede considerarse un principio general del derecho comunitario. La presunción de inocencia fue además objeto de análisis en un libro verde de la Comisión relativo a las garantías procesales para sospechosos e inculcados en procesos penales en la Unión Europea.⁹³ El objetivo era determinar cuáles han de ser dichas normas mínimas comunes y en qué ámbitos éstas pueden aplicarse. Conforme a la Comisión, es importante que las autoridades judiciales de cada Estado miembro tengan confianza en los sistemas judiciales de los restantes Estados miembro, lo que, desde mayo de 2004, se aplicará no ya a quince, sino a veinticinco Estados miembro. La fe en las garantías procesales y la imparcialidad de los procesos sirve para reforzar dicha confianza. Conviene, por lo tanto, contar con ciertas normas mínimas comunes en la Unión Europea, aunque los medios de alcanzar esas normas deben dejarse a la libertad de cada Estado miembro. Es así que lejos de constituir una sanción definitiva, la orden de detención implica una injerencia temporal en la libertad individual.

Esta analogía con la orden de detención preventiva en el plano nacional tampoco es injustificada simplemente porque la orden de detención europea se ejecuta en un ámbito interestatal. La orden de detención es la respuesta al crimen transfronterizo fruto de la supresión de las fronteras en el marco del proceso de integración europeo. Tal como lo explican ciertos autores, la orden de detención europea es el primer paso hacia la libre circulación de decisiones judiciales en materia penal correspondiente a la libre circulación de personas.⁹⁴ El estado de integración de la unión política que la UE pretende alcanzar prevé precisamente una fusión de los ordenamientos jurídicos. Si bien aún la UE está lejos de alcanzar esta fase, se puede apreciar un cierto desarrollo en esta dirección como la armonización de las normas penales.

Esta argumentación es conforme con el razonamiento expuesto por el Abogado General en el punto 103 de sus conclusiones, donde afirma que la Decisión marco difícilmente podría quebrantar el principio de legalidad por no instaurar ésta ningún castigo, ni mucho menos pretender armonizar los sistemas penales de los Estados miembro, limitándose a estructurar un mecanismo de auxilio entre jueces de distintos países en un proceso, para determinar a quien se imputa la perpetración de un delito o para cumplir una condena. El Abogado General subraya así claramente el carácter procesal de este instrumento oponiéndolo a su vez al derecho material con sus claros efectos restrictivos en las libertades fundamentales. Puede constatarse otra similitud con la línea de argumentación del autor del presente trabajo en lo expuesto en la nota pie 40 de las conclusiones. Si bien el Abogado General no compara la

euro-orden con la orden de detención dentro de un ordenamiento jurídico nacional, es lo suficientemente consecuente como para constatar una analogía con el auxilio jurisdiccional entre jueces de un mismo Estado.⁹⁵

(c) La armonización de las normas materiales del derecho penal

(aa) Los instrumentos de armonización

La orden de detención puede desenvolver su máxima eficacia a través de una armonización de las normas materiales penales.⁹⁶ Se puede afirmar que la orden de detención presupone esta armonización⁹⁷ pues la vaguedad de las categorías enumeradas y la posible incoherencia de su interpretación podría mermar su aplicación. Esto obviamente no puede haber sido el interés del Consejo. Si bien toda armonización es difícil, esta resulta aún más delicada si se tiene en cuenta que los ordenamientos jurídicos penales reflejan los valores propios de sociedades que se han desarrollado independientemente durante siglos. Además, ha de tenerse en cuenta que el derecho penal es visto aún como uno de los pilares de la soberanía nacional. Por otra parte, las categorías enumeradas en el artículo 2, apartado 2 de la Decisión marco parecen reflejar un cierto consenso entre los Estados miembro y a nivel internacional respecto a ciertos delitos a considerar graves cuya sanción requiere una cooperación a nivel de la UE.⁹⁸ Efectivamente, tanto la UE como la comunidad internacional han impulsado la armonización en dichos ámbitos a fin de mejorar la cooperación judicial.

El Abogado General aparentemente supone también la existencia de un consenso implícito en cuanto a

determinadas categorías de delitos al afirmar en los puntos 45 y 93 de sus conclusiones que en el artículo 2, apartado 2 enumera comportamientos repudiados en la generalidad de los Estados miembro.

Uno de los riesgos para la eficacia de la orden de detención resulta de lo estipulado en el artículo 2, apartado 2 de la Decisión marco, según el cual la tipificación de las categorías de delitos se efectuará conforme al derecho del Estado miembro. Lo que puede considerarse una falta de eficacia en la relación interestatal puede también ser problemático desde el punto de vista de la protección de los derechos de la persona buscada. Si bien, como se ha dicho anteriormente, no existe un derecho fundamental a ser sancionado bajo las normas del Estado de origen, no puede negarse que ser juzgado conforme a las normas de un ordenamiento jurídico extraño contiene un elemento de incertidumbre. Es aquí donde la armonización tiene ventajas para la protección de los derechos de la persona buscada, pues en el caso de una aproximación de las normas materiales penales respectivas un ciudadano del Estado miembro de ejecución que sea entregado al Estado miembro de emisión difícilmente podrá afirmar verse confrontado a un ordenamiento jurídico cuyos valores son fundamentalmente distintos a los de su Estado de origen. La armonización permitirá llegar no solamente a un consenso de valores sino también a una mayor precisión de la conducta sancionable que satisfaga las exigencias del principio *nullum crimen sine lege certa*.

La doctrina señala de modo unánime que las categorías empleadas están formuladas de manera muy vaga si se tiene en cuenta que la subsunción de

hechos bajo ellas permite a los Estados miembro injerir en derechos fundamentales. No obstante, a pesar de la crítica expresada, ningún autor llega a la conclusión de que la Decisión marco esté en clara oposición al principio del Estado de derecho. *Keijzer* opina que sorprende de la manera en que se les ha descrito pues si la UE pretende basarse en el principio de legalidad se hubiese esperado una redacción más cuidadosa de sus normas jurídicas.⁹⁹ *Schünemann*, un crítico notorio de la orden de detención europea, critica la amplitud del catálogo de delitos, la abolición de la doble incriminación como principio secular del derecho de extradición y el hecho de que el catálogo utilice términos muy poco precisos como “delitos de alta tecnología”, “xenofobia” y “sabotaje” que prácticamente constituyen la caricatura de una reglamentación que respeta el Estado de derecho.¹⁰⁰ *Tomuschat* declara que obviamente los parlamentos de los, en aquel entonces, 15 Estados miembro fracasaron al incluir categorías tan vagas como las mencionadas pues ninguno se atrevió a protestar. Este autor lamenta la falta de sensibilidad por las libertades del ciudadano por parte de “la industria legislativa europea”.¹⁰¹

Según ciertos autores, la lista positiva del artículo 2, apartado 2 contiene el consenso actual en materia penal plasmado en convenios a nivel de la UE, del Consejo de Europa, de las Naciones Unidas y en los actos jurídicos de la UE.¹⁰² En parte se inspiran en los delitos enumerados en el anexo al artículo 2 del Convenio Europol de 26 de junio de 1995.¹⁰³ En caso de duda al interpretar las diversas categorías, las autoridades judiciales tendrán que recurrir a diversos instrumentos jurídicos. A continuación se indicarán los instrumentos jurídicos que

han promovido la armonización del derecho penal material en el marco de la UE.

- **Pertenencia a una organización delictiva**

La pertenencia a una organización delictiva ha sido definida en la Resolución del Consejo de 21 de diciembre de 1998 sobre prevención de la delincuencia organizada y adopción de una estrategia global para combatirla.¹⁰⁴ Asimismo, existe la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y sus Protocolos Complementarios.

- **Terrorismo**

La Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo¹⁰⁵ podrá ser útil como fuente de interpretación del término terrorismo.

- **Trata de seres humanos**

Tanto la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos¹⁰⁶ como el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional podrán ser utilizadas en la interpretación de esta categoría.

- **Explotación sexual de los niños y pornografía infantil,**

Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, relativa a la lucha contra la explotación

sexual de los niños y la pornografía infantil, contiene varias definiciones de conductas sancionables.¹⁰⁷ Igualmente importante para entender el alcance de esta categoría es Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía de 25 de mayo de 2000.

- **Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas**

Véase la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

- **Tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos**

Esta categoría de delitos parece ser lo suficientemente clara y no causará problemas de interpretación. A nivel de la ONU existe el Protocolo 8 de junio de 2001 contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

- **Corrupción**

Convenio establecido sobre la base de la letra c) del apartado 2 del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las comunidades europeas o de los Estados miembro de la Unión Europea, *Diario Oficial* C 195 de 25.6.1997, p. 2-11.

Convenio de 27 de enero de 1999 relativo al derecho penal en materia de corrupción.

Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado, *Diario Oficial* n° L 192 de 31/07/2003 p. 54 – 56.

La corrupción es igualmente una materia tratada en el artículo 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de Nueva York de 15 de noviembre de 2000.

- **Fraude**

La categoría de fraude, incluyendo el hecho de afectar los intereses de las comunidades europeas tal como lo define el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las comunidades el 26 de julio de 1995 es obviamente más amplio que el cubierto por el Convenio. En general, el fraude no ha sido tratado explícitamente por ningún instrumento jurídico internacional. Curiosamente, la decisión de la Comisión relativa a la creación de la agencia OLAF no contiene definición alguna del fraude. Sin embargo, el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las comunidades europeas¹⁰⁸ contiene una definición en su artículo 1, apartado 1 que podría servir como una base de orientación para la interpretación de esta categoría.

- **Blanqueo del producto del delito**

El Convenio n° 141 del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito fue adoptado por el Comité de Ministros de Consejo de Europa en septiembre de 1990 y abierto a la firma el 8 de noviembre del mismo año. Entró en vigor el 1 de septiembre de 1993 y

todos los Estados miembro de la UE son parte desde entonces. Este Convenio intenta prever un conjunto de normas aplicables a las investigaciones penales que preceden al pronunciamiento y ejecución de resoluciones de decomiso y establecer un mecanismo eficaz de cooperación internacional con el fin de privar a los delincuentes de los instrumentos y productos de sus actividades.

Decisión marco 2001/500/JAI del Consejo, de 26 de junio de 2001, relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito, *Diario Oficial* L 182 de 05/07/2001 p. 1 – 2.

La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional menciona estos delitos en su artículo 6, apartado 1.

• **Delitos de alta tecnología, en particular delito informático**

Tendrá que ser objeto de consulta el Convenio sobre cibercriminalidad, suscrito en Budapest el 23 de noviembre de 2001.

La Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo de 24 de febrero de 2005 relativa a los ataques contra los sistemas de información, *Diario Oficial* L L 69/67 de 16.3.2005, la cual contiene definiciones, tipo penales, sanciones, circunstancias agravantes, intercambio de información.

• **Delitos contra el medioambiente, incluido el tráfico ilícito de especies animales protegidas y de especies y variedades vegetales protegidas**

Tras la anulación por parte del TJCE de la Decisión marco de 27 de enero de 2003 relativa a la protección del

medioambiente por medio del derecho penal recae esta responsabilidad en la competencia comunitaria.

• **Ayuda a la entrada y residencia en situación ilegal**

La facilitación de la entrada y residencia ilegal es objeto de la Decisión marco 2002/946/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares,¹⁰⁹ la cual a su vez hace referencia a la definición en la Directiva del Consejo 2002/90/CE de la misma fecha.¹¹⁰

• **Homicidio voluntario, agresión con lesiones graves**

No existe armonización en este ámbito. Esta categoría deberá interpretarse de manera muy restrictiva.

• **Tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos**

Existe una iniciativa de la República Helénica con vistas a la adopción de una Decisión marco del Consejo sobre la prevención y represión del tráfico de órganos y tejidos humanos, publicada en el *Diario Oficial* n° C 100 de 26/04/2003 p. 27 – 30. La Decisión marco contiene una definición del delito de tráfico de órganos y tejidos humanos y establece sanciones penales para este delito.

• **Secuestro, detención ilegal y toma de rehenes**

La toma de rehenes está definida en la Convención internacional contra la toma de rehenes, creada en el seno de las Naciones Unidas el 17 de diciembre

de 1979. El secuestro y la toma de rehenes figuran entre los crímenes que, cometidos con un objetivo terrorista, serán considerados como actos terroristas conforme a la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la lucha contra el terrorismo.¹¹¹

• **Racismo y xenofobia**

Esta categoría comprende cinco tipos de comportamiento conforme a la Acción Común adoptada por el Consejo de la UE el 15 de julio de 1996.¹¹²

• **Robos organizados o a mano armada**

Esta categoría de delitos parece ser lo suficientemente clara y no causará problemas de interpretación.

• **Tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y las obras de arte**

Para definir el alcance de esta categoría será necesario consultar el Reglamento (CEE) n° 3911/92 del Consejo, de 9 de diciembre de 1992, relativo a la exportación de bienes culturales,¹¹³ así como la Directiva 93/7/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1993, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro.¹¹⁴

• **Estafa**

Esta categoría posiblemente causará ciertos problemas debido a la interpretación divergente que se le pueda dar de un Estado a otro.

• **Violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías**

Este es el objeto de la Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social relativa al Seguimiento del Libro Verde sobre la lucha contra la usurpación de marca y la piratería en el mercado interior.¹¹⁵ A modo de instrumento de interpretación podría recurrirse al Reglamento del Consejo de 17 de julio de 2003 relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual y a las medidas que deben tomarse respecto de las mercancías que vulneren esos derechos.¹¹⁶ Este contiene definiciones para los términos de “mercancías falsificadas”, “mercancías piratas” y “titular del derecho”.

• **Falsificación de medios de pago**

De acuerdo a la Decisión del Consejo de 29 de abril de 1999 por la que se amplía el mandato de Europol a la lucha contra la falsificación de moneda y de medios de pago, los términos “falsificación de moneda” y “falsificación de medios de pago” se remiten a los actos definidos en el artículo 3 del Convenio de Ginebra de 20 de abril de 1929 para la represión de la falsificación de moneda. Igualmente relevante viene a ser la Decisión marco 2001/413/JAI del Consejo, de 28 de mayo de 2001, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo¹¹⁷ que en su artículo 1 contiene una definición de “instrumento de pago”.

- **Tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento**

Esta categoría se remite al parecer a la Directiva 96/22/CE¹¹⁸, modificada por la Directiva 2003/74/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de setiembre de 2003, que modifica la Directiva 96/22/CE del Consejo por la que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias-agonistas en la cría de ganado.¹¹⁹

- **Tráfico ilícito de materiales radiactivos o sustancias nucleares**

Esta categoría de delitos parece ser lo suficientemente clara y no causará problemas de interpretación.

- **Tráfico de vehículos robados**

Esta categoría de delitos parece ser lo suficientemente clara y no causará problemas de interpretación.

- **Violación**

Esta categoría posiblemente causará ciertos problemas debido a la interpretación divergente que se le pueda dar de un Estado a otro. En caso de duda deberá utilizarse la interpretación más estricta.

- **Incendio voluntario**

Esta categoría de delitos parece ser lo suficientemente clara y no causará problemas de interpretación.

- **Delitos incluidos en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional**

Estos crímenes vienen a ser el genocidio, los crímenes contra la humanidad

y demás crímenes de guerra definidos en los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto de Tribunal Penal Internacional.

- **Secuestro de aeronaves y buques**

Esta categoría de delitos parece ser lo suficientemente clara y no causará problemas de interpretación. La Decisión marco cubre en parte esta categoría. Además, a nivel de la ONU existe la *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft (Tokyo Convention)*, la *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (Hague Convention)* de 16 de diciembre de 1970 y la *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation (Montreal Convention)* en vigor desde 26 de enero de 1976.

- **Sabotaje**

Esta es probablemente la categoría más problemática de todas ya que de la Decisión marco no se desprende definición alguna.

Estos instrumentos jurídicos contienen definiciones, instrucciones para la tipificación de los delitos y penas mínimas lo que contribuye a una armonización a nivel de la UE. Sin embargo, como se ha podido apreciar, no existen definiciones uniformes para todas las categorías de delitos. A fin de precisarlas más, el Consejo emitió una declaración con recomendaciones relativas a la interpretación de las categorías sabotaje,¹²⁰ chantaje y extorsión de fondos,¹²¹ racismo y xenofobia¹²² y delitos de alta tecnología que deberán promover la armonización de las normas internas. Subsidiariamente, las autoridades judiciales involucradas en un procedimiento de entrega deberán recurrir a sus respectivas disposiciones

nacionales. Corresponderá al TJCE asistir al juez nacional dotando a estas categorías contenidas en la Decisión marco de conturas aún más claras en el marco de las cuestiones prejudiciales que se pudieran plantear conforme al procedimiento previsto en el artículo 35 TEU.

Se puede concluir que el artículo 2, apartado 2 de la Decisión marco exige una interpretación sistemática junto con los instrumentos jurídicos mencionados, manifestación del consenso jurídico al cual se ha llegado en el marco de la integración europea. Si bien no se puede excluir la posibilidad de una interpretación divergente en casos individuales, no se puede reconocer una vulneración del principio *nullum crimen sine lege certa*.

El Abogado General llega a la misma conclusión, refiriéndose igualmente a la armonización en curso a través de muchos de los instrumentos jurídicos mencionados.

(bb) La legitimación democrática

Si bien no se tematiza expresamente en la cuestión prejudicial, pienso que existe en el fondo un problema respecto a la legitimación democrática de la Decisión marco.¹²³ Este aspecto es importante pues está estrechamente relacionado a los problemas respecto al hipotético derecho a ser juzgado según las normas en las cuales uno como ciudadano ha podido influir democráticamente, al principio de legalidad y finalmente a la justicia material. Considero que este tema podría ser discutido muy brevemente a fin de no dejar dudas en el lector al mismo tiempo que no se da la impresión de querer justificar algo que se sobreen-tiende.

Schünemann sugiere que el Consejo, como órgano solo indirectamente legitimado, usurpó una competencia que no le correspondía al aprobar la Decisión marco.¹²⁴ Este es un argumento comúnmente utilizado para sugerir una deficiente legitimación de la UE.¹²⁵ Sin embargo, especialmente en el área intergubernamental de la UE este argumento no es muy convincente. *Tomuschat* señala que si bien los representantes de los gobiernos de los Estados miembro solo están indirectamente legitimados y que los parlamentos nacionales no aprobaron explícitamente la Decisión marco, debe hablarse en este contexto de una autorización anticipada al aprobar el TUE ya que la tarea que plantea este Tratado a los Estados miembro no es de carácter general sino muy específico. El programa de acción diseñado en el artículo 31, apartado 1, letra b) cumple los requisitos establecidos por el *Bundesverfassungsgericht* en su sentencia relativa al Tratado de Maastricht respecto a su claridad. Este aspecto fue ya discutido ampliamente en un inicio en el marco de la elección de la base jurídica. *Tomuschat* agrega que mientras se vea el acto legitimador en la aprobación de los tratados por parte de los parlamentos nacionales y se acepte el ejercicio de poder por órganos compuestos de representantes indirectamente legitimados no existe diferencia alguna entre si hubo una verdadera atribución de competencias que excluye la actividad de los órganos legislativos nacionales o si se crea una competencia intergubernamental que les permite por lo menos asumir una modesta tarea de transposición o ejecución.¹²⁶ Por lo tanto, no puede hablarse de una falta de legitimidad democrática de la Decisión marco.

A esto ha de añadirse el hecho de que el principio de doble incriminación

no fue abandonado en el marco de la orden de detención, sino que más bien prevalece como regla general. En los casos relacionados a las categorías de delitos enumeradas en el artículo 2, apartado 2 la inquietud respecto a la legitimidad democrática está igualmente injustificada pues el individuo que busque refugio en su Estado de origen –suponiendo que sea a su vez el Estado miembro de ejecución– solo podrá ser entregado si se le acusa de hechos que constituyan igualmente un delito en dicho Estado. Este requisito generalmente será cumplido debido a que la lista contiene actos sancionados penalmente en prácticamente todos los Estados miembro de la UE.¹²⁷

(d) El principio de interpretación uniforme del Derecho de la Unión Europea

La parte demandante en el procedimiento principal alega que la falta de una definición clara y precisa de los delitos a los que se refiere el artículo 2, apartado 2 de la Decisión marco llevará a una aplicación desigual por las distintas autoridades encargadas de la ejecución de una orden de detención europea y, por ello vulnera, asimismo, el principio de igualdad y no discriminación.

(aa) El principio de la unidad del ordenamiento jurídico de la Unión

La interpretación uniforme del Derecho es un principio fundamental para garantizar la unidad de un ordenamiento jurídico. Esta unidad es, no solamente una manifestación del poder soberano de un Estado¹²⁸ o de una organización internacional dotada de poderes soberanos, sino que constituye además una garantía de igualdad de trato para los particulares. Dentro de la UE se está

formando efectivamente un ordenamiento jurídico regional de derecho penal internacional caracterizado por un marco institucional más firme, reglas comunes de responsabilidad penal, jurisdicción e incluso de sentencia con mecanismos distintos de aprobación de sanciones.¹²⁹ Sin embargo, en el ámbito del derecho de la Unión resulta imposible aplicar el principio de la unidad de la misma manera que en el ámbito nacional o comunitario pues la integración se realiza sobre una base intergubernamental. Si bien esta estructura está destinada a dotar a la Unión de coherencia conforme al artículo 3 TUE, ésta se ve limitada por el principio de atribución limitada. La Decisión marco relativa a la orden de detención en sí, no intenta armonizar el derecho penal material de los Estados miembro, pues se basa en un mecanismo distinto que es el principio del reconocimiento mutuo. Una base jurídica que permite hasta cierto grado la armonización y de la cual ya se ha hecho uso anteriormente se encuentra en el artículo 31, letra e) TUE. Conforme a esta disposición, la acción en común sobre cooperación judicial en materia penal incluirá, entre otras, la adopción progresiva de medidas que establezcan normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas. La parte demandante en el asunto pendiente ante el TJCE ignora los avances que se han hecho para lograr la armonización en dichos ámbitos teniendo en cuenta que el derecho penal de la UE constituye una materia relativamente nueva y en plena evolución.¹³⁰

(bb) El principio de seguridad jurídica

Por otra parte, la parte demandante parece suponer que para que se cumpla

con el requisito de seguridad jurídica debe existir un derecho penal uniforme. Además del hecho de que la UE no dispone de las competencias necesarias, dicho intento atentaría contra el principio de subsidiaridad consagrado en el artículo 2 TUE. Si bien un procedimiento de extradición eficiente exige un cierto grado de armonización, el reconocimiento de medidas extranjeras no exige necesariamente una reglamentación *idéntica* sino *similar*¹³¹ o por lo menos *comparable*.¹³² En el ámbito del derecho penal estaríamos hablando de la protección de valores comparables. Un consenso suficientemente claro respecto a los valores a proteger fomentaría la confianza mutua y permitiría el reconocimiento recíproco de las decisiones judiciales.¹³³ Este grado de comparabilidad se alcanza precisamente mediante los instrumentos jurídicos aprobados en el marco de la UE, del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas en un área de consenso dentro del derecho penal que comprende los crímenes más graves¹³⁴ y que afectan las relaciones transfronterizas,¹³⁵ así como los intereses centrales de la UE.¹³⁶ La creación de una estructura homogénea no es ni deseada ni posible en el estado actual de la integración europea.¹³⁷ El producto de esta diversidad es una estructura federal del derecho penal de la UE en la que conviven ordenamientos jurídicos, frutos de culturas jurídicas tradicionales, al mismo tiempo que comparten valores comunes.¹³⁸ El objetivo primordial de este mínimo de armonización es dotar a la UE y a los Estados miembro de instrumentos eficaces para la lucha contra el crimen.¹³⁹

Considero que el razonamiento de la parte demandante va además en la dirección equivocada pues la orden de detención lejos de tener implicaciones en

el interrogante de si y como armonizar el derecho material penal aborda la cuestión de cómo se distribuirán las competencias de persecución penal en una UE de estructura federal. La orden de detención no intenta abolir el principio de territorialidad sino que más bien lo amplía en defensa de sus propios valores y a favor del individuo conforme al artículo 4, apartado 7, letra a). Si un individuo se beneficia de la libertad de circulación para desplazarse al territorio de otro Estado miembro se le puede exigir un mínimo conocimiento del ordenamiento jurídico en vigor, de igual manera que se le exige en su Estado de origen. En consecuencia, si comete un acto delictivo en el territorio de un Estado miembro resulta lógico que deba responder por sus actos en aquel Estado. El deber de conocer el ordenamiento jurídico de aquel Estado corresponde al derecho de poder desplazarse libremente en él. El recurso al principio de seguridad jurídica con el fin de evadir esta responsabilidad penal debe rechazarse ya que es incompatible con la visión de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

(cc) El principio de igualdad y no discriminación

Igualmente debe rechazarse el recurso al principio de igualdad y de no discriminación si dos aspectos iguales son tratados de manera distinta o si dos aspectos distintos son tratados de igual manera sin ninguna justificación objetiva.¹⁴⁰ El primer paso en un análisis reside en identificar el elemento común o que distingue. De las alegaciones de la parte demandante resulta difícil determinar este elemento. En el caso de tratarse de la nacionalidad, este argumento sería

infundado por no existir un derecho a ser juzgado conforme a las normas del Estado de origen. Si bien la nacionalidad puede suscitar una responsabilidad penal bajo el derecho penal del Estado de origen (responsabilidad activa o pasiva), la responsabilidad final depende del cumplimiento de otros requisitos definidos en el mismo. En el caso de referirse la alegación a la situación hipotética de someterse a sanciones divergentes en un Estado miembro y en otro, debe subrayarse que el mismo riesgo existe dentro de un mismo Estado debido a la posibilidad de una apreciación jurídica distinta de un juez al otro. El Abogado General se sirve de la misma argumentación en el punto 97 de sus conclusiones al señalar que no existe desigualdad en la aplicación de la ley, cuando los pronunciamientos discrepantes proceden de varios tribunales, que actúan en el legítimo ejercicio de su potestad de juzgar. Agrega que la igualdad no reclama que órganos independientes mantengan una hermenéutica coincidente.

En cuanto a la alegación relativa a la posibilidad de una interpretación divergente dentro del futuro espacio penal europeo, debe reiterarse lo dicho anteriormente. Si bien se han logrado avances en la armonización de las normas materiales en materia penal, el modelo de integración previsto TUE tiene un matiz federal que permitirá siempre diferencias entre los ordenamientos jurídicos penales. La función de la orden de detención es de determinar al Estado miembro que tendrá la competencia penal en un determinado caso en un espacio penal integrado. Las posibles divergencias en la interpretación se ven subsanadas por el aún mantenido principio de doble incriminación en la forma de los

requisitos para la emisión y ejecución de una orden de detención, así como en la regla general consagrada en el artículo 2, apartado 4 de la Decisión marco. Las divergencias en la interpretación que podrían persistir en el marco de los delitos enumerados en el artículo 2, apartado 2 de la Decisión marco se ven en todo caso justificadas por la gravedad de dichos delitos y, en consecuencia, por la necesidad de una ejecución efectiva y rápida de la orden de detención.¹⁴¹ Por lo tanto, no se ha vulnerado el derecho de igualdad de trato.

Conclusión

De todo esto se desprende que la Decisión marco injiere en la libertad individual de la persona buscada, mas no la vulnera. Existen diversos mecanismos para salvaguardar sus derechos fundamentales y tener en cuenta los casos específicos,¹⁴² así como una tutela judicial efectiva. En la gran mayoría de categorías existen definiciones comunes o por lo menos se remite a instrumentos jurídicos a nivel de la UE e internacional que proporcionan útiles ayudas interpretativas a las autoridades judiciales involucradas en un procedimiento de entrega. Subsidiariamente, el principio *nullum crimen sine lege certa* está garantizado por el recurso a las normas de derecho penal material a nivel nacional. La injerencia en la libertad individual está justificada por la necesidad de hacer frente al crimen de manera eficiente en un espacio sin fronteras de libertad, seguridad y justicia.

El principio de legalidad no ha sido vulnerado pues se respetan los principios de seguridad jurídica, de igualdad de trato y de no discriminación.

Observaciones finales

Si bien el análisis ofrecido en el marco de este trabajo difiere ligeramente de las conclusiones del Abogado General, ambos confirman la conformidad de la Decisión marco con las disposiciones del TUE. La solución ofrecida por el Abogado General a los problemas jurídicos planteados da prueba de un gran pragmatismo. El presente análisis tiene como objetivo dotarlas de la respectiva base dogmática. La última palabra la tendrá el TJCE cuando dicte sentencia en este asunto. Las consecuencias serán de gran envergadura en el ámbito nacional ya que la Decisión marco concierne de igual manera a los veinticinco Estados miembro en áreas centrales de la soberanía nacional como el derecho penal y la extradición. Por otra parte, la credibilidad de la UE se encuentra en juego debido a que la Decisión marco reemplaza a los antiguos acuerdos de extradición, de manera que su eventual anulación constituiría sin lugar a dudas un retroceso en la evolución hacia un espacio común de justicia. Ya la anulación de las leyes nacionales de transposición por parte de los Tribunales Constitucionales de Alemania, Polonia y Chipre provocó un impacto dada la interdependencia de los ordenamientos jurídicos nacionales en la aplicación de la orden de detención.¹⁴³ Por dichas razones, no es difícil imaginar que otros criterios aparte de los aspectos jurídicos previamente discutidos probablemente influirán en el razonamiento de los jueces.

El problema central se encuentra en el hecho de que se haya puesto en vigor la Decisión marco antes de haber alcanzado un determinado nivel de armonización del derecho penal material. Si este nivel de armonización es suficiente como para garantizar una aplicación uniforme de la orden de detención es un interrogante al cual con buenos argumentos se podría responder con una negativa. No obstante, no constituye una deficiencia imposible de subsanar. De hecho, las numerosas iniciativas lanzadas por los órganos de la UE para lograr una armonización substancial, así como para salvaguardar los derechos fundamentales en los procedimientos penales son prometedoras. Todo intento de armonizar el derecho penal contribuirá a reforzar la confianza entre los Estados miembro en el respeto de la legalidad en el marco de los procedimientos de investigación penal que se lleven a cabo.

El gran proyecto europeo, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, parece reconocer esta necesidad al prever en su artículo III-257 del capítulo IV consagrado a la creación de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia que *la Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales.*

Notas

- 1 Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 190/1.
- 2 Documento del Consejo 10600/98, 27 de julio de 1998.
- 3 Punto 33 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere.

- 4 Tomuschat, C., Ungereimtes – Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2005 über den Europäischen Haftbefehl, *Europäische Zeitschrift für Grundrechte* 2005, p. 456, opina que el mandato contenido en la expresión “facilitar la extradición entre los Estados miembro” sería, tanto en el ámbito intergubernamental, comunitario o nacional, lo suficientemente claro como para servir de base jurídica.
- 5 En la exposición de motivos de la Ley 3/2003, de 14 de marzo, que transpone la Decisión marco en España se da una razón poco convincente y reflectiva de la nueva denominación del procedimiento de cooperación judicial: “Se trata, por tanto, de una ley que introduce modificaciones tan sustanciales en el clásico procedimiento de extradición que puede afirmarse sin reservas que éste ha desaparecido de las relaciones de cooperación judicial entre los Estados miembro de la Unión Europea.”; Lagodny, O., “Extradition without a Granting Procedure: the Concept of Surrender”, en *Handbook on the European Arrest Warrant*/ Rob Blekxtoon, Wouter van Ballegooij (editors), La Haya 2005, p. 41 y 42, señala que la diferencia es de carácter procesal debido a la abolición de la decisión política a favor de un procedimiento estrictamente judicial, lo que permite hablar de un nuevo “sistema”.
- 6 Plachta, M., “European Arrest Warrant: Revolution in Extradition”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2003, p. 191-192.
- 7 U.N. Doc. S/2-5704 (1993).
- 8 U.N. Doc. S/INF/50 (1994).
- 9 U.N. Doc. A/CONF.183/9.
- 10 Plachta, M., “European Arrest Warrant: Revolution in Extradition”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2003, p. 192.
- 11 “Artículo 5. Derecho a la libertad y a la seguridad: Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la ley: f. Si se trata de la detención o de la privación de libertad, conforme a derecho, de una persona para impedir que su entrada ilegal en el territorio o contra la cual esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición”.
- 12 Lag om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen 30.12.2003/1286.
- 13 Bekendtgørelse af lov om udlevering af lovovertrædere – LBK nr 833 af 25/08/2005.
- 14 Punto 3.6 de la sentencia del Tribunal Constitucional de Polonia: The presented differences between surrender on the basis of the EAW and extradition indicate that the institutions under comparison differ not only in terms of their name, but also of content attached to them by the lawmaker. They consist of such content, however, which was determined by legislative act and which cannot define – as already previously noted – a constitutional institution.
- 15 Punto 3.6 de la sentencia del Tribunal Constitucional de Polonia: Therefore, the conclusion is justified (argumentum a minori ad maius), that as the constitutional lawmaker by prohibiting extradition of a polish citizen sought to rule out the possibility of his/her being surrendered to a foreign state for the purposes of conducting criminal proceedings against him/her or of serving punishment, to which he/she was convicted, by the procedure of extradition regulated by statute and by treaty, so the same prohibition applies even more to surrender based on the EAW, which is realized for the same purpose (i.e. is essentially identical) and is subject to a more painful regime.

- 16 Conclusiones del Abogado General de 12 de setiembre de 2006, asunto C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, puntos 39 y 34.
- 17 Plachta, M., "European Arrest Warrant: Revolution in Extradition", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2003, p. 191; Keijzer, N., "The Double Criminality Requirement", en *Handbook on the European Arrest Warrant/ Rob Blekxtoon, Wouter van Ballegooij* (editors), La Haya 2005, p. 139, señala que como la Decisión marco está destinada esencialmente a acelerar los procedimientos de extradición se le debe considerar un tratado de extradición *sui generis*. Igualmente Bogensberger, W., "Umdenken im Strafrecht – Terrorismus und Europäischer Haftbefehl", *Juridikum* 2002, p. 96, quien señala que el procedimiento de entrega previsto por la orden de detención europea cumple la misma función que el antiguo procedimiento de extradición, solo que prevé plazos más cortos. Flore, D., *L'accueil de la Décision cadre en Belgique, Le mandat d'arrêt européen*, Bruselas 2005, p. 137, declara que la orden de detención europea es simplemente una forma moderna de extradición; Conway, G., "Judicial Interpretation and the Third Pillar", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 13/2, 2005, p. 255, los considera equivalentes; Wouters, J./Naert, F., *Of Arrest Warrants, Terrorist Offenses and Extradition Deals. An Appraisal of the EU's Main Criminal Law Measures against Terrorism after "11 September"*, K. U. Leuven Faculty of Law, Institute for International Law, *Working Paper N° 56 - Junio de 2004*, p. 7, disponible bajo <http://www.law.kuleuven.ac.be/iir/nl/wp/WP/WP56e.pdf>, sugieren que el nuevo mecanismo podrá seguir siendo llamado extradición y consideran correcta la elección de la base jurídica.
- 18 Brechmann, W., Calliess/Ruffert (editores), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. edición, artículo 34, punto 6.
- 19 Véase <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l14015a.htm>
- 20 Conforme al artículo 2, apartado 1, letra d y la sección segunda de la "Convención de Viena del Derecho de los Tratados".
- 21 Conforme al artículo 31, apartado 1 y apartado 2, letras a y b de la "Convención de Viena del Derecho de los Tratados".
- 22 Peers, S., "Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: has the Council got it Wrong?," *Common Market Law Review* 2004, p. 32 y "The European Union and Substantive Criminal Law: reinventing the Wheel?," *Netherlands Yearbook of International Law* 2002, p.50; Plachta, M., "European Arrest Warrant: Revolution in Extradition", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2003, p. 179; De Groot, "Mutual Trust in (European) Extradition Law", en *Handbook on the European Arrest Warrant*, La Haya 2005, p. 89; Hecker, B., *Europäisches Strafrecht*, Berlin/Heidelberg 2005, p. 437.
- 23 DO 2000 C 197/1.
- 24 Peers, S., "Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: has the Council got it Wrong?," *Common Market Law Review* 2004, p. 33.
- 25 Rohlf, D., *Der Europäische Haftbefehl*, Frankfurt am Main 2003, p. 22.
- 26 Massé, M., *La décision cadre, Le mandat d'arrêt européen*, Bruselas 2005, p. 50.
- 27 Brechmann, W., Calliess/Ruffert (editores), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. edición, artículo 34, punto 10.
- 28 Schilling, T., *Europäischer Haftbefehl und Europäisches Verfassungsrecht*, en O. Lagodny / E. Wiederin / R. Winkler (editores), "Probleme des Rahmenbeschlusses am

- Beispiel des Europäischen Haftbefehls”, in *Vorbereitung*, 2006, Berliner Wissenschaftsverlag/NWV/Schulthess.
- 29 Keijzer, N., “The Double Criminality Requirement”, en *Handbook on the European Arrest Warrant*/ Rob Blekxtoon, Wouter van Ballegooij (editores), La Haya 2005, p. 139, señala que como la Decisión marco está destinada esencialmente a acelerar los procedimientos de extradición se le debe considerar un tratado de extradición *sui generis*.
 - 30 “Convenio de 27 de setiembre de 1968, sobre la competencia judicial y la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil” (DO 1972, L 299, p. 32; texto consolidado en DO 1998, C 27, p. 1.
 - 31 DO 2001, L 12, p. 1.
 - 32 Conclusiones del Abogado General de 12 de setiembre de 2006, asunto C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, punto 59.
 - 33 Sobre el origen del concepto de la soberanía estatal léase Schliesky, U., “Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt”, *Tübingen* 2004, p. 57 y ss.
 - 34 Fuchs, H., “Europäischer Haftbefehl und Staaten-Souveränität”, *Juristische Blätter* 2003, p. 406.
 - 35 Alegre, S./Leaf, M., “Mutual Recognition in European Judicial Cooperation: A Step too far too soon? Case study – the European Arrest Warrant”, *European Law Journal* 2004, p. 200-201.
 - 36 Del Tufo, M., *La doppia punibilità*, en *Il Mandato d’Arresto Europeo*, Nápoles 2005, p. 117. Igualmente se presume que jugó un papel importante en el proyecto original de Decisión marco de la Comisión el sistema de extradición existente en los países escandinavos que se remonta a la década de los sesenta del siglo pasado.
 - 37 El acuerdo de extradición entre España e Italia nunca entró en vigor ya que el procedimiento legislativo en ambos Estados se suspendió tras nacer la idea de la orden de detención a nivel de la UE. El texto puede consultarse aún en la página de Internet del boletín oficial de las Cortes Generales de España.
 - 38 Fuchs, H., “Europäischer Haftbefehl und Staaten-Souveränität,” *Juristische Blätter* 2003, p. 406.
 - 39 Keijzer, N., “The Double Criminality Requirement, en *Handbook on the European Arrest Warrant*/ Rob Blekxtoon, Wouter van Ballegooij (editors), La Haya 2005, p. 138. Según Del Tufo, M., “La doppia punibilità”, en *Il Mandato d’Arresto Europeo*, Nápoles 2005, p. 114, este principio es considerado hoy en día más bien una expresión del respeto al principio de legalidad que una manifestación de soberanía.
 - 40 Propuesta de Decisión marco del Consejo sobre el mandamiento de detención europeo y los procedimientos de entrega entre Estados miembro de 19 de setiembre de 2001, COM (2001) 522 final.
 - 41 Keijzer, N., “The Double Criminality Requirement”, en *Handbook on the European Arrest Warrant*/ Rob Blekxtoon, Wouter van Ballegooij (editors), La Haya 2005, p. 139.
 - 42 Flore, D., “Le mandat d’arrêt européen: première mise en œuvre d’un nouveau paradigme de la justice pénale européenne”, *Journal des Tribunaux* 2002, p. 276; Unger, E. M., “Schutzlos ausgeliefert?” - Der Europäische Haftbefehl, Frankfurt am Main 2005, p. 100.

- 43 Véase Propuesta de Decisión marco del Consejo sobre el mandamiento de detención europea y los procedimientos de entrega entre Estados miembro de 19 de setiembre de 2001, COM (2001) 522 final, página 6.
- 44 "Article 6 - Extradition of Nationals. A Contracting Party shall have the Right to refuse Extradition of its Nationals".
- 45 Sautner, L., "Die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls nach dem EU-JZG", *Österreichische Juristen-Zeitung* 2005, p. 332.
- 46 Fuchs, H., "Europäischer Haftbefehl und Staaten-Souveränität", *Juristische Blätter* 2003, p. 406.
- 47 Véase el artículo 3 de "Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico)", *Diario Oficial* n° L 178 de 17/07/2000 p. 1 - 16.
- 48 Fuchs, H., "Europäischer Haftbefehl und Staaten-Souveränität", *Juristische Blätter* 2003, p. 407; Peers, S., "Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: has the Council got it Wrong?", *Common Market Law Review* 2004, p. 32, quien señala efectivamente que el Estado miembro de ejecución en principio pierde parte de su poder soberano de control de la ejecución de decisiones en materia penal en su territorio; Unger, E. M., "Schutzlos ausgeliefert?" – *Der Europäische Haftbefehl, Frankfurt am Main* 2005, p. 104.
- 49 Vennemann, N., "The European Arrest Warrant and its Human Rights Implications", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2003, p. 113-114.
- 50 Vennemann, N., *The European Arrest Warrant and its Human Rights Implications, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2003, p. 114.
- 51 Sentencia de 16 de junio de 2005, Pupino (C-105/03, aún no publicado en la recopilación), apartado 58.
- 52 Artículo 5 "Derecho a la libertad y a la seguridad. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad salvo, en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la Ley; Si se trata de la detención preventiva o del internamiento, conforme a derecho, de una persona para impedir que entre ilegalmente en el territorio o contra la que esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición".
- 53 Bogensberger, W., "Umdenken im Strafrecht - Terrorismus und Europäischer Haftbefehl", *Juridikum* 2002, p. 96; Alegre, S./Leaf, M., "Mutual Recognition in European Judicial Cooperation: A Step too far too soon?" Case study - the European Arrest Warrant, *European Law Journal* 2004, p. 206.
- 54 Deiters, M., "Gegenseitige Anerkennung von Strafgesetzen in Europa", *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2003, p. 360.
- 55 Sentencia del BVerfG de 18 de julio, asunto 2 BvR 2236/04, apartado 65.
- 56 Sentencia del BVerfG de 18 de julio, asunto 2 BvR 2236/04, apartado 75.
- 57 Schünemann, B., "Europäischer Haftbefehl und EU-Verfassungsentwurf auf schiefer Ebene", *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2003, p. 188.

- 58 Deiters, M., "Gegenseitige Anerkennung von Strafgesetzen in Europa", *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2003, p. 360.
- 59 Peers, S., "Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: has the Council got it Wrong?", *Common Market Law Review* 2004, p. 17.
- 60 Smeulers, A., *The Position of the Individual in International Criminal Cooperation, European Evidence Warrant*, 2005, p. 91 y 92; Jégouzo, I., "Le mandat d'arrêt européen: premiers pas d'un espace judiciaire européen en matière pénale", *Révue des affaires européennes* 2003-2004/3, p. 358.
- 61 Vennemann, N., "The European Arrest Warrant and its Human Rights Implications", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2003, p. 115; Wouters, J./Naert, F., "Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition Deals". An Appraisal of the EU's Main Criminal Law Measures against Terrorism After "11 September", K. U. Leuven Faculty of Law, Institute for International Law, *Working Paper N° 56 – Junio 2004*, p. 15, disponible bajo <http://www.law.kuleuven.ac.be/iir/nl/wp/WP/WP56e.pdf>
- 62 Véase Flore, D., *L'accueil de la Décision cadre en Belgique, Le mandat d'arrêt européen*, Bruselas 2005, p. 131.
- 63 La Decisión marco probablemente iría aún más allá de lo que exige el Convenio pues en su reciente sentencia *Mamatkulov & Abdurasulovic/Turquía* de 6 de enero de 2003 (asuntos 46827/#9 y 46951/99), el Tribunal de Derechos Humanos reiteró que el artículo 6, apartado 1 del Convenio no es aplicable en procedimientos de extradición.
- 64 Bogensberger, W., "Umdenken im Strafrecht – Terrorismus und Europäischer Haftbefehl", *Juridikum* 2002, p. 96; Morgan, C., "The European Arrest Warrant and Defendant's Rights: an Overview", en *Handbook on the European Arrest Warrant/ Rob Blekxtoon, Wouter van Ballegooij* (editors), La Haya 2005, p. 206.
- 65 Sentencia del TJCE de 28 de marzo de 2000, *Krombach* (C-7/98, Rec. p. I-1956), apartado 26.
- 66 Sentencia del TJCE de 28 de marzo de 2000, *Krombach* (C-7/98, Rec. p. I-1956), apartado 42.
- 67 Lagodny, O., "Extradition without a Granting Procedure: the Concept of Surrender", en *Handbook on the European Arrest Warrant/ Rob Blekxtoon, Wouter van Ballegooij* (editors), La Haya 2005, p. 45, subraya el papel cada vez más importante de los tribunales respecto a la protección de derechos fundamentales en los procedimientos de extradición.
- 68 Musacchio, V., *Diritto penale dell'Unione Europea*, Padua 2005, p. 123.
- 69 Según Fuchs, H., "Europäischer Haftbefehl und Staaten-Souveränität", *Juristische Blätter* 2003, p. 412, la orden de detención confiere competencias de gran importancia a la autoridad judicial del Estado miembro de ejecución y no puede de ninguna manera compararse a la relación existente entre el juez que emite una orden de detención y la policía que la ejecuta. No solamente tiene que verificar que se cumplan los requisitos sino que también debe comprobar a base del derecho nacional si existen motivos para rechazar la extradición, mantener detenida a la persona buscada o liberarla temporalmente conforme al artículo 12 de la Decisión marco.
- 70 Labayle, H., *Les perspectives du contrôle juridictionnel de la confiance mutuelle dans l'Union européenne, La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen/Mutual*

Trust in the European Criminal Area (editado por Gilles de Kerchove y Anne Weyembergh), Bruselas 2005, p. 140; Vennemann, N., "The European Arrest Warrant and its Human Rights Implications", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2003, p. 115; De Groot, "Mutual Trust in (European) Extradition Law", en *Handbook on the European Arrest Warrant*, La Haya 2005, p. 89; Alegre, S./Leaf, M., "Mutual Recognition in European Judicial Cooperation: A Step too Far too Soon?" Case study – the European Arrest Warrant, *European Law Journal* 2004, p. 210; Jégouzo, I., "Le mandat d'arrêt européen ou la première concrétisation de l'espace judiciaire européen", *Gazette du Palais* 2004, p. 2312-2313. A esta posibilidad se opone Combeaud, S., Premier bilan du mandat d'arrêt européen, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 495, 2006, p. 123, quien sostiene que el legislador europeo no tenía como objetivo hacer de las cláusulas del preámbulo un motivo de no ejecución. El autor teme que de ser así cada Estado miembro podría convertirse en el censor sistemático de los demás, lo que iría en contra del principio de confianza mutua. Alega que la autoridad judicial que emite la orden de detención debería ser en primer lugar la garante de los derechos fundamentales antes que la autoridad judicial que la ejecuta.

- 71 Sentencia de 7 de julio de 1989, Soering/Reino Unido, asunto no14038/88.
- 72 Vennemann, N., "The European Arrest Warrant and its Human Rights Implications", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2003, p. 117.
- 73 De Groot, S., Mutual trust in (European) extradition law, en *Handbook on the European Arrest Warrant*, La Haya 2005, p. 95 y 96, señala que un juez dispone siempre de una cierta libertad al examinar la información y las evidencias proporcionadas.
- 74 Véase la sentencia de 5 de abril de 2001, H.B./Suiza, apartado 47: La Cour rappelle que le paragraphe 2 de l'article 5 énonce une garantie élémentaire: toute personne arrêtée doit savoir pourquoi. Intégré au système de protection qu'offre l'article 5, il oblige à signaler à une telle personne dans un langage simple accessible pour elle, les raisons juridiques et factuelles de sa privation de liberté, afin qu'elle puisse en discuter la légalité devant un tribunal en vertu du paragraphe 4.
- 75 Véase la sentencia de 30 de agosto de 1990, Fox, Campbell & Hartley/Reino Unido, apartado 41: Au moment où elle les appréhenda, la police se contenta d'aviser M. Fox, Mme Campbell et M. Hartley qu'elle se saisissait d'eux en vertu de l'article 11 § 1 de la loi de 1978, au motif qu'elle les soupçonnait de terrorisme (paragraphe 9 et 13 ci-dessus). Cette simple mention de la base légale de l'arrestation ne répondait pas à elle seule aux besoins de l'article 5 § 2 (art. 5-2).
- 76 Ang, L., "Procedural Rules", en *Handbook on the European Arrest Warrant*, La Haya 2005, p. 58 y 59. En el documento 15009/03 del Consejo de la UE con fecha de 19 de noviembre de 2003, ciertos Estados miembro indican que al ejecutar una orden de detención verificarán si el acto señalado por la autoridad emisora constituye un delito equivalente a una de las categorías de la Decisión marco conforme al derecho del Estado miembro de ejecución. Unos cuantos Estados miembro sostienen que la Decisión marco no autoriza una verificación desde un punto de vista sustancial, mientras que varios Estados confiarán en la información procurada a menos que ésta sea manifiestamente incorrecta.
- 77 Keijzer, N., "The Double Criminality Requirement", en *Handbook on the European Arrest Warrant*/ Rob Blekxtoon, Wouter van Ballegooij (editors), La Haya 2005, p. 149.

- 78 Keijzer, N., "The Double Criminality Requirement", en *Handbook on the European Arrest Warrant*/ Rob Blekxtoon, Wouter van Ballegooij (editors), La Haya 2005, p. 156.
- 79 Sautner, L., "Die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls nach dem EU-JZG", *Österreichische Juristen-Zeitung* 2005, p. 332.
- 80 De Groot, "Mutual Trust in (European) Extradition Law", en *Handbook on the European Arrest Warrant*, La Haya 2005, p. 96; Fuchs, H., "Europäischer Haftbefehl und Staaten-Souveränität", *Juristische Blätter* 2003, p. 412; Flore, D., "L'accueil de la Décision cadre en Belgique, Le mandat d'arrêt européen", Bruselas 2005, p. 137, declara que la orden de detención europea es una forma moderna de extradición y no un mecanismo automático de reconocimiento de decisiones adoptadas por jueces de otros Estados miembro.
- 81 Massé, M., "La décision cadre, Le mandat d'arrêt européen", Bruselas 2005, p. 53; Plachta, M., "European Arrest Warrant: Revolution in Extradition", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2003, p. 192; De Groot, "Mutual Trust in (European) Extradition Law", en *Handbook on the European Arrest Warrant*, La Haya 2005, p. 96.
- 82 Morgan, C., "The European Arrest Warrant and Defendant's Rights: an Overview", en *Handbook on the European Arrest Warrant*/ Rob Blekxtoon, Wouter van Ballegooij (editors), La Haya 2005, p. 208.
- 83 Ley de 19 de diciembre de 2003 relativa a la orden de detención europea (Wet betreffende het Europees aanhoudingsbevel/Loi relative au mandat d'arrêt européen), *Belgisch Staatsblad/Moniteur Belge* de 22 de diciembre de 2003.
- 84 Keijzer, N., "The Double Criminality Requirement", en *Handbook on the European Arrest Warrant*/ Rob Blekxtoon, Wouter van Ballegooij (editors), La Haya 2005, p. 160.
- 85 Article 7: Lieu de perpétration. La Partie requise pourra refuser d'extrader l'individu réclamé à raison d'une infraction qui, selon sa législation, a été commise en tout ou en partie sur son territoire ou en un lieu assimilé à son territoire.
- 86 Keijzer, N., "The Double Criminality Requirement", en *Handbook on the European Arrest Warrant*/ Rob Blekxtoon, Wouter van Ballegooij (editors), La Haya 2005, p. 161.
- 87 Alegre, S./Leaf, M., "Mutual Recognition in European Judicial Cooperation: A Step Too Far Too Soon?" Case study – the European Arrest Warrant, *European Law Journal* 2004, p. 208.
- 88 Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 25 de mayo de 1993, Kokkinakis/Grecia, asunto nº 14307/77, de 22 de noviembre de 1995, S.W./Reino Unido, asunto nº 20166/92.
- 89 Artículo 7: "Nadie podrá ser condenado por una acción y/o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el derecho nacional o internacional. Igualmente no podrá ser impuesta una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida".
- 90 Al parecer el legislador belga interpreta la orden de detención europea de la misma manera pues al diseñar la Ley de transposición belga se inspiró en la Ley nacional de detención preventiva. Véase Flore, D., "L'accueil de la Décision cadre en Belgique", *Le mandat d'arrêt européen*, Bruselas 2005, p. 137.

- 91 Martín y Martín, J. A., *La instrucción penal*, Madrid/Barcelona 1999, p. 163; *Karlsruher Kommentar-Boujong*, Vor §112, número marginal 8.
- 92 El artículo 5, apartado 1, letra c) del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales indica que nadie puede ser privado de su libertad salvo si ha sido detenido preventivamente o internado, conforme a derecho, para hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente, cuando existan “indicios racionales” de que se ha cometido una infracción o cuando se estime necesario para impedirle que cometa una infracción o que huya después de haberla cometido.
- 93 Libro verde de 19.2.2003 relativo a las garantías procesales para sospechosos e inculcados en procesos penales en la Unión Europea, COM(2003) 75 final.
- 94 Deiters, M., “Gegenseitige Anerkennung von Strafgesetzen in Europa”, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2003, p. 362.
- 95 El argumento según el cual la creación de un espacio común de justicia excluiría *per definitionem* la extradición es convincente a primera vista. Este razonamiento no es en sí erróneo, pues la existencia de un poder político central como requisito para la creación de un Estado conforme a las teorías de Georg Jellinek (la teoría de los tres elementos) y Jean Bodin (sobre la unidad del poder soberano), excluye el recurso a la oportunidad política por parte de otros órganos estatales en sentido amplio. Sin embargo, se podría objetar que existen hoy en día Estados cuyos ordenamientos jurídicos prevén un tipo de extradición interna. Éste es el caso de Estados de estructura compleja, por ejemplo, el de sistemas federales, cuyas unidades territoriales tienen carácter estatal. Mientras que la entrega de un encausado entre un juez del Land de Baviera y otro del de Baja Sajonia, tal como lo señala el Abogado General, efectivamente no podría denominarse extradición, la colaboración entre Carolina del Sur y Carolina del Norte lleva el nombre de “inter-State extradition”. Mientras que Alemania tiene un derecho penal único, cada estado en EE. UU. dispone de su propio derecho penal aparte del derecho penal federal. El cierto grado de armonización logrado gracias al Model Penal Code de 1969 no ha cambiado esta situación. Este aspecto ha de tomarse en cuenta en la concepción de un espacio judicial común en la UE.
- 96 Rohlff, D., *Der Europäische Haftbefehl*, Frankfurt am Main 2003, p. 27-29.
- 97 Musacchio, V., *Diritto penale dell'Unione Europea*, Padua 2005, p. 128, indica que un mínimo de armonización de las legislaciones es sin duda del punto de vista metodológico un paso prioritario a la introducción del principio del mutuo reconocimiento; Unger, E. M., “Schutzlos ausgeliefert?” – *Der Europäische Haftbefehl*, Frankfurt am Main 2005, p. 114-115; Massé, M., *La Décision cadre, Le mandat d'arrêt européen*, Bruselas 2005, p. 58; Gómez-Jara Díez, C., *European Arrest Warrant and the Principle of Mutual Recognition*, eucrim 1-2/2006, p. 23, señala que tanto la orden de detención como el principio de reconocimiento mutuo exigen que se haya resuelto previamente un problema que viene a ser el de la armonización del derecho penal en su ámbito de aplicación. Al no haberse logrado eso, sugiere el autor que “se ha colocado el carruaje del reconocimiento mutuo delante del caballo de la armonización”.
- 98 Peers, S., “Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: has the Council got it Wrong?”, *Common Market Law Review* 2004, p. 26, señala que “el principio de reconocimiento mutuo requiere un cierto grado de comparabilidad que

solo puede lograrse mediante la armonización. El autor alega que si bien el derecho material puede variar de un Estado a otro a causa de las diferencias de cultura e identidad y debido a la necesidad de una justificación democrática del uso de la fuerza, nada impide que se forme a nivel internacional o regional una visión común entre ciertos Estados respecto a ciertos actos a considerar criminales o que exista una evolución paralela en el derecho penal nacional.

- 99 Keijzer, N., "The Double Criminality Requirement", en *Handbook on the European Arrest Warrant/ Rob Blekxtoon, Wouter van Ballegooij* (editors), La Haya 2005, p. 150.
- 100 Schünemann, B., "Europäischer Haftbefehl und EU-Verfassungsentwurf auf schiefer Ebene", *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2003, p. 188.
- 101 Tomuschat, C., "Ungereimtes - Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2005 über den Europäischen Haftbefehl", *Europäische Zeitschrift für Grundrechte* 2005, p. 456.
- 102 Von Bubnoff, E., "Institutionelle Kriminalitätsbekämpfung in der EU - Schritte auf dem Weg zu einem europäischen Ermittlungs- und Verfolgungsraum", *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 2002, p. 226 y "Der Europäische Haftbefehl", *Heidelberg* 2005, p. 226; Combeaud, S., "Premier bilan du mandat d'arrêt européen", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 495, 2006, p. 116; Hecker, B., "Europäisches Strafrecht, Berlin"/*Heidelberg* 2005, p. 433; Unger, E. M., "Schutzlos ausgeliefert?" - *Der Europäische Haftbefehl, Frankfurt am Main* 2005, p. 100, pone en duda esta afirmación pero no ofrece pruebas que sostengan su opinión.
- 103 Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una oficina europea de policía (Convenio Europol), hecho en Bruselas el 26 de julio de 1995.
- 104 Resolución del Consejo de 21 de diciembre de 1998 sobre prevención de la delincuencia organizada y adopción de una estrategia global para combatirla, *Diario Oficial* n° C 408 de 29/12/1998 p. 1-4.
- 105 Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo, *Diario Oficial* n° L 164 de 22/06/2002 p. 3-7.
- 106 "Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos", *Diario Oficial* n° L 203 de 01/08/2002 p. 1-4.
- 107 "Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil", *Diario Oficial* n° L 013 de 20/01/2004 p. 44-48.
- 108 "Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas", *Diario Oficial* L 136 de 31 de mayo de 1999, página 20.
- 109 "Decisión marco del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares" DOCE L 328, 5.12.2002. p. 55.
- 110 Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, DOCE L 328, 5.12.2002, p. 17.

- 111 “Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo”, *Diario Oficial* n° L 164 de 22/06/2002 p. 3-7.
- 112 Acción común 96/443/JAI de 15 de julio de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativa a la acción contra el racismo y la xenofobia, *Diario Oficial* n° L 185 de 24/07/1996 p. 5-7.
- 113 Reglamento (CEE) n° 3911/92 del Consejo, de 9 de diciembre de 1992, relativo a la exportación de bienes culturales, *Diario Oficial* n° L 395 de 31/12/1992 p. 1-5.
- 114 Directiva 93/7/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1993, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro, *Diario Oficial* n° L 074 de 27/03/1993 p. 74-79.
- 115 Comunicación de 30.11.2000 al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social relativa al Seguimiento del Libro Verde sobre la lucha contra la usurpación de marca y la piratería en el mercado interior, COM(2000) 789 final.
- 116 Reglamento (CE) n° 1383/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual y a las medidas que deben tomarse respecto de las mercancías que vulneren esos derechos, *Diario Oficial* L 196 de 2.8.2003.
- 117 Decisión marco 2001/413/JAI del Consejo, de 28 de mayo de 2001, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo, *Diario Oficial* n° L 149 de 02/06/2001 p. 1-4, la cual no se encuentra más en vigor. Véase la Decisión del Consejo de 6 de diciembre, *Diario Oficial* C 362, 18.12.2001, p. 1.
- 118 Directiva 96/22/CE del Consejo, de 29 de abril de 1996, por la que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias β -agonistas en la cría de ganado y por la que se derogan las directivas 81/602/CEE, 88/146/CEE y 88/299/CEE, *Diario Oficial* n° L 125 de 23/05/1996 p. 3-9.
- 119 Directiva 2003/74/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, que modifica la Directiva 96/22/CE del Consejo por la que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias β -agonistas en la cría de ganado, *Diario Oficial* n° L 262 de 14/10/2003 p. 17-21.
- 120 Consejo de la Unión Europea, documento 7253/02 COPEN 23 CATS 9 de 7 de junio de 2002.
- 121 Consejo de la Unión Europea, documento 7253/02 COPEN 23 CATS 9 de 7 de junio de 2002.
- 122 Consejo de la Unión Europea, documento 8405/05 DROIPEN 20; 8994/05 DROIPEN 24 de 27 de mayo de 2005.
- 123 Véase sobre la relación entre el principio democrático y el derecho penal Musacchio, V., *Diritto penale dell'Unione Europea*, Padua 2005, p. 26 y ss.
- 124 Schönemann, B., “Europäischer Haftbefehl und EU-Verfassungsentwurf auf schiefer Ebene”, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2003, p. 188.
- 125 Monville, P., “Le mandat d’arret européen: remise en cause du mécanisme de la simple remise”, *Journal des Tribunaux - Droit européen*, Nr. 100, 2003, p. 170.
- 126 Tomuschat, C., “Ungereimtes – Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2005 über den Europäischen Haftbefehl”, *Europäische Zeitschrift für Grundrechte*

- 2005, p. 456; Vogel, J., "Europäischer Haftbefehl und deutsches Verfassungsrecht", *Juristenzeitung* 2005, p. 803, tampoco ve deficit democrático alguno.
- 127 Buruma, Y., "Radícale Toleranz", *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 2004, p. 429.
- 128 Pérez Tremps, P., "Unidad del ordenamiento jurídico y derecho comunitario", *Revista vasca de administración pública* 2003, p. 123.
- 129 Peers, S., "The European Union and Substantive Criminal Law: Reinventing the Wheel?", *Netherlands Yearbook of International Law* 2002, p. 73.
- 130 Combeaud, S., "Premier bilan du mandat d'arrêt européen", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 495, 2006, p. 119, reconoce que la Decisión marco relativa a la orden de detención fue puesta en vigor en un contexto de imperfección del marco jurídico europeo tanto en lo que concierne la definición de infracciones así como respecto al establecimiento de sanciones o garantías mínimas comunes.
- 131 Rohlf, D., *Der Europäische Haftbefehl*, Frankfurt am Main 2003, p. 29; Gómez-Jara Díez, C., European Arrest Warrant and the Principle of Mutual Recognition, *eucri* 1-2/2006, p. 24, indica que una armonización previa al reconocimiento mutuo implica que determinadas partes del derecho penal sustantivo y procesal de cada Estado miembro sean "básicamente similar" a fin de que una decisión judicial emitida en un Estado miembro pueda ser reconocida en los demás Estados miembro.
- 132 Wasmeier, M., "Stand und Perspektiven des EU-Strafrechts", *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 2004, p. 323 y Combeaud, S., "Premier bilan du mandat d'arrêt européen", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 495, 2006, p. 117, utilizan igualmente el término "comparable"; Véase Unger, E. M., "Schutzlos ausgeliefert?" - *Der Europäische Haftbefehl*, Frankfurt am Main 2005, p. 110, quien obviamente confunde ambos términos al afirmar que no hay "comparabilidad" entre los ordenamientos jurídicos nacionales por no existir una "homogeneidad".
- 133 Frattini, F., La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area (editado por Gilles de Kerchove y Anne Weyembergh), Bruselas 2005, p. 10, quien señala que la confianza mutua se contruye alrededor de un eje legislativo. Indica además que la aproximación de las disposiciones y de los procedimientos penales, que pueden variar de un Estado miembro a otro, en función de las culturas jurídicas y de las prioridades políticas, constituye el corolario del reconocimiento mutuo por favorizar la confianza mutua.
- 134 Tal como lo propone Musacchio, V., *Diritto penale dell'Unione Europea*, Padua 2005, p. 129.
- 135 Vogel, J., *Harmonisierung des Strafrechts in der Europäischen Union*, *Goldammer's Archiv für Strafrecht* 2003, p. 334; Combeaud, S., "Premier bilan du mandat d'arrêt européen", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 495, 2006, p. 116.
- 136 Peers, S., "The European Union and Substantive Criminal Law: reinventing the Wheel?", *Netherlands Yearbook of International Law* 2002, p. 55.
- 137 Musacchio, V., *Diritto penale dell'Unione Europea*, Padua 2005, p. 136, que señala que las tradiciones jurídicas culturales que son las bases de los ordenamientos jurídicos nacionales no pueden ser ignorados.

- 138 Deiters, M., "Gegenseitige Anerkennung von Strafgesetzen in Europa", *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2003, p. 360, cree distinguir una estructura federal de los sistemas penales en la UE, lo que permite evocar el discurso pronunciado por el antiguo ministro de Relaciones Exteriores alemán Joschka Fischer el 12 de mayo de 2000 en la Universidad Humboldt de Berlín donde propuso la creación de una Federación Europea basada en un Tratado de Constitución que reúna a los Estados nacionales europeos en su diversidad. Véase también *v. Bogdandy, Supranationaler Föderalismus*, 1999.
- 139 Bacigalupo, E., *Justicia penal y derechos fundamentales*, Madrid 2002, p. 282, señala que la idea del espacio judicial penal europeo, dentro del marco de la UE, necesita en la actualidad de una redefinición que vaya más allá de los límites fijados en sus orígenes, hace ya casi veinte años. Según el autor, actualmente sus objetivos no se deberían limitar a los problemas de extradición y la ayuda judicial. La existencia de bienes jurídicos comunitarios requiere que los Estados miembro dispongan para su protección de una legislación penal y procesal penal, armonizada de acuerdo con criterios de eficacia.
- 140 Sentencia del TJCE de 14 de diciembre de 2004, *Swedish Match* (C-210/03, Rec. p. I-11893), apartado 70; sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de julio de 1986, *Lithgow/Reino Unido*, asunto nº 9006/80, de 6 de abril de 2000, *Thlimmenos/Grecia*, asunto nº 34369/97.
- 141 Véase también Schilling, T., *Europäischer Haftbefehl und Europäisches Verfassungsrecht*, en O. Lagodny / E. Wiederin/ R. Winkler (Hrsg.), "Probleme des Rahmenbeschlusses am Beispiel des Europäischen Haftbefehls", in *Vorbereitung*, 2006, Berliner Wissenschaftsverlag/NWV/Schulthess.
- 142 Wasmeier, M., "Stand und Perspektiven des EU-Strafrechts", *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 2004, p. 322.
- 143 A raíz de la anulación de la ley alemana de transposición de la Decisión marco por parte del Bundesverfassungsgericht, decidió la Audiencia Nacional española con fecha de 20 de setiembre de 2005 de denegar las órdenes de detención emitidas por las autoridades alemanas y tratarlas como solicitudes convencionales de extradición. Aparte de que esta decisión, de un punto de vista político difícilmente puede ser considerada conforme con el espíritu de la integración europea, este incidente plantea una serie de cuestiones jurídicas importantes. Debido a que la Decisión marco establece que la orden de detención sustituirá a los antiguos acuerdos de extradición en los procedimientos de extradición entre los Estados miembro de la UE, es legítimo cuestionar la aplicabilidad de estos acuerdos después de que España hubiese transpuesto la Decisión marco. Podría suponerse que una Decisión marco que armoniza un ámbito determinado es capaz de generar un efecto de bloqueo similar al de las directivas comunitarias. Esto lo exigiría el principio del *effet utile* ya que de lo contrario se eludiría la voluntad del legislador de la Unión de asegurar su aplicación. Igualmente parece poco convincente el recurso a la reciprocidad pues esta posición ignora el hecho de que aunque éste constituye efectivamente un principio de derecho internacional público no nos encontramos más en este ámbito del derecho. La clasificación del ordenamiento jurídico creado por el TUE como derecho internacional público es considerada anticuada hoy en día. Correctamente debe vérselo como un ordenamiento jurídico *sui generis*, tal como se ha señalado al principio de este

trabajo, el cual excluye la aplicación incondicional de los principios generales del derecho internacional público, especialmente el de la reciprocidad, al igual que lo prohíbe el derecho comunitario.



*Werner Miguel Kühn

Doctor en derecho y jurista diplomado por la Universidad Christian Albrecht de Kiel en Alemania. Título de asesor jurídico (Rechtsassessor) otorgado por el estado federado alemán de Schleswig-Holstein. Sus campos de especialización son el derecho comunitario europeo y el derecho de los sistemas de integración latinoamericanos (Comunidad Andina y Mercosur). Actualmente se encuentra laborando como letrado en el gabinete de la abogada general eslovena Verica Trstenjak en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en Luxemburgo, después de haber ejercido el cargo de asistente jurídico del abogado general español Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer. Ha laborado como abogado en diferentes gabinetes en Alemania. Es autor del libro publicado en alemán *La Comunidad Andina - Aspectos jurídicos de las relaciones internacionales entre la Unión Europea y los sistemas de integra-*

ción latinoamericanos en la era del nuevo regionalismo (2003). Asimismo, es autor de varios artículos publicados en revistas y suplementos jurídicos, entre los cuales se encuentran "El modelo de integración de la Comunidad Andina de Naciones", *Solera* (2004), "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, suplemento jurídico del *Diario Oficial El Peruano* (enero 2005), "El Sistema General de Preferencias Arancelarias (SPG) de la Comunidad Europea y el futuro del comercio con la Comunidad Andina de Naciones", *Agenda Internacional* N° 21 (2005), "El Abogado General en el derecho procesal comunitario", suplemento jurídico del *Diario Oficial El Peruano* (setiembre 2005), "El modelo social instaurado por la Constitución Europea: un análisis desde la perspectiva de la protección de la salud pública", *Derecho y salud* (enero 2006), "El concepto de Estado en un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", *Política Internacional* (enero/marzo 2006).

Understanding Present-day Forces of Globalization Through Marx's Notion of Alienation

por Diego Silva Zunino*

Introduction

Karl Marx believed that liberal governments and ideology were merely agents of the exploiting owners of property.¹ He advocated the abolition of private property and predicted the demise of capitalism after a series of recurring crises. Marx found three main flaws in capitalism: inefficiency, exploitation, and alienation.² These aspects represent what is wrong with capitalism, and are part of his explanation of the breakdown of capitalism and the subsequent transition to communism. This essay will focus on Marx's notion of alienation, and more precisely how his notion of alienation³—that is, that people were alienated from their own labor; their work was appropriated by someone else, and the work itself was compulsory, not creative—is useful for understanding present-day forces of globalization. It will be argued that today people⁴ feel alienated economically and politically. People feel alienated economically because those who own the means of production are the ones that have economic wealth, while the vast majority of people must engage in wage labor. People also feel alienated politically because the owners of the means of

production are the ones who decide what becomes of a worker's labor, while at the same time, the vast majority of people see that the capitalists have more influence over governments. Some people view the state which was supposed to guarantee liberty, justice, as doing just the opposite and acting only as a tool of the owners of the means of production.⁵

Definition of Globalization

Two important concepts in this essay are *globalization* and *alienation*, thus definitions for these concepts, which will be used throughout this essay, will be provided. The term globalization is widely used but its meaning is not always entirely clear.⁶ Researchers have variously dated the onset of globalization such as from the dawn of human civilization or from the midnineteenth century—with telegraphic communication— or from the 1970's. Globalization is three things: it is a process—there are activities on a world-wide basis undertaken by self-interested agents; it is a project—there is an agenda, some agents intentionally promote and extend these processes; and finally it is an ideology whenever agents justify their agenda by claiming that there is no alternative.⁷

Definition of Alienation

The concept of alienation is an ancient one. This term is widely used and sometimes in contradictory ways, thus the need for a definition which will be used throughout this essay. The most formal definition of alienation is: estrangement from other people, society, or work.⁸ Some philosophers believe that alienation is inevitably produced by a shallow and depersonalized society. Saint Augustine once wrote that due to its sinful nature, humanity was alienated from God.⁹ He believed that a reconciliation could be achieved through belief in Christ. To Sigmund Freud, alienation was self-estrangement caused by the split between the conscious and unconscious parts of the mind.¹⁰ The definition of alienation which is of utmost importance for this research paper, is that of Karl Marx who gave it an economic interpretation. Marx's notion of alienation is a very complex concept and has varying stages. For Marx, alienation took place in a certain political economy and because of a certain mode of production -capitalism.¹¹ Marx believed that the worker was alienated in four aspects -alienation from the product of his labor, alienation from labor, alienation from himself, and alienation from other man.¹² As was stated earlier, more emphasis will be placed on the first three aspects of alienation, since they are more useful for understanding present day forces of globalization.

Marx's Notion of Alienation

Roberts and Stephenson have stated that according to Marx "alienation began when the purpose of production changed from direct use to exchange."¹³ That is, people no longer produced for their

necessary needs, but rather for exchange, and this was driven by the capitalist need to make profit. As well, alienation "became a general human condition, in capitalism, because of the appearance of the labor market where the worker had to sell his labor power."¹⁴ Therefore, it can be observed that Karl Marx believed that alienation began with the capitalist mode of production, and it is from this mode of production that he begins his analysis of the four different aspects of alienation.

Man is alienated from the product of his labor

Marx's first aspect of alienation—that is, alienation of man from the product of his labor— means that the product of labor dominates man and not vice versa.¹⁵ This can clearly be observed when Marx states, in *The Economic and Philosophical Manuscripts of 1844*, that "the object which labor produces -labor's product-confronts it as something alien, as a power independent of the producer."¹⁶ Marx goes on to say that "so much does the appropriation of the object appear as estrangement that the more objects the worker produces the less he can possess and the more he falls under the sway of his product, capital."¹⁷ Here Marx is saying that the products which the worker produces confronts him as an alien object, which the worker does not have control over. As well, it can be interpreted that these products take a life of their own and have their own value, thus the worker himself cannot buy the products he produces because of the meager wage he earns. Furthermore, this point can be observed when Marx states, "the worker becomes all the poorer the more wealth he produces, the more his production increases in power and size."¹⁸

Man is alienated from labor

"Estrangement is manifested not only in the result but in the act of production."¹⁹ This is the second aspect of Marx's notion of alienation—alienation from labor itself—that is, work becomes an activity in which the worker finds no fulfillment.²⁰ Marx states, in *The Economic and Philosophical Manuscripts of 1844*, "realization of labor appears as loss of realization for the workers."²¹ Marx goes on to say in his writings that "labor is external to the worker... he does not affirm himself but denies himself, does not feel content but unhappy, does not develop freely his physical and mental energy but mortifies his body and ruins his mind."²² This quotation proves that the worker only produces for production sakes, not because the worker wants to, but because the capitalists want the workers to produce certain objects—products—which can be sold in the market. As well, the product which the worker produces does not belong to him, but rather it belongs to the capitalist, and it is the capitalist who decides what becomes of the product of the worker. As Paul Roberts stated, "the worker does not produce use-value for himself but exchange-value,"²³ thus the worker loses interest in the object he produces. This shows that the worker does not find fulfillment in his work, but also that he only works since he needs to survive.

Man is alienated from himself

This takes us to the third aspect of Marx's notion of alienation—alienation from himself—which means that labor only appears as a means to satisfy the worker's need, to make a living.²⁴ This can clearly be seen in Marx's *Economic and Philosophical Manuscripts of 1844*, where

he states that "labor appears to man in the first place merely as a means to satisfying a need—the need to maintain physical existence."²⁵ Marx also stated that

"labor does not appear as an end in itself but as the servant of the wage... labor is therefore not voluntary but coerced; it is forced labor. It is therefore not the satisfaction of a need; it is merely a means to satisfy needs external to it. Its alien character emerges clearly in the fact that as soon as no physical or other compulsion exists, labor is shunned like the plague."²⁶

This proves that the worker only engages in wage labor so he can earn money—a wage—and in this way survive. Labor does not have a meaning—an end—any more, it's only another commodity which is bought—and fired—at the interest of the capitalist who only has in mind enlarging his capital. As well, the labor of the worker is no longer creative but rather it is a work that is predetermined by the capitalist and the external needs of the world.

Man is alienated from other man

The fourth aspect of Marx's notion of alienation is alienation from other man. Marx states that this is a direct consequence of the other three aspects of alienation. He states that "what applies to a man's relation to his work, to the production of his labor, and to himself, also holds of a man's relation to the other man."²⁷ Man ceases to be an individual,

and since man himself becomes a commodity he therefore confronts other man as commodities, and not as human beings -that is, their social relations have changed. Relations are now of a servant to his master, of an exploited man to his exploiter.²⁸

Present-day Forces of Globalization

After having seen Marx's notion of alienation, this paper will now focus on how this notion is useful for understanding the present day forces of globalization.

Economic alienation

Marx had argued that there is a division between two classes, "the property owners and the propertyless workers."²⁹ This division of two classes has become ever more present in our modern globalized world, since we have become more aware of diverse situations around the world. Many scholars, such as John Baylis, argue that "the gap between rich and poor has been widened not only across the world but within nation states as well, and wealth has become even more concentrated in the hands of a small percentage of the population."³⁰ The Human Development Report 2002 noted that: "the richest 5% of the world's people receive 114 times the income of the poorest 5%".³¹ United Nations Development Program. Milanovic 2002, (pp. 51-92).

In addition to this, recent studies have shown that, "the income of the richest 1% (50 million people) is the same as the income of the poorest 60% (2.7 billion people). And all the gains in the world income in the middle of the last decade

went to the richest 20% while the income of those at the bottom actually declined."³²

Furthermore, Baylis and Smith have also stated that "the process of globalization and the changes it brings about tend to serve particular interest - favoring basically those with capital or access to capital via credit above those who depend upon selling their labor."³³ Thus, globalization is the expansion of the capitalist mode of production which Marx argued created class division and which favors the owner of the means of production and forces the rest of the people to engage in wage labor for their livelihood. As the majority of people are forced to engage in wage labor in order to survive—earn a living—they have come to experience "the effects of international competition,"³⁴ which has been brought about because of globalization and the ability, of multinational corporations, to move large amounts of capital from one country to another with very few restrictions. Thus, it can be observed that people have become alienated economically since wealth is increasingly concentrated in a few hands.³⁵ At the same time, the majority of people must engage in wage labor, and have become subordinate to those that have access to capital -capitalist.

As two classes have come to appear in the world, there has also been divisions between the developed countries and developing countries—the Third World—and growing inequality between them. In today's globalized world economy there has been a division of labor, where the labor-intensive assembly stages are located in the South and the products produced here are transported to the North where they are sold at higher

prices.³⁶ A few decades ago, the Third World was an exporter of cheap primary products which they exported to developed countries, where they were processed or converted into manufactured goods, and then reexported to the Third World with value added.³⁷ Today, more products are produced and manufactured in the Third World, but still “the vast majority of the world’s population—including many in the North—lack the means to purchase most global goods.”³⁸ Thus, it can be remarked that Marx’s notion of alienation is useful for understanding present day forces of globalization, since it can be observed that the product of the worker is alien to him, since it confronts him with its own value, and the worker cannot take possession of what his labor creates since he does not have the sufficient means to do so.

Men do not find fulfillment in their work

Apart from the meager wages many laborers earn, they also do not find fulfillment in their work. This can clearly be deduced from the words of an employee, at a Ford Factory, who stated that “you get wages, but sell your soul at Ford’s -you are worked like a slave all day, and when you get out you are too tired to do anything.”³⁹ This was stated in the early 1950’s by one of Ford’s workers, and we can be certain that this situation still occurs—especially in the Third World—since globalization has allowed multinational corporations to locate their factories anywhere in the world, thus, many workers are exploited and enslaved by multinational corporation which reap the benefits of the laborer’s hard work. Bertell Ollman has remarked that “instead of developing the potential inherent in man’s powers, capitalist labor consumes these powers without

replenishing them, burns them up as if they were a fuel, and leaves the individual worker much poorer. The qualities that mark him as a human being become progressively diminished.”⁴⁰ It is because of exploitation and the corporate power of multinational corporations, that there has been an increase in the anti-globalization movements around the world, where people accuse multinational corporations “of social injustice, unfair labor practices -including slave labor as well as poor wages, living and working conditions.”⁴¹

Marx’s notion of alienation and his argument that the worker does not find fulfillment in his work, is a notion that has been true and is even more so today with the process of globalization. Marx had argued that “labor is external to the worker... he does not affirm himself but denies himself... does not develop freely his physical and mental energy but mortifies his body and ruins his mind.”⁴² This, has been very true under the conditions of industrialism –mass production— where the worker is only producing what the capitalist wants and will be able to sell at a profit, thus the laborer has no reason to work except that he needs to do so in able to make a living. Furthermore, with the increase of globalization and the advancements in technology, man has come to be replaced by the machine. Marx’s notion of alienation is clearly seen in modern society, and in the 1936 movie, *Modern Times*, where Charlie Chaplin satirized the new assembly line where there was to be no wasted motion. The worker not only had to “subordinate himself to the pace of the machine but also had to be able to withstand the boredom inevitable in repeating the same motions hour after hour.”⁴³ In Chaplin’s movie, it can be

Political alienation

observed that the worker has become alienated from the product of his labor, and is also alienated from labor itself - this is what Marx called active alienation. The worker no longer uses the machine for his benefit - desire - but rather now the machine sets the pace of work and man has become an appendage of the machine - in brief, the roles have been reversed. Furthermore, as the job that the worker must do is now minimal, consequently, the wage of the worker decreases.

Marx argued that "labor produces wonderful things for the rich - but for the worker it produces privation... it produces intelligence - but for the worker, stupidity."⁴⁴ This argument that Marx's made many years ago, remains true to this day since with the increase in the use of machine, man only acts as an appendage thus losing intelligence and its creative sense. The type of "stupidity" that labor has created in man, can be observed when Henry Ford stated that "the rank and file of men... learn their job within a few hours or a few days. If they do not learn within that time they will never be of any use to us."⁴⁵ This proves, that any man can labor in a factory as minimal intelligence was required. Furthermore, James J. Flink, the author of the article, *Modern Times*, has stated that "neither physical strength nor the long apprenticeship required for becoming a competent craftsman were any longer prerequisites for industrial employment."⁴⁶ This shows that the workers produced products, but they did not find any fulfillment in working since all the creative aspect was taken away from their work. Furthermore, since the worker does not have to employ his creative sense and has no decisions of what product he will create and what will be of his product, the worker becomes alienated politically.

Marx's notion of alienation is useful for understanding present-day forces of globalization in an economic aspect as has been proven in the discussion above, and at the same time, it is also useful for understanding political alienation. Marx stated, in his *Manifesto of the Communist Party*, that since "[the bourgeoisie] has agglomerated population, centralized means of production, and has concentrated property in a few hands. The necessary consequence of this was political centralization."⁴⁷ This has certainly become true and it can be seen with the present-day forces of globalization. Such is the case with multinational corporations who "often have turnovers as large as many states,"⁴⁸ and provide work for the populous of a country, thus they have political influence - power - and governments listen to their concerns, especially the country where they are located, since these corporations have often threaten to leave a country if their demands are not met. Surely enough government's listen and often follow the request of multinational corporations, thus, the population of the country - mainly in the Third World - have become alienated politically. Furthermore, since the workers do not have vast amounts of wealth - as multinational corporations - their means to influence government are minimal. Former United Nations High Commissioner for Human Rights, Mary Robinson, told business and political leaders, gathered for the World Economic Forum in New York City, United States in 2002, that a key challenge in the future will be "empowering the common citizen in the globalization process."⁴⁹ This illustrates that in today's globalized world people are being alienated politically.

Some scholars have argued that “[corporations] are the most powerful political forces of our time.”⁵⁰ Having multinational corporations as powerful political forces can create serious problems since “the strategies and purposes of these global entities are not necessarily congruent with or supportive of the strategies and purposes of the separate national governments of the states within which they are located.”⁵¹ It can be seen that since there has been an economic concentration and alienation of the worker, those that own the means of production have come to dominate political life, thus also alienating people—and workers—from political life.

It is widely believed that globalization will bring a global government and that this will improve democracy and the lives of people around the world. However, it can be argued that if a global government is established it will further alienate the worker politically. Vilfredo Pareto, a sociologist and economist, believed in the succession of elites and that society will always be ruled by elites.⁵² This situation can certainly happen as those that have economic wealth, as well as multinational corporations, who are interested in maintaining the current economic system, will certainly strive to gain more political power. As well, with the growing inequalities in society “the lower strata of the middle class [will]... sink gradually into the proletariat,”⁵³ thus furthering

hindering their political influence. Furthermore, those with economic wealth have already gained strong political influence, since “institutions [like the World Trade Organization, the International Monetary Fund, and the World Bank, are] considered to be the servants of corporate interest, exercising more power than elected government and interested only in profits.”⁵⁴ Thus a global government may only be another way to subordinate the worker to those that have capital, and therefore further alienating the worker both economically and politically.

Conclusion

In conclusion, we have reason to deduce, as has been shown throughout this research paper, that Marx's notion of alienation—that is, that people are alienated from their own labor, their work is appropriated by someone else, and the work itself was compulsory, not creative—is useful for understanding the present-day impact of forces of globalization. In today's globalizing world, the worker is not only alienated economically but also politically. As wealth has become concentrated in the hands of a few people—capitalist, the owner of the means of production—this has also produced political alienation as the worker no longer has a say of what he produces, and has less influence over government than multinational corporations.

Bibliography

- “Alienation.” *Microsoft Encarta Encyclopedia*. CD-ROM. 1999.
- “Anti-Globalization: A Spreading Phenomenon.” *Perspectives: A Canadian Security Intelligence Service Publication*. 2000.
- Aptheker, Herbert, ed. *Marxism and Alienation*. New York: Humanities Press, 1965.

- Axelos, Kosta. *Alienation, Praxis, and Techne in the Thought of Karl Marx*. Austin: University of Texas Press, 1976.
- Baylis, John and Steve Smith. *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press, 1999.
- Beauchesne, Eric. "Young Families in Canada Getting Poorer," *The Ottawa Citizen*, February 23, 2002, p. A2.
- Conway, David. *A Farewell to Marx: An Outline and Appraisal of His Theories*. New York: Viking Penguin Inc, 1987.
- Elsner, Alan. "Listen to Voice of Protest Forum Told," *The Ottawa Citizen*, February 4 2002, p. A8.
- Elster, Jon. *An Introduction to Karl Marx*. London: Cambridge University Press, 1986.
- Fischer, Ernst. *The Essential Marx*. New York: Herder and Herder, 1970.
- "Lecture by Professor Jeanne Laux". University of Ottawa. October 16, 2000.
- "Lecture by Professor Jean-François Rioux". University of Ottawa. January 23, 2002.
- Marx, Karl. "Manifesto of the Communist Party." In Michael L. Morgan, ed. *Classics of Moral and Political Theory*. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 1996.
- Marx, Karl. *The Economic and Philosophical Manuscripts of 1844*. Moscow: Progress Publishers, 1977.
- Ollman, Bertell. *Alienation: Marx's Conception of Man in Capitalist Society*. London: Cambridge University Press, 1971.
- "Political Theory." *Microsoft Encarta Encyclopedia*. CD-ROM. 1999.
- Roberts, Paul and Matthew Stephenson. *Marx's Theory of Exchange, Alienation and Crisis*. California: Hoover Institution Press, 1973.
- Roberts, Paul. *Alienation and the Soviet Economy*. New York: Holmes and Meier, 1990.
- Smith, Merritt and Gregory Clancey, eds. *Major Problems in the History of American Technology*. New York: Houghton Mifflin Company, 1998.
- Torres, Raymond. *Towards a Socially Sustainable Economy: An Analysis of the Social Pillars of Globalization*. Geneva: International Labour Organization, 2001.
- United Nations Development Program. Milanovic 2002. (http://hdr.undp.org/docs/statistics/understanding/resources/HDR_2003_2_2_global_income_inequality.pdf).
- "World Inequality." *BBC News Internet*. (www.news.bbc.co.uk).

Notas

- 1 "Political Theory." *Microsoft Encarta Encyclopedia*. CD-ROM. 1999.
- 2 Jon Elster, *An Introduction to Karl Marx*, (London: Cambridge University Press, 1986), p. 41.
- 3 Marx argued that man was alienated in four main aspects –alienated from the product, alienated from labor, alienated from himself, and alienated from other man– however for the purpose of this essay more emphasis will be placed on the first three aspects of alienation, since they are more useful in the topic discussed in this research paper.
- 4 Karl Marx in his many writings used laborer and worker interchangeably. In this essay laborer, worker and people will be used interchangeably, to account for those that are not the owners of the means of production.

Understanding Present-day Forces of Globalization Through Marx's Notion of Alienation

- 5 Kostas Axelos, *Alienation, Praxis, and Techne in the Thought of Karl Marx*, (Austin: University of Texas Press, 1976), p. 90.
- 6 Raymond Torres, *Towards a Socially Sustainable Economy: An Analysis of the Social Pillars of Globalization*, (Geneva: International Labour Organization, 2001), p. 1.
- 7 Lecture by Professor Jeanne Laux. University of Ottawa. October 16, 2000.
- 8 "Alienation". *Microsoft Encarta Encyclopedia*. CD-ROM. 1999.
- 9 Ibid.
- 10 Ibid.
- 11 David Conway, *A Farewell to Marx: An Outline and Appraisal of his Theories*, (New York: Viking Penguin Inc, 1987), p. 34.
- 12 Herbert Aptheker, ed. *Marxism and Alienation*, (New York: Humanities Press, 1965), p. 5.
- 13 Paul Roberts and Matthew Stephenson, *Marx's Theory of Exchange, Alienation and Crisis*, (California: Hoover Institution Press, 1973), p. 80.
- 14 Ibid., p. 80.
- 15 Roberts, *Alienation and the Soviet Economy*, (New York: Holmes and Meier, 1990), p.3.
- 16 Karl Marx, *The Economic and Philosophical Manuscripts of 1844*, (Moscow: Progress Publishers, 1977), p. 63.
- 17 Ibid., p. 63.
- 18 Ibid., p. 62-63.
- 19 Ibid., p. 65.
- 20 Roberts, *Alienation and the Soviet Economy*, p. 3.
- 21 Marx, *The Economic and Philosophical Manuscripts of 1844*, p. 63.
- 22 Ibid., p. 65.
- 23 Roberts, *Alienation and the Soviet Economy*, p. 3.
- 24 Ibid., p. 3.
- 25 Marx, *The Economic and Philosophical Manuscripts of 1844*, p. 68.
- 26 Ibid., p. 72.
- 27 Ibid., p. 69.
- 28 Ernst Fischer, *The Essential Marx*, (New York: Herder and Herder, 1970), p. 50.
- 29 Marx, *The Economic and Philosophical Manuscripts of 1844*, p. 61.
- 30 John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, (New York: Oxford University Press, 1999), p. 227. http://hdr.undp.org/docs/statistics/understanding/resources/HDR_2003_2_2_global_income_inequality.pdf
- 32 "World Inequality." *BBC News Internet*. (www.news.bbc.co.uk)
- 33 Baylis and Smith, *The Globalization of World Politics*, p. 218.
- 34 Torres, *Towards a Socially Sustainable Economy*, p. 1.
- 35 A recent study showed that in Canada –a developed nation– "wealth... has increasingly become concentrated in the hands of the richest 20 percent." Thus, it can be deduced that this percentage will likely be even higher in Third World countries. In Eric Beauchesne, "Young Families in Canada Getting Poorer," *The Ottawa Citizen*, February 23, 2002, p. A2.
- 36 Baylis and Smith, *The Globalization of World Politics*, p. 442.
- 37 Ibid., p. 456.
- 38 Ibid., p. 443.

- 39 Merritt R. Smith and Gregory Clancey, eds. *Major Problems in the History of American Technology*, (New York: Houghton Mifflin Company, 1998), p. 323.
- 40 Bertell Ollman, *Alienation: Marx's Conception of Man in Capitalist Society*, (London: Cambridge University Press, 1971), p. 138.
- 41 A Canadian Security Intelligence Service Publication. "Anti-Globalization: A Spreading Phenomenon". (2000), p. 1.
- 42 Marx, *The Economic and Philosophical Manuscripts of 1844*, p. 65.
- 43 Smith and Clancey, eds. *Major Problems in the History of American Technology*, p. 347.
- 44 Marx, *The Economic and Philosophical Manuscripts of 1844*, p. 65.
- 45 Smith and Clancey, eds. *Major Problems in the History of American Technology*, p. 316.
- 46 Ibid., p. 345.
- 47 Karl Marx, "Manifesto of the Communist Party." In Michael L. Morgan, ed. *Classics of Moral and Political Theory*, (Indianapolis: Hackett Publishing Company, 1996), p. 1174.
- 48 Baylis and Smith, *The Globalization of World Politics*, p. 224.
- 49 Alan Elsner, "Listen to Voice of Protest Forum Told", *The Ottawa Citizen*, February 4, 2002, p. A8.
- 50 *Anti-Globalization: A Spreading Phenomenon*, p. 3.
- 51 Baylis and Smith, *The Globalization of World Politics*, p. 221.
- 52 "Lecture by Professor Jean-François Rioux". University of Ottawa. January 23, 2002.
- 53 Marx, "Manifesto of the Communist Party." In Michael L. Morgan, ed. *Classics of Moral and Political Theory*, p. 1176.
- 54 *Anti-Globalization: A Spreading Phenomenon*, p. 2.



***Diego Silva Zunino**

Politólogo. Licenciado en Ciencias Sociales (Honores en Ciencias Políticas y especialidad en Historia) de la Universidad de Ottawa (Canadá). Estudios de maestría en Relaciones Internacionales y Comercio en el Instituto de Gobierno de la Universidad de San Martín de Porres.



Foto: Clausura del año lectivo del año 2006

actividades

institucionales

Realización de eventos institucionales

Discurso del rector de la Academia Diplomática del Perú, embajador Eduardo Manuel Alfredo Llosa Larrabure, con ocasión de la ceremonia de clausura del año lectivo 2006

Palabras del ministro de Relaciones Exteriores, señor José Antonio García Belaunde, con ocasión de la clausura del año lectivo de la Academia Diplomática del Perú

Actividades institucionales

Realización de eventos institucionales

- El 12 de octubre se llevó a cabo la Ceremonia Solemne de Incorporación de nuevos miembros Correspondientes, Honorarios y de Número y a un Ciclo de conferencias de asuntos relevantes de la actual problemática mundial, organizado por la Academia Diplomática del Perú y la Academia Interamericana de Derecho Internacional y Comparado.
- La Academia Diplomática del Perú presentó el libro *Prodigio Perú profundo chamánico, cósmico, simbólico* del profesor Francis Devigne, el jueves 19 de octubre, los palabras y comentarios del libro estuvieron a cargo del doctor Federico Kauffman Doig, del arquitecto Carlos Milla Villena, del embajador Santiago Marcovich y del rector de la Academia Diplomática, embajador Eduardo Llosa Larrabure.
- El viernes 24 de noviembre, la Academia Diplomática del Perú presentó el libro *El arte decorativo en los tejidos de Paracas* del doctor Francisco Rotondo Dónola, la presentación estuvo a cargo de los doctores América Gallucio Guisa, Juan Velit Granda, Winston Orrillo y del autor, las palabras de bienvenida estuvo a cargo del Rector de la Academia Diplomática.
- La Academia Diplomática y la Sociedad Civil Sembrando Valores invitaron a la Ceremonia Solemne de Incorporación de nuevos miembros y a las conferencias de los doctores José de la Cruz, con el tema “Los derechos fundamentales, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana: Pilares básicos de la gobernabilidad democrática en un Estado de derecho” y Lesly Llatas con el tema “Avance o retroceso de los derechos humanos: Una reflexión en el marco del 58° aniversario por el Día Internacional de los Derechos Humanos” que se realizó el 1 de diciembre.
- Se presentó el libro *La paradoja de la globalización desde una perspectiva peruana* del señor Kurt Schultze-Rhonhof, el martes 5 de diciembre, los comentarios estuvieron a cargo de los señores Antonio Cardoso Mota, Jorge L. Chediak y del autor, las palabras de bienvenida estuvo a cargo del embajador Eduardo Llosa Larrabure y las palabras finales del embajador Gonzalo Gutiérrez.

Suscripción de convenios

- La Academia Diplomática del Perú, representada por el rector, embajador Eduardo Llosa Larrabure suscribió un Acuerdo de Cooperación Institucional con la Fundación Nacional de Ciencias Políticas, Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po), representada por el administrador Richard Descoings, en la ciudad de Lima, el 24 de octubre del 2006.
- La Academia Diplomática del Perú, representada por el rector, embajador Eduardo Llosa Larrabure suscribió un Convenio Interinstitucional de Cooperación Académica con la Universidad Nacional de Tumbes, representada por el rector de dicha casa de estudios, doctor Adán Alvarado Bernuy, el 12 de diciembre del 2006.
- El 29 de diciembre del 2006, la Academia Diplomática suscribió un Convenio de Cooperación entre esta casa de estudios y la Asociación de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, representadas por el embajador Eduardo Llosa Larrabure y el general de brigada EP Héctor Chumpitazi C.

Discurso del rector de la Academia Diplomática del Perú, embajador Eduardo Manuel Alfredo Llosa Larrabure, con ocasión de la ceremonia de clausura del año lectivo 2006

Lima, 19 de diciembre de 2006

“Señoras y Señores:

Deseamos en primer lugar, agradecer muy sinceramente al canciller de la República, embajador José Antonio García Belaunde, por la confianza depositada en nosotros, al nombrarnos Rector de la Academia Diplomática del Perú, cargo que conlleva, sin duda alguna, la honrosa responsabilidad de preservar y promover los más altos valores y tradiciones que han hecho de este centro de estudios uno de los más prestigiosos, eficientes y respetados por la comunidad académica internacional.

Al aceptar, con particular ilusión y beneplácito la cordial invitación de nuestro canciller, para dirigir la Academia Diplomática, lo hicimos con la plena conciencia del prestigio continental que le precede a esta institución, teniendo en cuenta, además, su ejemplar autonomía académica y administrativa y porque consideramos muy personalmente que la formación de los nuevos cuadros diplomáticos y la actualización de los conocimientos de los integrantes del Servicio Exterior de la República, constituye un elemento indispensable para el desarrollo integral de nuestra política exterior.

Este nombramiento, señor canciller, nos compromete a seguir el camino trazado por nuestros ilustres antecesores, quienes durante su gestión han demostrado su persistente empeño por la excelencia en la formación académica y realizaron sus mejores esfuerzos para que ello se cumpliera.

Como es de nuestro conocimiento, el Perú fue uno de los primeros Estados de América Latina que tuvo una Academia Diplomática. Ello no ocurrió por mera casualidad, sino por el contrario, fue el resultado de un proceso que comenzó a gestarse desde la creación del Servicio Diplomático peruano en el siglo XIX bajo la égida del canciller Gregorio Paz Soldán. Al fundarse nuestra Academia en 1955, nuestro país se puso a tono con las tendencias globales que aparecieron entre las dos guerras mundiales en las cancillerías de diversos países. En efecto, desde ese momento era ya muy evidente que los futuros diplomáticos debían tener una adecuada formación para poder cumplir eficientemente sus labores de representación y negociación de los intereses de sus naciones en el ámbito externo.

La ceremonia de clausura del año lectivo 2006, que hoy nos convoca, comporta un significado especial en la tradición de nuestra cancillería, por cuanto son estas nuevas generaciones las que aseguran la continuidad, la solidez y el prestigio de nuestro Servicio Diplomático como carrera pública, convencidos asimismo, que cada uno de ellos darán lo mejor de sí a fin de cumplir con responsabilidad la cautela y promoción de los más altos intereses nacionales en el ámbito exterior.

La preparación de los alumnos de la Academia ha traído consigo una serie de desafíos para todos nosotros. En primer lugar, porque estamos trabajando con jóvenes valores de la diplomacia peruana que, aparte de su juventud y del orgullo que sienten por haber podido ingresar por sus propios esfuerzos a este centro de estudios, aportan cada año su entusiasmo, su empuje, sus ilusiones, sus sueños sobre cómo construir el futuro de un Perú más justo, más responsable, más solidario y que comporte un papel destacado en el concierto internacional. En segundo lugar, porque esta ocasión nos permite reflexionar y hacer referencia al perfil del diplomático que queremos lograr, al perfil del diplomático que más se adecuaría a las necesidades de nuestro país en el ámbito de las relaciones internacionales, al perfil del diplomático que más serviría a lo que de él espera la sociedad peruana en su conjunto.

Es de particular importancia que en la tarea de selección de los que ingresarán a la sección de aspirantes de la Academia Diplomática y que luego de los estudios y evaluaciones correspondientes pasarán a integrar el Servicio Diplomático de la República, se tenga especial cuidado en responder al perfil y cualidades que debe reunir en su persona el futuro diplomático. Esta tarea, ciertamente, no se lleva a cabo –porque no constituye su finalidad primigenia– en la selección que hacen los programas de maestría en Relaciones Internacionales que ostentan algunas universidades en el país.

Ya han transcurrido varias décadas desde que Harold Nicholson y Philippe Cahier, nos describían las características de la función diplomática moderna. De hecho las funciones de una Misión, de acuerdo a como se describen en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, en esencia siguen siendo las mismas: representación del Estado que se acredita, protección de sus intereses y la de sus nacionales, negociación y fomento de las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado que acredita y el Estado receptor.

Hoy, sin embargo, la diplomacia enfrenta nuevos retos, y debe adaptarse al contexto de las relaciones internacionales del nuevo siglo. Como lo anota el académico británico R.P. Barston en su obra *Modern Diplomacy*, la actividad diplomática ha sufrido dos transformaciones fundamentales desde fines del siglo pasado. En primer lugar, la agenda diplomática se ha ampliado largamente, tanto en la temática como en su contenido de fondo. La diplomacia que primó en el orden westfaliano y que tuvo vigencia inclusive en parte del siglo XX estuvo centrada fundamentalmente en los temas político-jurídicos, y particularmente en aquellos vinculados a la paz y al equilibrio de poder. Ese rasgo ha cambiado sustancialmente en estos tiempos. Los diplomáticos de hoy abordan una infinidad de temas de carácter no solamente político y

jurídico, sino, además, económico, comercial, de cooperación, ambiental, cultural, social y de seguridad internacional, entre otros. En segundo lugar, en la actualidad las fronteras entre la política interna y la política exterior son casi inexistentes. Podría decirse que en algunos casos, como el de las naciones en desarrollo (como lo es el Perú), la política exterior es un componente central en sus acciones de lucha contra la pobreza. En este contexto, la diplomacia debe de servir como un instrumento central para dinamizar la inserción eficiente de una nación en el sistema internacional.

En ese sentido, no existe ninguna duda de que necesitamos diplomáticos preparados para su función, que cada vez se hace más compleja. En nuestro país, durante más de medio siglo de fundación de la Academia Diplomática, se ha estado trabajando con la certeza en la conveniencia de contar con un cuerpo permanente del servicio exterior preparado cabalmente para las funciones que le corresponde asumir en la trama de las relaciones internacionales, lo que incluye actualmente procesos de integración en diversas partes del mundo, la superación de las dificultades que surgen para conciliar política y gestión exterior con presupuestos cada vez más exigüos y la proliferación de las especializaciones y competencias que imponen la necesidad de adecuar y formar especialistas en un mundo en donde priman las competencias y donde los intereses no siempre son convergentes.

Que duda cabe, que la creación de este centro de estudios de formación de diplomáticos del Perú, constituyó el primer intento serio y concreto de profesionalizar nuestra cancillería y de dotar al Ministerio de Relaciones Exteriores, de profesionales provenientes de diversos sectores y ámbitos, con formaciones diferentes, pero con un mismo ideal, el cual es hacer del Perú un país de oportunidades reales para nuestros connacionales.

La Academia Diplomática del Perú, se ha convertido en una institución no sólo de selección y formación de los nuevos diplomáticos, sino en un centro de reflexión que pretende que los futuros cuadros comprendan los temas centrales de la agenda internacional con una visión propia, una visión peruana, que aprendan a ver los fenómenos internacionales desde nuestro lugar en el mundo, desde nuestra región sudamericana.

La preparación no es sencilla. En primer lugar el reclutamiento no es sólo la convocatoria abierta sino un llamamiento específico que procura difundirse en todo el territorio del Perú. Pensamos que el personal del Servicio Exterior debe constituir una muestra representativa de la sociedad peruana y deben poder participar en él representantes de todos los rincones del país. Una vez ingresados los aspirantes, comienzan una tarea que no es menor y que consiste en formar un grupo homogéneo de hombres y mujeres de diferentes regiones de la patria, de todas las sangres, y de diversas carreras universitarias. Nuestra misión no es uniformar el pensamiento, sino que, preservando todas las individualidades, aprendan esos procedimientos y ese lenguaje que son debidamente propios del oficio elegido y son los que permiten a los diplomáticos entenderse fácilmente entre sí, aunque provengan de países de culturas diversas.

Representar al país es una tarea calificada y de gran contenido ético y patriótico. No es un mero trabajo en una estructura burocrática. Es un servicio con enormes responsabilidades. La Academia Diplomática del Perú, es el lugar donde se asume imperceptiblemente pero para siempre el compromiso de representar a nuestro país en su política exterior.

Se debe tener siempre presente que el ingreso a la Academia Diplomática, después de haber aprobado exitosamente los exámenes de admisión, constituye sólo el primer eslabón de una larga carrera. Para hacer frente con éxito a las distintas funciones que nos serán encomendadas, no nos bastará con los conocimientos adquiridos en nuestras profesiones, ni durante los dos años de preparación en la Academia, deberemos continuamente perfeccionarnos. Esto nos permitirá revitalizar los esfuerzos para que el Perú continúe de manera vigorosa en el camino de la superación, contribuyendo a lograr los objetivos de política exterior que fija el Presidente de la Nación, y que viabilizan en la práctica el canciller y sus colaboradores del Servicio Exterior de la República, tendientes a aumentar los grados de autonomía y de poder de decisión soberana de nuestro país. Y es así como trabajando para crear condiciones políticas que favorezcan, multipliquen y refuercen la presencia peruana en el mundo, resaltamos la importancia que el presente gobierno asigna a la promoción de las exportaciones, así como a la captación de inversiones creadoras de empleo genuino en nuestro país, como motor de crecimiento con justicia social y distribución equitativa de la riqueza generada mediante el trabajo conjunto y solidario de todos los peruanos.

Señoras y señores:

La Academia Diplomática del Perú, es un centro de formación que ha sabido combinar el rigor y la exigencia académica, la tradición y la innovación, sin descuidar los valores éticos. Estas características y el ámbito eminentemente pluralista en que tienen lugar sus actividades le han permitido irse forjando un nombre propio dentro de la sociedad peruana, lo que muy bien podría servir de base para la creación de instituciones similares destinadas a preparar a nuevos y eficientes servidores del Estado en distintas disciplinas.

En la formación que se imparte en la Academia hemos puesto énfasis, entre otras cosas, a aquello que hace a la negociación, tanto multilateral como bilateral, a la defensa de los peruanos en el exterior, a modernos estilos gerenciales, a la protección y promoción de los derechos humanos y a la protección del medioambiente. Para estos desafíos debemos formar a los diplomáticos del siglo XXI, para apoyar y completar las relaciones exteriores que también asumen actores no diplomáticos; para iniciar, influir y coordinar políticas, para diseñar cursos concretos de acción; para enfrentar crisis; para establecer vínculos con empresarios, productores, artistas, en fin, con todos los componentes de la sociedad peruana. Debemos ejercitar la tolerancia y la comprensión de diferencias culturales, y contar con un acabado conocimiento del país, de sus riquezas, de sus posibilidades y de su cultura. Transmitir a los jóvenes aspirantes, como así también a los diplomáticos a lo largo de sus carreras,

curiosidad intelectual para indagar la realidad, valor para sostener lo que consideran justo, imaginación para crear alternativas, habilidad para lograr consensos, eficiencia en el aprovechamiento de los recursos disponibles, eficacia para conseguir los fines propuestos y transparencia absoluta en sus acciones, constituye la tarea prioritaria de la entidad.

Estamos plenamente convencidos que sólo a través de nuestro perfeccionamiento constante, exigente y creativo, podremos ayudar a mantener y perfeccionar el desarrollo económico y social del Perú en esta nueva etapa.

Es por ello, que desde que asumimos la dirección de la Academia Diplomática nos venimos preocupando por ir mejorando su infraestructura física, llevando a cabo la adquisición de nuevos equipos de cómputo, mobiliario y, en particular adquiriendo material bibliográfico de particular importancia. De igual manera se ha incrementado el plantel en la entidad mediante la contratación de personal adicional que era necesario para llevar a cabo un trabajo más integral y enriquecido dentro de los parámetros del quehacer cotidiano de este centro de estudios.

Del mismo modo, se ha procedido a poner en práctica todo una intensa gama de actividades académicas de diversos tipos, como el dictado de conferencias, la realización de eventos relativos a la presentación de libros y a sesiones solemnes llevadas a cabo en el seno de la Academia de manera compartida con diversas e importantes instituciones nacionales, lo que sin duda alguna viene contribuyendo de manera muy positiva no sólo a favor del incremento del acervo cultural de quienes asisten a dichos actos sino también de la imagen que se proyecta y que determina que nuestra institución sea apreciada no sólo como el ámbito natural en el que se forman los futuros diplomáticos y que se ocupa también del perfeccionamiento y actualización de los que ya forman parte del Servicio Exterior de la República, sino como una entidad volcada decididamente a la realización de actividades que sean rentables al país y con carácter general. De igual manera, se llevará a cabo una intensa labor de publicación de investigaciones producto de la inquietud no sólo de los diplomáticos sino también de diversos profesionales cuyos trabajos sean de trascendencia como para que merezcan ser tomados en cuenta por la Academia.

Estimamos pertinente también poner en su conocimiento que con la finalidad de incentivar la mejor participación del estudiantado y profesionales del interior del país en el concurso anual de ingreso a la sección de aspirantes de la Academia y para dar a conocer aspectos de particular relevancia del ámbito internacional el Rector de la Academia en compañía de algunos catedráticos estuvimos tanto en Tacna como en Tumbes, en donde realizamos seminarios, denominados "Política Internacional", en los que se entregó certificados de participación y donaciones de libros y revistas publicados por la Academia, y asimismo, se suscribieron sendos convenios de cooperación interinstitucional con las universidades nacionales Jorge Basadre Grohmann y Tumbes, respectivamente.

De igual forma, seguiremos desarrollado una importante labor en el marco de nuestra tradicional política de cooperación internacional a través del otorgamiento de becas de estudio a diplomáticos extranjeros, lo cual contribuye, ciertamente, a dar una mayor solidez a los vínculos bilaterales, y permite a la vez que nuestros futuros diplomáticos enriquezcan su etapa formativa a través de esta vivencia intercultural.

Continuando con el proceso de modernización de la Academia, en los próximos meses se tiene prevista la construcción de un tercer piso en donde se instalará el Centro de Investigación y, asimismo, se ampliará sustancialmente el espacio que actualmente ocupa la biblioteca.

El próximo mes se dará inicio al Primer Seminario Internacional Anticorrupción y se tiene programado la realización de un diplomado de Política Internacional y otro en Relaciones Internacionales, ambos dedicados a todos los profesionales en general, un diplomado en Protocolo y Ceremonial del Estado, dirigido a instituciones públicas y privadas, así como un diplomado en Seguridad y Defensa, a los que se invitarán a participar de manera abierta a los profesionales en general.

El Gobierno del señor Presidente Alan García, nos ha trazado un camino que se construye sobre la base de lo que se ha logrado hasta ahora y que nos permitirá, en esta nueva fase, generar condiciones para que el Perú alcance niveles de desarrollo social y económico, superiores a los logrados anteriormente. Esperamos también en esta etapa, desde nuestro ámbito de acción, contribuir a la paz y seguridad a nivel mundial, como lo hemos hecho con anterioridad, más ahora que somos miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La Academia Diplomática viene repotenciando su currícula de cara al siglo XXI, en la cual se brindará un mayor énfasis al tema del Derecho Interamericano, toda vez que el ámbito de competencia de la Organización de Estados Americanos se verá cada vez más comprometido en un sistema regional donde prácticamente han desaparecido los conflictos interestatales, cediendo el paso a los problemas intraestatales.

El aporte del derecho interamericano al derecho internacional es incuestionable, más aún si consideramos que desde el siglo XIX el Sistema Interamericano ha venido contribuyendo al sistema internacional con normas e instituciones de cooperación y asistencia en aras de salvaguardar la paz y seguridad entre los Estados. Por ello el derecho interamericano cobra especial importancia, en tanto apoya al fortalecimiento de las instituciones nacionales y por ende el orden interno, a través de la cooperación regional.

Al respecto, debemos de destacar que motivo de particular satisfacción ha sido que en la Reunión Anual de Academias e Institutos de Formación Diplomática, de carácter mundial, llevada a cabo en setiembre del presente año en Viena, se aceptase por unanimidad la propuesta que formuláramos de que a los efectos de que dichas entidades contasen con una información oportuna sobre diversos aspectos de particular interés, tales como el contenido de los diversos programas de enseñanza,

metodologías, labores de investigación y cursos de perfeccionamiento y reciclaje para el personal diplomático, se decidiese a favor de la creación de un punto focal en cada continente, en donde se canalizase dicha información, la misma que con posterioridad sería puesta a disposición de las demás academias de la correspondiente área geográfica. El grupo latinoamericano al que se le planteó inicialmente esta iniciativa, la respaldó con particular interés, eligiendo a la Academia Diplomática del Perú como el punto focal correspondiente al área latinoamericana, elevando con posterioridad este planteamiento a la Asamblea General del evento, en donde fue acogida por aclamación, quedando tan sólo por decidirse los respectivos puntos focales en las otras áreas geográficas.

De igual manera, otro de los motivos de gran satisfacción lo constituyó el hecho de que en la Reunión Anual de las Academias o Institutos Diplomáticos de Iberoamérica, realizada en Montevideo en octubre último, la única propuesta que se aceptase fuera la que formuláramos, referida a la configuración de una "Currícula Básica para la Formación del Diplomático Iberoamericano del Siglo XXI: Relaciones internacionales y Diplomacia", oportunidad en la que se decidió que la Academia Diplomática del Perú hiciese el planteamiento inicial acerca de dicha currícula, y lo pusiese a disposición del resto de las entidades iberoamericanas de formación diplomática, para que lo enriqueciesen y, asimismo, canalizasen sus aportes a nuestra entidad, la misma que determinará mediante el consolidado correspondiente, la versión definitiva de dicha currícula. Del mismo modo, es pertinente informar que en dicha ocasión también fueron aceptados los párrafos que propusimos sobre el apoyo a la profesionalización diplomática y a los centros de enseñanza respectivos y que se elevó a la consideración de la Cumbre Iberoamericana que se realizaría a los pocos días en dicha ciudad uruguaya.

En todos estos objetivos para mejorar la forma en la cual el Perú se está insertando en el mundo y para el fortalecimiento de nuestro desarrollo interno, como un país pequeño en la comunidad internacional, es fundamental que convengamos que ello nos determina a ser capaces de proyectarnos en el contexto de un sistema multilateral operativo y eficiente.

Señoras y señores:

No podemos negar que en el mundo de hoy existen oportunidades extremadamente atractivas para desarrollarse en el ámbito de la actividad privada. Generalmente, son muy rentables y que pareciera permiten un desarrollo profesional muy interesante para todos nosotros. No es tan fácil por lo tanto, tomar una opción por el servicio público. Sin embargo, desde nuestra modesta experiencia, se trata de una opción gratificante. Al final, se puede conciliar lo que es una proyección profesional satisfactoria, con el saber fehacientemente que lo que uno hace y construye todos los días, se está haciendo y construyendo en servicio a los demás. Para construir comunidades locales, regionales y para fortalecerlas; para hacer posible un mejor entendimiento entre los pueblos; para ayudar, como decíamos antes, a robustecer la paz; para poner a punto a nuestro país frente a otros que, aparentemente nos llevan

ventaja; para acoger a los que están marginados y decirles que también tienen un espacio y un lugar en el mundo, es necesario tengamos una sólida formación profesional y unas muy perceptibles “gananas de hacer”.

Por eso es que nos permitimos expresarles a los alumnos de la Academia que hoy juramentarán como nuevos integrantes de nuestro Servicio Diplomático, que el servicio público es lo mejor que le puede pasar a un ser humano y la diplomacia es una gran profesión, porque los lleva desde la propia realidad nacional, a vivir con los demás en el mundo, a poner en acción la adecuada disposición para entender con buena voluntad a los países, las naciones, los pueblos que viven distinto y piensan distinto y que tienen una cultura diferente. Con esa pertinente actitud, debemos esforzarnos por captar las vibraciones positivas y construir cercanía, construir cooperación, construir paz y contribuir a una mejor convivencia en el mundo. En un momento en el cual parecieran multiplicarse los conflictos a nivel de regiones, en que la “postguerra fría” en el nuevo orden mundial, nos demuestra un cierto desorden internacional y a veces una cierta confusión, hacia donde debe dirigirse preferentemente la comunidad internacional, el diplomático es el que tiene que poner el tono justo, la prudencia, el equilibrio, la capacidad de diálogo, la inteligencia para entender los procesos, para anticipar los conflictos y contribuir a resolverlos positiva y constructivamente.

La diplomacia hoy en día enfrenta nuevos retos en un escenario que no es sólo el de la ruptura del orden bipolar, sino principalmente el de la globalización. Con ello nos referimos nuevamente a una economía global que trabaja a escala planetaria; una economía donde el capital, el trabajo, la información, la materia prima, la administración y la organización están internacionalizados y cada vez son más interdependientes. Los desafíos son muchos pero con una buena formación, con una capacitación permanente, en la cual nos comprometemos a seguir fortaleciendo en esta Academia, tendremos profesionales que podrán proyectarse en el mundo, en el sentido que expresáramos anteriormente.

Por eso quisiéramos darles nuestra más efusiva felicitación a los integrantes de la promoción 2006, embajador Alberto Wagner de Reyna, por haber culminado con acusado éxito sus estudios en la sección de aspirantes de la Academia y de haber ingresado como nuevos miembros al Servicio Diplomático de la República. Del mismo modo, no nos queda más que desearles lo mejor hacia el futuro y decirles que cuando retornen a esta su casa, a través de los cursos de actualización y perfeccionamiento y de los diversos eventos que en su seno se llevan a cabo, podrán seguir contando con las herramientas académicas necesarias para una formación de calidad y así seguir siendo servidores públicos bien preparados y competitivos y de esta forma puedan contribuir de la mejor manera a los intereses de nuestra nación.

Aprovechamos la ocasión para rendir un justo homenaje y agradecimiento al que fuera amigo y connotado profesional, embajador Igor Velázquez Rodríguez, cuyo nombre lleva hoy la Academia Diplomática del Perú, ya que gracias a su generosa y ejemplar donación se pudo adquirir ese hermoso local que hoy nos alberga.

Confiamos que las actuales y futuras generaciones de diplomáticos vean en él un ejemplo de humildad y cariño para la institución que les vio formarse en estos avatares, tan ricos de contenido y que, ciertamente comprometen lo mejor de nuestros esfuerzos y desvelos para servir con eficiencia a los elevados intereses de la patria y sus ciudadanos.

Finalmente, quisiéramos reiterar nuestro agradecimiento al señor ministro de Relaciones Exteriores, embajador José Antonio García Belaunde, por habernos considerado como colaborador idóneo para dirigir el accionar de esta casa de estudios superiores. Es un gran honor el estar involucrados en esta honrosa tarea, en la que estamos desplegando nuestros mejores esfuerzos, conocimientos y experiencia, para que cumpla a cabalidad sus elevados cometidos y para que, en lo personal, podamos estar a la altura de la labor de los colegas que nos antecedieron en el cargo. Del mismo modo, agradecemos a las demás autoridades de la cancillería por su constante e invaluable apoyo a este centro de estudios superiores, su alma mater, en donde estudiaron para ser diplomáticos y luego se perfeccionaron, y a ustedes, estimados amigos por la gentil atención que han tenido a bien depararnos.

Muchísimas gracias“.

Palabras del ministro de Relaciones Exteriores, señor José Antonio García Belaunde, con ocasión de la clausura del año lectivo de la Academia Diplomática del Perú

Palacio de Torre Tagle
Lima, 19 de diciembre de 2006

“Monseñor Rino Passigato, Decano del Cuerpo Diplomático,
Señores embajadores,
Señor Viceministro Secretario General,
Señores ex viceministros y secretarios generales,
Señor Rector de la Academia Diplomática,
Señores profesores y autoridades de la Academia Diplomática,
Señores embajadores, colegas,
Amigos Patrick y Bernardo Wagner Grau
Señoras y señores.

En lo personal, diré que nada más halagador para mí que clausurar este año lectivo, graduando a una promoción que ha escogido el nombre de Alberto Wagner de Reyna, quien era secretario general cuando yo, hace muchos años entré por primera vez a esta casa; en cierta forma, fue mi primer jefe.

Y creo que han hecho bien los alumnos de la Academia al escoger esta figura emblemática como modelo e inspirador de su trabajo, porque Alberto Wagner de Reyna no sólo fue un gran diplomático, fue un hombre de estudio, de dedicación y de amor al Perú. Fue un hombre, además, múltiple: filósofo, historiador –estudiamos en sus textos de *Historia Diplomática del Perú* y de *Historia de los Límites del Perú*–, abogado y además un católico que vivía y reflexionaba sobre su fe intensamente, uno de sus más lindos libros es –si mal no recuerdo– *Introducción a la Liturgia*.

Tienen, pues, como ejemplo a un diplomático cabal, y a un humanista, que hizo de su talento y de su inmensa cultura instrumentos para servir a su país.

Ingresa al Servicio Diplomático una alumna y otros once estudiantes, y los recibimos con alegría porque sentimos que es una manera de ir renovando nuestra sangre, de ir inyectando a este órgano, que es el Cuerpo Diplomático del Perú, nuevos aires, nuevos ímpetus. Una vez más la Academia Diplomática entrega al Servicio gente que

viene de muchas actividades y de muchas regiones del país, y que con ello de alguna manera, enriquece este cuerpo, lo dinamiza y lo hace juvenil.

Ingresan, estos doce nuevos colegas al inicio de un nuevo gobierno, un gobierno que tiene el signo de la democracia, obviamente, pero también el signo del cambio, un gobierno que tiene la inmensa tarea de hacer que el Perú pueda ser un país insertado en el mundo, y que sea un país, también, donde se haya superado la pobreza y la exclusión. Un gobierno que tiene la inmensa tarea, al mismo tiempo, de desarrollar una agenda externa a la que debemos contribuir todos nosotros, y también una inmensa, delicada y conflictiva agenda interna. Conflictiva porque es evidente que la exclusión y la postergación no son fuentes de tranquilidad ni de paz social, y es evidente que con esos hermanos peruanos tenemos que tener la prioridad en nuestro trabajo y en la orientación de los recursos del país.

Amigos: Vivimos un mundo también donde las agendas y los tiempos se confunden y donde es muy difícil saber cuál es, finalmente, lo importante y cuál es lo prioritario. Con demasiada frecuencia lo urgente termina liquidando lo que es importante. Nos corresponde a nosotros tener la serenidad y la calma para poder distinguir, para evitar que esas confusiones en los tiempos y en los espacios terminen obnubilando nuestros juicios.

Les corresponde a ustedes entonces, ya terceros secretarios, contribuir a que los mayores no perdamos de vista que hay un mundo en donde hay cosas que son importantes, pero también hay cosas que son urgentes y que estas últimas no pueden prevalecer sobre las otras. Y para que ello no ocurra, para que ello no nos desvíe de la ruta que nos hemos trazado, tenemos que ser muy claros en qué es lo queremos hacer y cómo hacerlo de la manera más eficiente.

En el caso de la política exterior peruana ya he señalado en otras oportunidades qué es lo que este gobierno espera. Nuestra prioridad está dada, que duda cabe, con nuestro entorno inmediato, por nuestra vocación histórica, por la integración. Pero nada de ello nos va a alejar de nuestro propósito de ir insertándonos competitivamente en un mundo que cambia a gran velocidad, también eso nos obliga a todos a estar acompañándonos al cambio.

Ello nos obliga a todos –y sobre todo a los más jóvenes– a saber que lo que hoy traemos de la Academia probablemente en pocos años sea simplemente la estructura de pensamiento, la manera de organizar el conocimiento y de presentar el discurso, pero probablemente ya no sea útil y necesitemos, por consiguiente, renovarnos.

Por ello es que es tan importante que hayan buscado una figura emblemática como la del embajador Wagner, porque hasta los últimos días fue un hombre que nos proporcionó textos de lectura, nuevas reflexiones, porque era un hombre que nos demostraba, hasta el final, que se mantenía alerta y vivía, y que los ochenta o noventa años que llevaba encima, habían sido vividos intensamente sin abandonar esa inquietud ni esa curiosidad intelectual que mantuvo desde joven.

Los recibo y en nombre de todo el Ministerio, de las autoridades, del personal diplomático, del personal administrativo y de servicios con la esperanza de que esta llegada sirva, una vez más, para que esta casa sea una casa joven, que sea una casa inquieta, que sea una casa que no reposa, que no se confía en sí misma en los pocos o muchos logros que pueda haber obtenido, sino que sea una casa que se plantee siempre nuevas metas, nuevos retos, nuevos desafíos.

Bienvenidos y les deseo una larga, provechosa y feliz carrera por el bien de ustedes, de sus familias, pero sobre todo por la grandeza del país.

Gracias”.



reseñas

bibliográficas

Rethinking Development, Putting an End to Poverty

de *Henri Bartoli*

Vladimiro Beteta

Un proyecto alternativo de nación

de *Andrés Manuel López Obrador*

Carolina Carranza

The Complete Idiot's Guide to the Politics of Oil

de *Lita Epstein, C.D. Jaco y Julianne C. Iwersen-Neimann*

Augusto Lamas

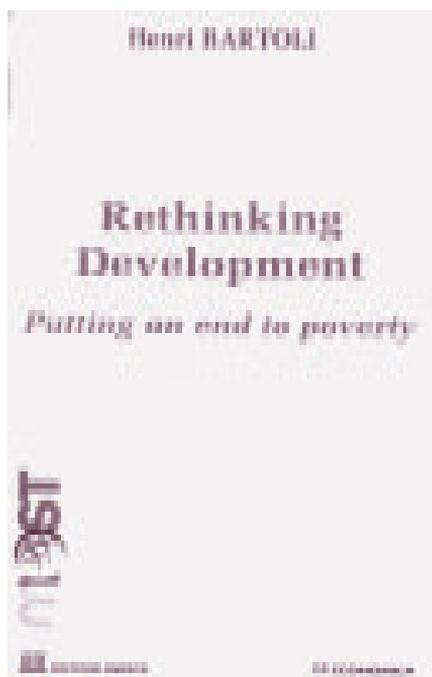
World on Fire

de *Amy Chua*

Carlos Barrios Paúcar

China: a New History
de *John King Fairbank & Merle Goldman*
Ekaterina Malukhina

The Architecture of Global Governance
de *James Muldon*
Raúl Meneses Bendezú



RETHINKING DEVELOPMENT

Putting an end to poverty

**Henri Bartoli. UNESCO, París,
1999, 183 pp.**

*por Vladimiro Beteta**

Henri Bartoli, profesor emérito de economía en la Universidad de París I y ex vicepresidente de la Sociedad Europea de Cultura, considera que el “corto” siglo XX, recogiendo la opinión de Hosbaum, estuvo caracterizado por la crueldad, y nos muestra que el desarrollo humano es aún un problema mundial.

Actualmente las distancias se están reduciendo, el volumen de las comunicaciones se intensifican, las fronteras están siendo borradas y las relaciones entre los seres humanos están siendo más directas. Sin embargo, todos los años, los Reportes Mundiales de Desarrollo Humano informan que son los mismos temas los que se mantienen constantes: la persistencia de gran cantidad de pobreza, el incremento de diferencias entre los individuos, grupos y países, la propagación de la pandemia del VIH, el desempleo y empleo no estable, algún descenso en la expectativa del promedio de vida en ciertos países, los problemas ambientales, los

conflictos armados, la expansión de una “cultura” esclavizada al dinero que amenaza la identidad y diversidad cultural a nivel mundial, el lavado de dinero —el cual representa según el FMI entre 2 a 5 % del PBI mundial— y la corrupción que persiste en muchos países como un mal endémico.

Según el autor, los programas del FMI y del Banco Mundial han pretendido un ajuste estructural de la economía a partir del cual ejerzan un dominio sobre los países en desarrollo, de tal manera que las estructuras económicas y sociales se establecen de acuerdo a los intereses de la economía mundial, y lo normal sería lo que esté acorde con la doctrina del FMI.

A su criterio, las crisis financieras que han golpeado en forma continua a los países en vías de desarrollo y en menor proporción a los países industrializados, cuestionan a un sistema neoliberal fundado sobre el principio del mercado global. Este

sistema sería incompatible tanto con el desarrollo sostenido y equitativo, como con una verdadera democracia.

Producto de este sistema económico, las víctimas principales son los grupos más vulnerables: los pobres y los excluidos. La violencia se incrementa por los problemas sociales que se están dando día a día en las principales áreas urbanas. Por lo tanto, es imperativa una acción inmediata.

Ya durante los años 1980 y 1990 se habló de un "Gobierno Global", donde se podía soñar con gobierno mundial, con ministerios mundiales, un banco central mundial y una Reserva Mundial, tras el desarrollo de las políticas de Breton Woods y el Banco Mundial, donde la marginación y la exclusión social se incrementaron. Por ello, se han establecido diversos organismos que han jugado un rol muy considerable para el desarrollo humano: la FAO, prevención y supervisión de la seguridad alimentaria, Unesco para construir la paz en la mente de los hombres mediante la educación y la cultura, la OMS el objetivo de éste es que todos los pueblos puedan gozar del grado máximo de salud que se pueda lograr, la UNFPA encargada de la promoción de programas de población, la OIT en defensa de los derechos de los trabajadores.

Se considera pertinente hacer una reevaluación del pensamiento económico dominante así como del tipo de gobierno que ha sido impuesto en el mundo por el G-7, Breton Woods y la Organización Mundial del Comercio. Este sistema exacerba las desigualdades, la pobreza y el desempleo, impone una fuerte carga de deuda a los países en vías de desarrollo y anula los esfuerzos de

desarrollo y democratización. Los líderes políticos han tomado conciencia de la necesidad de reestructurar y regular esta globalización en un intento para humanizarla, pues el sistema actual está amenazando a la solidaridad, la cual es un motor invisible del desarrollo humano.

Así para contribuir con este fin, el 30 de noviembre de 1998, Unesco, en su oficina central en París, ofreció un Día Internacional de Reflexión acerca del tema "Rethinking Development: do we need a paradigm shift?" (Replanteamiento del desarrollo: necesitamos un cambio de paradigma?), en ella se propone crear las condiciones para establecer un balance entre el sistema económico y el desarrollo sostenible, conjugando las exigencias del crecimiento económico con la igualdad social, el fortalecimiento de la democracia y la protección del medio ambiente.

Por esto, el autor plantea que los derechos humanos son la base para asegurar un desarrollo sostenido, el cual no está dado simplemente por el crecimiento económico, sino que debe tener una dimensión humana junto con el mejoramiento del bienestar material en aquellos países con bajos ingresos (alimento, salud, educación). Para la Unesco, el desarrollo es un derecho humano y es necesaria la adopción, en forma decidida, de nuevos planteamientos y lineamientos para una política de desarrollo.

Los artículos 25 y 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclaman que "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la

asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” y que “Toda persona tiene derecho a la educación”.

La defensa del factor humano es muy importante para Henri Bartoli, quien citando a Friedman, postula un «compromiso», en el cual la máxima producción implique el desgaste mínimo tanto físico como mental en los trabajadores. Incluso afirma que la idea de un desarrollo sostenido fue aplicada para los recursos humanos mucho antes que para los recursos naturales.

Se destaca la importancia de los programas de protección del medioambiente como elementos a integrarse en las políticas de mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo. Propone que los dueños de las empresas deben usar técnicas de producción y formas de organización que no generen perjuicios ecológicos que a la larga afecten al factor humano; los trabajadores deben demandar medidas de protección y poder compartir los beneficios; y el Gobierno debe promover la protección del medioambiente como un nuevo componente de política social.

Cuando en 1997, los expertos de las Naciones Unidas se encargaron de definir la pobreza desde el punto de vista del desarrollo humano, se dieron cuenta que esto no simplemente denota la ausencia de un ingreso o un bajo nivel de salario, o tener insatisfechas alguna de las necesidades básicas (ante todo, las necesidades biológicas). Ellos observaron que una verdadera definición de

pobreza tendría que incluir la falta de un potencial real, por motivos personales o de la sociedad, para beneficiarse de las más básicas oportunidades para el desarrollo humano: una vida saludable, libertad, un adecuado nivel de vida y de condiciones laborales, autoestima y respeto a su persona, es decir acceso a lo que es considerado justo.

Entre otras definiciones, el autor cita a Sen quien considera que la pobreza por excelencia es el estar privado de libertad para actuar, para pensar, para creer y nunca ser capaz de elegir. Entonces ser pobre sería el estar en una continua contradicción con los propios valores, vivir en una forma contraria a nuestras creencias, y experimentar de primera mano las incoherencias y defectos de la sociedad. Naturalmente que la pobreza material es un obstáculo importante para alcanzar un completo bienestar para el hombre y su familia, pero éste representa sólo uno de las muchas dimensiones de la exclusión.

Por esto, es necesaria la definición de un nuevo paradigma y la propuesta de nuevas estrategias. Las reglas, instituciones y procedimientos deben ser replanteados para poder consolidar el manejo y la gobernabilidad de la economía en los niveles globales, regionales y locales pero acompañados de una renovación radical del pensamiento económico.

Para Bartoli, el Estado es un factor importante en la política económica, tanto como empresario o como consumidor. Es el agente económico que encuentra más fácilmente las necesidades percibidas por la comunidad (individuales, grupales y de negocios). El Estado es un elemento clave con sus actividades multidireccionales; pues influencia a la economía en

su totalidad a través de la legislación, administración, justicia y la fijación de tasas, de tal manera que ejerce un rol de árbitro, afectando la dirección, situación y balance, y mejorando o reduciendo la eficiencia del sistema económico en su totalidad.

En las conclusiones recoge la propuesta de Paul-Marc Henry, quien al hacer un análisis de fondo destaca el divorcio entre los objetivos perseguidos del progreso tecnológico con la satisfacción de las necesidades físicas y tecnológicas del género humano, así la pobreza ya no sería vista como “un contratiempo producto de la casualidad” o un simple episodio en la larga marcha de la humanidad hacia el progreso económico y social del

género humano. Por el contrario, sería observada como el fruto de las contradicciones de nuestras sociedades.

Los fracasos y la debilidad de las estrategias de desarrollo previas no son desconocidas. Ni las de un “todo mercado” ni de un “todo Estado” han sido capaces de asegurar un desarrollo a largo plazo. Así también han sido deletéreos los efectos del sistema económico en donde, debido a la explosión monetaria y financiera, el dinero ha logrado suplantar la escala de valores sociales.

Henri Bartoli concluye que la lógica del sistema capitalista actual, el único sistema económico y social que prevalece hoy en día, debe ser cambiada.



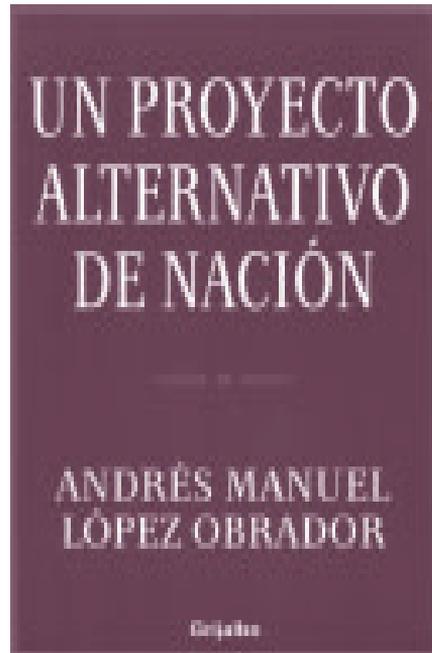
***Vladimiro Beteta**

Médico cirujano de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Miembro asociado de la Academia Peruana de Salud. Alumno del primer año de estudios de la Academia Diplomática del Perú.

Un proyecto alternativo de nación

Hacia un cambio verdadero

Andrés Manuel López Obrador, Grijalbo, 2004, México, 162 pp.



por *María Carolina Carranza Núñez**

Un proyecto alternativo de nación, es el texto más reciente de Andrés Manuel López Obrador, el hombre más popular de la izquierda mexicana, ex jefe de gobierno del Distrito Federal y ex candidato a la presidencia de México. Este libro es el resultado de la propuesta para la transformación de México presentando el bosquejo de una visión conjunta de las grandes problemáticas que aquejan en este momento a ese país. No se trata de una mera enumeración de los múltiples obstáculos, conflictos, contradicciones y rivalidades ideológicas existentes. El objetivo de este libro es plantear en concreto otra forma de conducir México según el margen de maniobra de las instituciones tal como se conocen.

El escrito consta de una presentación, una introducción y veinte postulados básicos para un cambio verdadero. En la presentación, Andrés Manuel López

Obrador señala que este libro es resultado de su experiencia en la administración pública y de la consulta con especialistas de muchas áreas, “todos ellos decididos a participar en un cambio verdadero y con el anhelo de vivir en un país mejor, con menos desigualdad social y más justicia y dignidad”, pero surge para satisfacer la necesidad apremiante de plantearle otro rumbo a la nación.

En la introducción, se exponen las seis ideas fundamentales desde las cuales se erige el proyecto alternativo: en primer lugar, la historia resulta fundamental para interpretar realidades, actitudes y sentimientos, aún más en un país como México, con un pasado profundo, plural y lleno de sabiduría, constituyendo el punto de partida para emprender cualquier proyecto de transformación nacional. Asimismo, además de ser la historia de México, la base indispensable para cualquier transformación, afirma a la vez la

identidad nacional. En segundo lugar, a pesar del innegable avance democrático “México sigue siendo un país de profundas desigualdades sociales”, agudizadas por la política neoliberal aplicada desde 1983. En tercer lugar, no obstante la difícil realidad expuesta, la voluntad de cambio se encuentra en la mayoría del pueblo mexicano, que exige una transformación política y económica auténtica que le dé viabilidad a la nación. En cuarto lugar, el desarrollo con apego al interés nacional, en el que el Estado debe jugar un papel activo en la configuración de las sociedades para establecer equilibrios y que, por tanto, “la opción es consolidar lo interno”, lo cual sin embargo no significa cerrar la economía sino, por el contrario, aprovechar las oportunidades de la globalidad. En quinto lugar, el Estado tendrá que asumir una función activa en la promoción del desarrollo y, a la vez, favorecer la participación de la sociedad civil en esa tarea, constituyéndose en un Estado social y democrático de derecho. Por último, pactar para transformar es lo que rebela la idea participativa en *Un proyecto alternativo de nación*, en el que es indispensable alcanzar los acuerdos fundamentales que permitan llevarlo a la práctica. En ese sentido, convoca al establecimiento de un pacto que permita concretar alternativas a los grandes problemas nacionales y pasar, con la participación activa de la gente y de representantes de todos los sectores económicos, sociales y políticos, de la simple alternancia a la transformación profunda que México requiere.

Los veinte postulados básicos para un cambio verdadero son los siguientes:

1. Recuperación de la experiencia histórica. La historia resulta imprescindible para transformar la realidad de México

contemporáneo, recogiendo lo mejor de la experiencia histórica, como el temple de los mexicanos, el programa popular y los ejemplos de quienes han sido los mejores dirigentes y gobernantes, tales como José María Morelos, Benito Juárez y Lázaro Cárdenas. Para lograrlo se requiere de la adaptación a las circunstancias que prevalecen en el país y en el mundo.

2. Proyecto económico propio. La consigna es aprovechar las ventajas que proporciona la globalización como una esperanza de atender los fundamentos del pueblo, de la economía mundial, pero ejerciendo nuestra libertad para aportar los puntos de vista y la política que más convenga al interés nacional. En esencia, la propuesta es transitar por un camino propio, como un modelo de desarrollo que concilie el crecimiento con el bienestar.

3. El sector energético como palanca para el desarrollo nacional. Se debe plantear la utilización de los recursos energéticos como palanca de desarrollo nacional, por ser un sector estratégico para alcanzar un crecimiento sostenido gracias al aprovechamiento integral del petróleo, el gas y la energía eléctrica. En concreto, se propone la modernización del sector energético, siendo el objetivo aprovechar los recursos energéticos para fomentar la industrialización del país, generar empleos y ser competitivos en el mercado mundial.

4. Crecimiento económico y generación de empleos. La nueva estrategia económica debiera considerar, antes que cualquier otra cosa, el manejo técnico, no ideológico, de la política económica y el combate a fondo de la corrupción. Para lograr el crecimiento económico del

Estado, con un importante papel promotor, debe intervenir con estrategias de desarrollo regional. En concreto, con el impulso a la industria de la construcción, el fomento a la industria, el apoyo a la industria maquiladora, el fomento al turismo, al sector pesquero y el fortalecimiento de la economía popular.

5. El rescate al campo. Promover el desarrollo rural implica mejorar las condiciones de vida de los campesinos y fortalecer las actividades productivas, como parte de la solución de los grandes problemas nacionales, entre ellos la migración hacia los Estados Unidos. La propuesta es la siguiente: el fomento agropecuario, el fortalecimiento del autoconsumo en las comunidades, otorgar créditos a la palabra, establecer un nuevo sistema de precios de garantía, apoyar a las actividades agropecuarias de alta densidad económica para su exportación, descentralizar los programas de asistencia, inversión en infraestructura rural, investigación destinada al campo, promocionar una cultura ecológica e instrumentar un mecanismo permanente de administración de las importaciones. En resumen, estas políticas que proponemos permitirían al campo cumplir sus funciones en el desarrollo de la nación, para así revertir el profundo deterioro del sector agropecuario y dar paso al progreso productivo y al bienestar social.

6. Pueblos indígenas: una deuda histórica. Las demandas de bienestar y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de México siguen sin atenderse. La política de atención a los pueblos indígenas tiene que fundarse en el respeto a sus formas de organización. Se plantea el combate a la pobreza de manera orientada al desarrollo integral, debido a que las comunidades indígenas

no sólo padecen la falta de servicios básicos, también deben enfrentar el racismo y la discriminación.

7. Por el bien de todos, primero los pobres. La lucha contra la marginación tiene no sólo rostro humano, sino que es el modo más eficaz para garantizar la tranquilidad y la seguridad pública. El proyecto es elevar a rango de ley el derecho a la pensión alimentaria a los adultos mayores de 70 años, otorgar becas para discapacitados pobres, brindar atención médica y medicamentos gratuitos, con la coordinación de todas las instituciones públicas del sector salud y articular todas las acciones del Gobierno en el Programa Nacional para el Desarrollo Social.

8. Reforma al Sistema de Seguridad Social. Es necesario reestructurar el sistema de seguridad social, debe hacerse con respeto a las relaciones que establece el contrato colectivo de trabajo, con criterios de equidad y de común acuerdo con los sindicatos y con los representantes empresariales de acuerdo a los siguientes criterios: el monto del retiro debe ser suficiente para vivir con dignidad, revisar las pensiones de privilegio, redefinir las aportaciones de trabajadores, empresarios y Gobierno y mejorar la calidad de los servicios médicos y el abasto de medicamentos.

9. Educación. Esta constituye la base del desarrollo, permite crear condiciones de equidad, ensancha el disfrute de la vida y hace florecer la democracia. Los programas educativos deben fomentar la identidad nacional, la conciencia ciudadana, el espíritu creador, el desarrollo físico, la práctica de deportes y el conocimiento de los avances tecnológicos. Para enfrentar los variados y complejos

problemas de la educación en México, se propone en términos generales, garantizar a la gente más humilde el acceso a la educación en todos los niveles de escolaridad, mejorar la calidad de la enseñanza, vincular la educación a la realidad productiva y social de los Estados y las regiones, y asumir la tarea educativa con la participación y el esfuerzo organizado de la sociedad en su conjunto.

10. Cultura. La cultura de un país es la suma de todo lo que constituye su visión del mundo. México tiene una pluralidad en la cual reside su riqueza y cuidar ese patrimonio con esmero será el objetivo esencial de un proyecto de nación orientado a rearticular e integrar lo más representativo de ese país, difundiendo hacia el exterior e incorporando lo más valioso de lo que, en el ámbito de la cultura, se está generando en el mundo. La promoción de la cultura debe hacerse sobre principios de equidad, democracia y fortalecimiento de la identidad y la soberanía nacional. Asimismo, se plantea fortalecer la investigación, la preservación y divulgación del patrimonio cultural, fomentar la preservación de las culturas populares e indígenas y estimular la creación artística.

11. Democracia y gobernabilidad. La democracia no sólo es el mejor sistema de gobierno que la humanidad haya encontrado, es también el método más eficaz para garantizar la convivencia en condiciones de armonía. En consecuencia, se deben fortalecer las instituciones a través de consensos, el combate a la corrupción y el influyentismo, las reformas legales para el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés¹, el programa para garantizar la seguridad pública y un nuevo federalismo.

12. Fuerzas armadas y seguridad nacional. El ejército no debe intervenir para resolver conflictos de origen social, sino que su objetivo es salvaguardar la integridad del territorio y la preservación de la soberanía. Sin embargo, no se deja de reconocer su papel en el combate del narcotráfico, en las tareas de auxilio a la población en casos de desastres naturales y otras contingencias.

13. La seguridad pública. Sin reformas sociales y sin el fortalecimiento de valores no será posible detener el deterioro de la sociedad. Enfrentar la delincuencia demanda un combate a la corrupción, trabajo coordinado, profesionalismo, reconocimiento a los buenos servidores públicos y mucha firmeza y perseverancia.

14. Política exterior. La política exterior debe sustentarse en el fortalecimiento de la política interior, en la cautela diplomática y en el apego a los principios de autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacional. En particular, se propone que la mejor política exterior es la interior, la conveniencia de una política exterior mesurada, sin actitudes protagónicas, que ningún Estado puede intervenir en los asuntos de otro Estado, centrarse en el multilateralismo, prestar atención a la frontera sur y acercarse a países de Asia, Oceanía y Europa.

15. La relación con Estados Unidos. La relación con el Gobierno de Estados Unidos debe ser de mutuo respeto y de colaboración. Sin duda, el principal tema

de la agenda con el Gobierno de Estados Unidos tiene que ser para México la migración. Es vital la cooperación entre ambos gobiernos para buscar soluciones de fondo y atender el fenómeno migratorio, afrontando los problemas del campo y propiciando el desarrollo económico y social en el país. Es esencial la protección de los derechos humanos y laborales de mexicanos que por necesidad cruzan la frontera para trabajar en Estados Unidos, por ello, es recomendable apoyar la aprobación de la Ley de Protección de Migrantes y Emigrantes por el Senado de la República.

16. El gabinete y la política de austeridad. La transformación del país implica reunir dos condiciones básicas: un proyecto alternativo de nación y un equipo de gobierno auténticamente comprometido con el cambio. La integración del equipo debe hacerse con un criterio de profesionalismo, la integridad y con el compromiso auténtico de trabajar por la transformación de México. De otro lado, el autor considera que los servidores públicos no deben contar con fueros o privilegios ni disponer del erario en forma irresponsable. Se plantea por ello la reducción de salarios de altos funcionarios, la desaparición de bonos, la eliminación del puesto de secretario privado, ayudante y guardaespaldas para los que no lo requieran en sus encargos, limitación de asesores, reducción a la mitad en gastos de publicidad, no adquisición de vehículos nuevos para funcionarios ni autorización para remodelar oficinas, limitar viajes al extranjero y, por último, disminuir el consumo en servicios de telefonía, fotocopiado, gasolina, rentas, viáticos y otras erogaciones.

17. Honestidad. Cualquier proyecto alternativo de nación debe incluir, como

tema central, el combate decidido a la corrupción. Es indispensable una rigurosa vigilancia en el otorgamiento de contratos públicos, compras, concursos y licitaciones para acabar también con el influyentismo.

18. Combate a la evasión fiscal y reorganización del Sistema Tributario. La evasión fiscal actualmente es del orden del 40 por ciento. El objetivo global es reducir este índice al 30 por ciento. Para lo cual se formulan las siguientes acciones: levantar un Censo Nacional de Contribuyentes, aplicar un sistema simplificado para el pago de impuestos, castigar con rigor a defraudadores fiscales, descentralizar el cobro de impuestos y revisión de exenciones fiscales.

19. Comisión de la Verdad para Transparentar el Rescate Bancario (Fobaproa²). Con el fin de transparentar todo lo relacionado con el Fobaproa y presentar alternativas para reducir el costo de esta enorme deuda pública, en buena parte causada por el rescate bancario de los 1990. El costo del rescate bancario asciende a más de 800 mil millones de pesos, por lo que se hace necesaria una renegociación basada en la capacidad de pago del país.

20. Nuevo pacto social. Se convoca a un nuevo pacto social cuya finalidad es la superación de la pobreza que, junto con la incierta impartición de justicia, la corrupción y la inseguridad, se perciben como los más graves problemas nacionales. El autor cree que es posible la suma de voluntades para detener el empobrecimiento de la gente, para impulsar la economía y generar empleos, para garantizar la seguridad y la tranquilidad de todos y para purificar la vida pública.

Un proyecto alternativo de nación es el texto de López Obrador que se resume en la discusión en torno al modelo económico de México. Por eso lo llama alternativo al modelo económico que se ha denominado neoliberal. La tesis central es construir un modelo económico y de desarrollo distinto del que está funcionando en México, es decir un nuevo patrón de desarrollo. Los aspectos centrales de este nuevo patrón, como se ha señalado son la reconstrucción de las economías regionales sustentables y equilibradas y del sector agropecuario, el fortalecimiento de los servicios, la reconstitución de la “sociedad nacional” como motor del desarrollo y la recuperación de la capacidad de promoción y gestión del Gobierno, a través de una reforma fiscal equitativa y del uso inteligente de los recursos energéticos.

Finalmente, cabe señalar que de alguna manera ya conocíamos las ideas del libro, que han formado parte del discurso político de López Obrador, a lo lar-

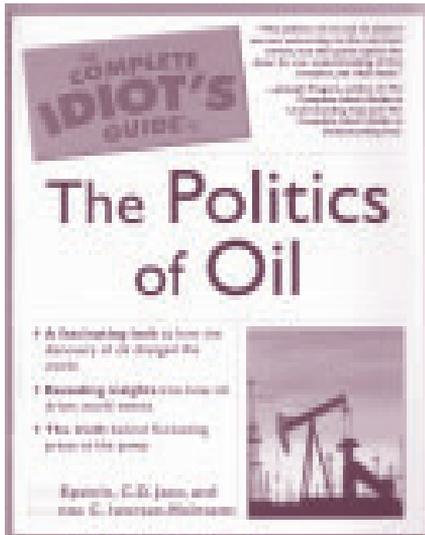
go de varios años. Pero siempre es útil el ejercicio de presentar un texto integral y someterlo al escrutinio público, principalmente de un político que aspira a la presidencia de un país en un contexto de democracia.

-
- 1 Los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena son un documento que el Gobierno de México firmó con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 16 de febrero de 1996 para comprometerse a modificar la Constitución nacional para otorgar derechos, incluyendo autonomía, a los pueblos indígenas de México y atender las demandas en materia de justicia e igualdad para los pueblos indígenas y los pobres del país.
 - 2 El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) fue un fondo de contingencia creado en 1990 por el gobierno mexicano para enfrentar posibles problemas financieros extraordinarios.



***María Carolina Carranza Núñez**

Abogada por la Universidad Católica de Santa María de Arequipa. Alumna del primer año de estudios de la Academia Diplomática del Perú.



por Augusto Lamas *

The Complete IDIOT'S Guide to The Politics of Oil es un libro que es parte de un estilo de redacción simple y directa pero no por esto menos interesante que nos permite dar una mirada completa al tema del cual se hace referencia.

Esta publicación del 2003 es un trabajo conjunto de tres autores, Lita Epstein, C. D. Jaco y Julianne C. Iwersen-Neimann que nos demuestran que aún para tratar problemas complicados y complejos como es la actual política del petróleo se puede emplear un lenguaje directo, buscando emplear ejemplos y analogías que han ocurrido a lo largo de la historia y que se presentan en la actualidad para hacer aún más didáctico el material que nos presentan, que es de gran interés y relevancia.

El texto ha sido dividido en cinco partes y en veintiséis capítulos donde los autores nos tratan de dar una visión global acerca del problema actual del petróleo, remontándonos a través de la historia

THE COMPLETE IDIOT'S GUIDE TO The Politics of Oil

Lita Epstein, C.D. Jaco y Julianne C. Iwersen-Neimann, of Pinguin Group (USA), 2003, 311 pp.

desde sus primeros momentos en la escena mundial hasta nuestros días. Esta historia del petróleo según se narra en este libro está lleno de intrigas políticas, dinero, ingenuidad, codicia, competición y aún hasta de sangre que se trata de expresar y analizar dentro de las cinco partes en las cuales se divide este trabajo.

La primera parte se titula "Discovering the World's Blood: Oil's Early Years", en esta primera parte los autores nos dicen que es el siglo veinte donde empieza la era del petróleo, del uso del petróleo como ahora lo conocemos ya que si bien el primer pozo moderno de donde se obtuvo tan preciado recurso fue instalado en 1859, al principio el petróleo sólo tenía un valor primario como se nos informa debido a que la finalidad que cumplía era el de remplazar al combustible que se obtenía de las ballenas con el propósito de poder usar las lámparas.

Es a partir de la década de 1890 cuando los ingenieros en los Estados Unidos

de América, Francia y Alemania casi simultáneamente desarrollaron pequeños motores de combustión interna, los cuales tenían el poder para movilizar vehículos de dos o cuatro ruedas, lo que revolucionó tecnológicamente y transformó el mundo al pasar de algunos cuantos años.

Es en el siglo veinte en donde el petróleo se mantiene como el más importante *commodity* en el mundo, sin el cual la industria y los avances de nuestras sociedades como ahora los conocemos no hubieran podido existir, pero lamentablemente como se verá luego en el libro materia de la esta reseña, éste tanpreciado recurso llamado “oro negro” será también responsable de muerte, guerras, desórdenes políticos y riesgos ambientales.

Es interesante como a lo largo de esta parte del libro se busca dejar en claro conceptos que quizá para muchos son irrelevantes, pero a través de esas líneas nos permite entender de una mejor manera el desarrollo del petróleo como el gran recurso de nuestra época, es decir una breve introducción histórica que se vuelve muy interesante debido a que nos ayuda a despejar algunos mitos. Es interesante mencionar además que no sólo a lo largo de esta parte sino a lo largo de todo el libro los autores nos brindan una cantidad importante de datos, definiciones, cuadros estadísticos que nos permiten comprender aún mejor lo que se quiere expresar.

Ya en la segunda parte del libro la cual es titulada “Keeping the Blood Flowing: Petroleum Goes Global” nos narra cómo esta industria, por la cual nadie creía en un principio, creció empezando a desarrollarse como la fuerza

más poderosa que controlaba y controla gran parte de la maquinaria mundial y como personas cómo un alumno que había sido marginado de sus clases pudo llegar a obtener una de las más grandes fortunas a nivel mundial, esta persona fue John D. Rockefeller.

Rememorando nos lleva a observar cómo mucho de lo que ahora consideramos nuestro mundo moderno tuvo sus orígenes en el siglo diecinueve. En la segunda mitad de ese siglo podemos reconocer cómo las corporaciones que dominan el mundo actualmente tuvieron sus inicios, en nombres como el ya mencionado Rockefeller (Standard Oil), Edison, Daimler, Benz y Ford que aparecen en el panorama mundial, creando una nueva era de lo que ahora vendrían a ser las empresas transnacionales que controlaban las materias primas con la finalidad de transformarlas en productos manufacturados.

Cuando ahora pensamos en guerras por el dominio del petróleo, pensamos seguramente en las que pueden ser peleadas por las fuerzas armadas de los estados, pero ya a finales del siglo diecinueve y a inicios del siglo veinte los conflictos se daban entre las corporaciones, muchas veces de forma secreta, por el dominio económico de tan deseado negocio.

Acerca del rol de los agentes internacionales con relación a esta competencia por obtener más recursos, es también a inicios de 1900 cuando se inicia la carrera para obtener el control global de este recurso, son las mismas corporaciones, sobre todo la Standard Oil, las que se buscan posicionar a nivel mundial para lo cual interviene en ciertas regiones con ese fin, Rusia, Medio Oriente, México y Venezuela.

Un aspecto muy importante también al que se hace referencia en esta parte del libro es de para qué se usa el petróleo, quiénes son los principales consumidores y quiénes a la vez son los principales proveedores. El apreciar esta información en concreto nos permitirá entender muchas de los movimientos políticos que suceden en la actualidad.

En la tercera parte titulada "Bloody Wars: Fighting for Fuel" se trata de explicar como ya desde mediados del siglo XIX el petróleo comenzó a ser una necesidad para los países y como muchos estaban dispuestos a incluso iniciar guerras con el fin de no perder o de obtener tan valioso recurso.

De esta manera se hace un recuento de cómo el petróleo fue considerado como un preciado botín de guerra en muchos conflictos importantes de la historia y se cuestiona que el verdadero motivo que se da en nuestros días de lucha contra el terrorismo no sea más que un pretexto para la intervención actual en Irak.

La importancia estratégica del petróleo fue reconocida rápidamente por los Estados Unidos prueba de ello es que a inicios del siglo XX ya estaban convirtiendo sus transportes navales de la energía del carbón a motores que empleaban el petróleo. Por este motivo se afirma que la Marina necesitaba estar segura que tan valioso suministro no le escasearía, ya que si esto hubiera sucedido toda su armada se hubiera visto inutilizada, es por eso que el petróleo se volvió en un aspecto central de la política norteamericana, debiendo garantizarlo en caso de que ocurriera una emergencia nacional.

Antes de la Primera Guerra Mundial, las batallas por el petróleo se

llevaban entre corporaciones y aunque no era lo ideal no se había derramado sangre (al menos no tanto), pero todo esto cambió con el desarrollo del motor a combustión. Esta necesidad de petróleo hizo que las batallas se convirtieran en las guerras mundiales que fueron los episodios de la historia donde se produjo la mayor muerte y destrucción que se podía imaginar.

Las guerras mundiales enseñaron a todos los poderes que tan importante era ese control para la seguridad de las naciones, lo que se demostrará luego con las distintas maniobras que se realizarán posteriormente para controlar las zonas donde existen mayores reservas petrolíferas.

Los autores manifiestan como fue a partir de la crisis del petróleo de 1973 que se produjo un cambio a nivel mundial ya que se demostró cuan dependientes eran los países de este "oro negro" y que tanto poder tenían los Estados de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para producir una escasez mundial, lo que los hizo ganar poder y convertirse en actores estratégicos a nivel mundial.

Occidente ve al Medio Oriente como un simple peón de un juego de ajedrez que busca jugar a nivel mundial. En lugar de admirar su riqueza cultural, histórica, política y religiosa, la mayoría de los líderes occidentales se centraron en las riquezas relacionadas directamente al petróleo. Muchas veces se prometió a estos pueblos independencia la cual sería obtenida y mantenida mediante el intercambio de alianzas políticas o mediante concesiones petrolíferas.

Se argumenta que la falta de entendimiento por los intereses de las personas del Medio Oriente ha generado la desconfianza hacia la cultura occidental especialmente hacia Estados Unidos y Gran Bretaña.

El ataque del 11 de septiembre de 2001 en el *World Trade Center* y en el Pentágono fue una llamada de alerta y sirvió para despertar a los Estados Unidos y a los otros países occidentales, fue en ese momento cuando se tomó conciencia de la extensión y de la importancia de los grupos musulmanes fundamentalistas y sobre todo del grupo llamado Al Qaeda.

Las razones dadas a la comunidad internacional por los Estados Unidos y sus aliados para atacar Afganistán e Irak fue la búsqueda de la desaparición del terrorismo en el mundo y la amenaza de las armas de destrucción masiva. Si bien no se cuestiona que estos grupos fundamentalistas tengan lazos con estos países, que Al Qaeda esta en la búsqueda de obtener ese tipo de armas y que al menos Irak tenía en el pasado un programa de armas de este tipo, aún si todo esto fuera cierto, la verdadera razón por la que se intervino fue debido a las riquezas petrolíferas de la zona. Ambos países, según lo establecen los autores son cruciales para el futuro del mercado petrolero y además los líderes de ambos Estados estaban creando barreras para el desarrollo de la industria petrolera especialmente para las compañías norteamericanas.

En la cuarta parte titulada "Clogging the Bloodlines: Policy, Politics and Greed" se realiza un acercamiento hacia los lobbys y de cómo no es un secreto que el dinero donado para las campañas

políticas ayudan a tomar ciertas decisiones a los políticos en Estados Unidos. Se da entonces una mirada a cómo el lobby del petróleo y los llamados petrodólares influyen en las decisiones de los políticos norteamericanos y de todo el mundo.

Estas leyes o decisiones pueden abarcar desde la disminución de las regulaciones a la protección ambiental hasta incentivos tributarios para ciertos tipos de exploraciones o explotaciones petroleras.

Se nos explica también como la política de petróleo enciende el debate entre los conservacionistas o ecologistas que argumentan que se debe disminuir la dependencia hacia este recurso y los que proponen mayores exploraciones y creen que se debe continuar incrementando la producción del petróleo para mantener robustecida a la economía. Estas decisiones son tomadas parcialmente por los políticos de Washington D. C. los cuales muchas veces actúan haciendo lobbys con el fin de proteger a esta industria por lo que reciben generosas contribuciones.

Por último en la quinta parte titulada "Looking to a Bloody Future: Will we continue to depend on oil?" los autores se hacen ciertas preguntas como ¿Por cuánto tiempo más podremos cubrir todas nuestras necesidades a través del petróleo?, ¿se podría encontrar más petróleo?, ¿esta dependencia en el petróleo y en otros tipos de combustible dañarán de forma permanente nuestro medioambiente?, ¿hay alternativas de energía?, ¿qué rol deben desempeñar las entidades políticas para responder a estos cuestionamientos?

Un ejemplo que se da sobre los terribles problemas de contaminación que

pueden suceder es el que pasó el 24 de marzo de 1989 cuando se derramó 10.8 millones de galones en Alaska, a pesar de que éste fue un desastre enorme y que aún la zona no logra recuperarse del todo, este derrame no fue ni siquiera uno de los treinta más grandes desastres ambientales causados por dicho combustible.

También se da una mirada a algunas de las nuevas tecnologías y se nos muestra como ellas podrían reducir la actual dependencia mundial y quizá algún día proveernos de energía a todo el mundo. Ambición poco probable por ahora debido a un factor muy concreto, mientras la industria del gas y del petróleo compra acceso en la administración Bush y en el control republicano del Congreso dando más de 150 millones de dólares en los últimos diez años, los grupos de energía alternativa sólo han contribuido con cerca de 1.7 millones de dólares en el mismo período.

Los autores cierran el libro con dos grandes cuestionamientos que son muy importantes ¿Nuestro planeta se está calentando de manera peligrosa?, nos dicen que acerca de esto nadie se atreve a dar una respuesta concluyente, aunque es obvio que el mundo se está calentando, por este motivo es que toma importancia el tema de que en el año 2002 la mayoría de los países firmaron el Protocolo de Kyoto siendo del enfado de la mayoría también que los Estados Unidos rechazara ser parte del tratado argumentando que el impacto económico de las medidas sería muy grande.

El segundo cuestionamiento con el que se cierra este libro es ¿Cuándo se acabará este recurso?, se precisa que al ser un recurso no renovable no queda

duda de que se agotará en un futuro. Entonces se plantea que se debería hacer y lo que se debería hacer sería buscar recursos o maneras alternativas de energía, esto debería ser el centro de discusión acerca del futuro del petróleo, plantean finalmente los autores.



***Augusto Lamas**

Bachiller en Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Alumno de Primer Año de la Acade-

mia Diplomática del Perú.

WORLD ON FIRE

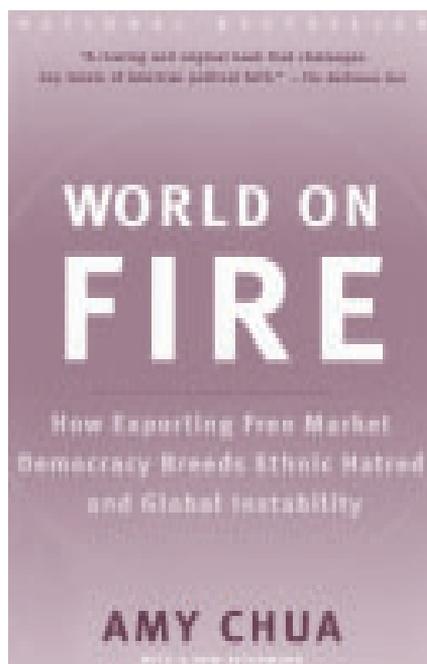
(Amy Chua, Anchor books, New York, 2003. 346 pp.)

por Carlos Barrios Páucar*

El debate sobre democracia y libre mercado desde su proliferación a partir de la década de los noventa ha dado como resultado una importante reflexión por parte de Amy Chua. La autora del libro describe la existencia de un conflicto entre la democracia y el libre mercado sosteniendo que este último está desplazando los valores de una democracia sustancial y que en el mundo los gobiernos autoritarios concentran su actividad y discurso en el progreso económico únicamente.

Esta confluencia entre libre mercado y democracia formal desemboca en la concentración de poder y de riqueza en pocas manos –y allí apunta la tesis central del libro– cuyos integrantes son minorías en la población. Esta conjunción *democracia-libre mercado*, por ejemplo, ha sido identificada con la aplicación del Consenso de Washington en América Latina lo que está ocasionando gran tensión entre quienes detentan el poder y la mayoría de la población.

Un particular problema que genera gran sensibilidad es que los grupos minoritarios detentadores del poder en diversos



países coincide con grupos étnicos identificables y que en su mayoría no son originarios del país sino que son inmigrantes o descendientes de inmigrantes. Casos citados por la autora son los problemas que existen actualmente en Bolivia entre los blancos de origen europeo y la mayoría indígena, el caso de los judíos en la Rusia actual, y la población china en los países del sudeste asiático siendo un caso particular el país de origen de Chua, Filipinas.

La manera en que estas minorías han logrado acumulación de riqueza se debe a su incesante actividad empresarial, teniendo mayor facilidad para adaptarse a los cambios que ha generado la globalización lo que los ha llevado a constituirse también como importantes grupos de poder en el ámbito político de sus países.

No obstante, la preponderancia que tales grupos tienen en el espacio de las decisiones políticas encuentra paradójicamente una vulnerabilidad frente a la

población mayoritaria que se halla en estado de pobreza o en situación de marginación dentro de la actividad productiva, vulnerabilidad en el sentido que existe la percepción por los sectores menos favorecidos que son aquellos grupos minoritarios los responsables de la precariedad económica que los afecta.

Yendo a otro ejemplo, la autora al hablar acerca de Latinoamérica menciona que tanto en Venezuela, Bolivia, como en Ecuador el concepto de Estado de derecho y democracia que se maneja en el ambiente político está mayormente referido a la protección de los derechos individuales que caracterizan al liberalismo, esto es, derecho de propiedad, libertad económica, y, paralelamente, una restricción o protección ante las protestas sociales incluyendo aquellas vinculadas con grupos indígenas. Por supuesto, este tipo de discurso –que manejado a nuestra manera podemos llamar el “Estado formal”– genera un mayor distanciamiento con la población mayoritaria a juicio de la analista.

Es el caso, cuando analiza los procesos de democratización propuestos, donde se va incluyendo una participación gradual de las mayorías, y en general, un cumplimiento de todos los requisitos para que el país pueda calificar como *democracia* (en el sentido formal del término) pero que siempre ese proceso termina por proteger a los grupos de poder ante una posible merma de aquellos derechos propios del liberalismo económico antes mencionados.

La crítica de la autora también la lleva al ámbito mundial, y en ello incluye una dura observación al papel de los Estados Unidos, pues a su modo de ver hay una contradicción entre el discurso

americano en pro de la democracia mientras que su actuación no respeta esos principios al adoptar una conducta unilateral y avasallar el sistema multilateral de decisiones democráticas en el ámbito de las Naciones Unidas.

Dentro de las críticas que se manifiesta en el libro, Chua somete a juicio la idea que la democratización sea un proceso con fases definidas y que se sucedan unas a otras; es decir, no es correcto afirmar que para lograr una democracia primero deba lograrse un éxito económico. China no resultaría un buen ejemplo de esto porque su democratización no es real, sólo ha conseguido llevar reformas democráticas en el ámbito de gobiernos locales o regionales pero no el espacio político nacional.

En el texto se plantea que existe una falla estructural dentro del modelo capitalista que es compensado en los países en desarrollo a través de las medidas propias de un *welfare state*, es decir, se requiere mecanismos como seguros por desempleo, seguridad social, amplia base tributaria, protección contra abusos por actividad monopólica, para compensar los daños que genera un sistema capitalista. Medidas que tienen un funcionamiento adecuado en los Estados desarrollados pero que encuentra serias trabas para su aplicación en los países en desarrollo porque en éstos existe un bajo nivel de tributación, mecanismos persecutorios débiles, corrupción, lo que hace que no se pueda efectuar de la misma manera la distribución de la riqueza.

El gran problema que ve Chua en su análisis es que el liberalismo económico en los países en desarrollo permite que la riqueza se concentre en exclusivos grupos mientras que la democracia

formal le otorga el poder decisorio a los grupos excluidos (que son la mayoría de la población), de esta manera las propuestas populistas tienen enormes posibilidades de acceder al poder con la secuela de iniciar medidas que disgusten al capital internacional, se retiren, y consecuentemente el nivel de pobreza se incrementa.

El asunto se reproduce en el espacio mundial con los conflictos contra los Estados Unidos. La autora arguye que este país posee el mayor ingreso *per capita* del mundo pero que este beneficio no es gratuito sino que es producto de las intervenciones alrededor del Globo; no obstante, tales actos han generado un número tan alto de resentimientos contra la población americana (y el propio país) que la inseguridad del mismo se ha incrementado con sus propias iniciativas militares siendo un ejemplo concreto de esta paradoja el atentado del 11 de septiembre.

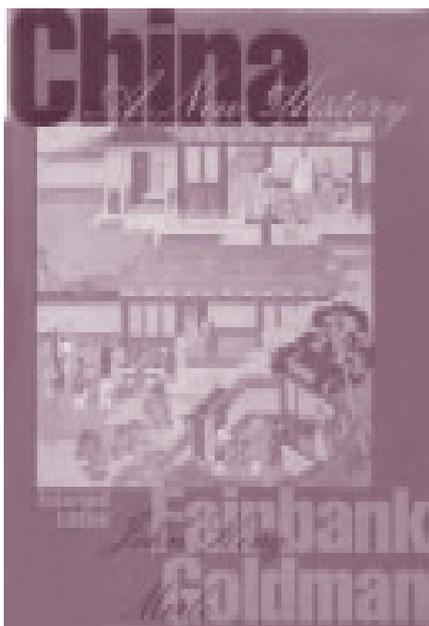


***Carlos Barrios**

Páucar

Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Autor del

Manual de Relaciones Colectivas de Trabajo editado por el Estudio Caballero Bustamante y de artículos sobre Derecho Colectivo del Trabajo y Derecho Constitucional publicados en las revistas *Asesoría Laboral* y *Foro Jurídico*. Actualmente es alumno de primer año de la Academia Diplomática del Perú.



CHINA: A NEW HISTORY

John King Fairbank, Merle Goldman, The Belknap Press of Harvard University Press, London, 1998, 546 pp.

por Ekaterina Maluhkina*

El autor principal de este libro, murió dos días después de haber escrito el prefacio para su obra, el 14 de setiembre de 1991. Es su último libro, pero es la esencia de toda su carrera. Hace unos cincuenta años, él era una figura muy importante en los estudios de China, y formó varias generaciones de investigadores de este país. Sin embargo, su último libro no está escrito para la comunidad científica, sino para el público general.

En el libro *China: A New History*, los dos autores John Fairbank and Merle Goldman nos presentan un amplio y claro recorrido de la historia de China desde la Edad de Piedra hasta el final de los años 1990. Aunque la historia de China narrada en este libro-no es totalmente nueva, su peculiaridad es la clara muestra de la influencia de las tradiciones y costumbres de la vida cotidiana en el ritmo de desarrollo del país y en la formación de su política exterior. El autor, sin embargo, enfoca su libro en la construc-

ción social de la sociedad y en "la sociedad civil en China.

China: A New History es un bien pensado argumento y un claro estudio de la historia china, que demuestra no solo el impacto de peculiaridades internas sino también el impacto de las culturas y civilizaciones ajenas al desarrollo del país.

En su obra, Fairbank acentúa la persistencia de varios riesgos característicos de la sociedad china en el transcurso de toda su historia. Él destaca la voluntad de todos los gobiernos chinos, desde los tiempos remotos hasta la era comunista, de recurrir a la violencia o a la amenaza del uso de la violencia para imponer o mantener el orden del régimen. La política actual de *contract system* aplicada en la agricultura, está considerada por el autor no como capitalista, sino como la última fase de *statecraft*, es decir como el Estado organiza los campesinos para mejorar su bienestar y fortalecerse. Además, Fairbank pone énfasis en la

hostilidad de China hacia el ideal occidental de libre mercado, de competencia y de democracia, como una de las razones del constante fracaso en la lucha contra la corrupción y las drogas.

El libro está dividido en cuatro partes en base al desarrollo histórico del país. La primera parte abarca desde la Era Paleolítica hasta el siglo XVII. Enfatiza en la elevación y el declive del poder autócrata de los monarcas chinos. Trata sobre el proceso de desarrollo de China y de sus recesiones, de su unificación y más tarde de sus relaciones con fuerzas exógenas. Destaca el rol de las religiones en estos procesos.

La segunda parte está dedicada a la "China del Imperio Tardío" (*Late Imperial China*) y abarca los años 1600-1911. El enfoque que da el autor a esta parte ya no es de carácter político, sino de carácter económico; el centro de su estudio no es el Estado, sino la sociedad. Él muestra cómo el crecimiento de la población se vincula con intensidad al comercio doméstico y al bajo nivel de industrialización y qué raíces tienen estos últimos a su vez en peculiaridades sociales, políticas y culturales del país.

La tercera parte trata sobre "La República de China (1912-1949)". Fairbank caracteriza este período como la era en la cual en el ámbito cultural, todo estaba cambiando bajo las numerosas influencias de diferentes países. La característica más precisa que él da al ámbito sociopolítico es *interregnum*, seguido más tarde por la intervención de terceros países en su vida interna.

La cuarta y la última parte es la historia de "La República Popular China". Esta parte está dividida básicamente en

dos: la "era de Mao" y en la "historia del país post Mao". El período dedicado a Mao está descrito en tres capítulos. El primero abarca los años 1949-1953 y describe la consolidación del control político y la transición económica a la agricultura "socialista" e industrialización de tipo soviético. El segundo capítulo está dedicado al "Gran Salto" (*Great Leap Forward*) y a los años de la restauración económica. El tercer capítulo es sobre la Revolución Cultural, descrita como "diez años perdidos". El último capítulo de la cuarta parte del libro, dedicado a los años 1976-1997, está escrito por Merle Goldman y describe el efecto de las reformas de Deng Xiaoping y la transformación gradual del país a una economía moderna, industrial y de servicios.

El único problema de este libro, si esto puede ser llamado así, es que es solamente un recorrido. Aunque en varias ocasiones los autores dan ejemplos específicos, en la mayor parte es solamente una interpretación general de la historia china. El problema de un recorrido de este tipo es su tendencia a generalizar los acontecimientos y creencias de una vasta nación estudiada, porque simplemente no se puede esperar que un libro, que abarca un lapso de tiempo tan grande, tenga espacio para tratar asuntos tan específicos. Pero cabe señalar que el autor cumple con su trabajo de una manera impecable, tratando de ser lo más preciso posible en los momentos que la obra lo exige.

Después de haber leído este libro el lector va a tener un mayor entendimiento del desarrollo de China, de los impactos tanto de naturaleza interna como externa, que determinaron su evolución histórica. Al obtener información sobre estos complejos antecedentes de la vida del

China: A New History

pueblo chino, el lector podrá comprender por qué se encuentran donde están.

Para concluir, puedo decir que el libro alcanza su meta general - describir la historia de China.



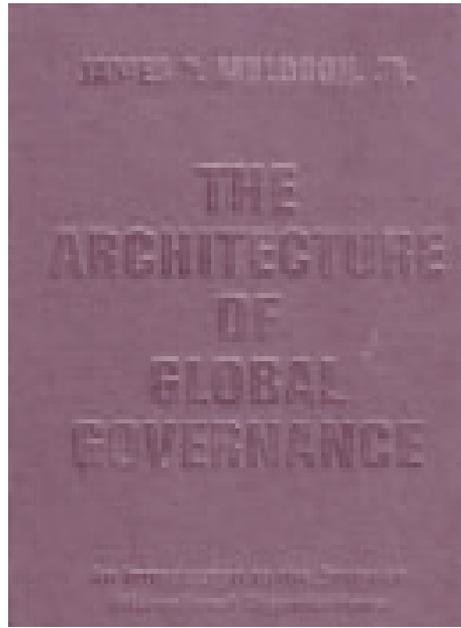
***Ekaterina
Maluhkina**

Bachiller en la facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Petersburgo.

The Architecture of Global Governance

An Introduction to the Study of International Organizations

(James P. Muldoon Jr., Westview
Press, EE.UU. 2004, 322 pp.)



por Raúl Fernando Meneses Bendezú*

Contrariamente a lo que algunos analistas vaticinaron, la historia de la civilización humana dista mucho de llegar a su fin. Diversos hechos acontecidos en los últimos años demuestran que el futuro de nuestro planeta discurre por un vertiginoso proceso de transformación tras el fin de la Guerra Fría.

Signo distintivo de estos tiempos de cambio lo constituye el papel cada vez más activo, pero no por ello menos complejo, que nuevos actores ejercen dentro del escenario internacional. En ese sentido, la tarea desempeñada por las organizaciones internacionales en la promoción de la paz y la cooperación internacional ha sido particularmente generosa.

James P. Muldoon, investigador estadounidense del Centro para el Cambio Global y la Gobernanza de la Universidad de Rutgers-Newark, nos presenta en su

obra una acuciosa e interesante aproximación histórico-teorética del Sistema Internacional a propósito de la participación de las organizaciones internacionales en el diseño de principios de gobernanza global.

Constatando que el sistema establecido con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial viene perdiendo vigencia, y de que los principios angulares de las relaciones internacionales —el sistema de naciones-Estado de Westphalia, los principios wilsonianos de seguridad colectiva y libre determinación de los pueblos, la fe en el progreso científico y técnico, —entre otros—, se ven amenazados por las fuerzas de la globalización y la fragmentación propias de nuestros tiempos; Muldoon destaca la ubicación de vanguardia de las organizaciones internacionales dentro del movimiento global a favor de un nuevo orden capaz de contener el creciente número de conflictos en

el mundo. Es así como el autor nos introduce al complejo mundo de las organizaciones internacionales, poniendo especial énfasis en los acontecimientos y factores claves que han moldeado su creación y evolución.

Un primer asunto que merece ser resaltado en esta obra es la lúcida y detallada presentación contenida en el primer capítulo, referida a las escuelas de pensamiento de las relaciones internacionales. A nuestro entender, la visión de Muldoon de la historia de las contribuciones al desarrollo de esta materia resulta original y significativa. Hábilmente entrelaza ideas sobre las relaciones internacionales –partiendo de las tempranas tradiciones egipcias y mesopotámicas para luego pasar por Grecia, Roma y China hasta llegar a la actualidad– de modo tal que estemos plenamente convencidos de que una gradual construcción del proyecto de gobernanza global puede eventualmente dirigirnos a un mejor destino. Y a pesar de las pocas evidencias de cómo esta gobernanza global se pudiera manifestar en el futuro, el autor apunta de que, al menos, el mundo de la post Guerra Fría ha sido un período de cambios significativos para el mundo, tanto en términos de ideas como de realidades.

La transición de la primera a la segunda parte de la obra se asemeja al paso de la poesía a la prosa. Para comenzar, Muldoon plantea varias opciones para categorizar a las organizaciones internacionales. En ausencia de una matriz única para la clasificación, los criterios empleados por el autor (membresía, propósitos, funciones, estructuras, geografía) son suficientes para operar con una excepcional diversidad. Subsecuentemente

se señala que las organizaciones internacionales juegan tres roles mayores: como escenario, como instrumento y como actor.

De otra parte, Muldoon nos presenta el proceso de evolución de las organizaciones internacionales en dos etapas. La primera etapa (1815-1945) es una larga historia de creciente preocupación por institucionalizar la cooperación internacional, al igual que la estructura inicial del sistema internacional. La segunda etapa (de 1945 a la fecha) describe la fase de maduración de las organizaciones internacionales, manifestada en el incremento en número, importancia, miembros y áreas de interés. Llegados a este punto del análisis, resulta necesario mencionar algunos principales eventos que, en opinión del autor, han marcado profundamente la historia de las relaciones internacionales.

Muldoon empieza este recuento histórico con el Concierto de Europa (1815), al cual se le atribuye el mérito de haber establecido un mecanismo –tomando la forma de un sistema de alianzas vagamente organizado– que fue diseñado para preservar el equilibrio entre las grandes potencias de la época. Posteriormente, las conferencias de paz de La Haya de 1889 y 1907 significaron un importante avance en la adopción de concretas y ambiciosas agendas, y que estuvo abierto a la participación de Estados no europeos. El fin de estos primeros desarrollos estaría comprendido por la creación de la Liga de las Naciones (1919), el que, con su secretariado permanente, supo manejar con el debido cuidado los asuntos internacionales, sin poner en entredicho la autoridad de los Estados miembro.

La transición de esta etapa incipiente a la actual configuración de las organizaciones internacionales está muy bien ilustrada. Sobre este tema, quisiéramos comentar unas conclusiones que parecen ser compartidas por muchos estudiosos de estos agentes internacionales y no sólo por el profesor Muldoon. Son aquellas referidas a que el Concierto de Europa y la Liga de las Naciones fracasaron al no ser capaces de identificar, ni mucho menos prevenir, la Primera y Segunda Guerra Mundial, respectivamente. En nuestra opinión, dichos enunciados reflejan cierta ambigüedad, en tanto pudiera colegirse de ellos la idea de que las organizaciones internacionales han sido las culpables de la aparición de estas guerras, lo cual no necesariamente es cierto. En todo caso, la historia de las organizaciones internacionales debería ser vista a partir de sus éxitos parciales y no de sus fracasos. Al fin y al cabo, estos organismos intergubernamentales no pudieron hacer más de lo que estaban jurídicamente permitidos.

Al tratar la situación del orden internacional actual, el autor documenta muy adecuadamente la interacción entre Estados, mercados y la sociedad civil. Si bien compartimos la idea de que la gobernanza global requiere de una mayor participación del mundo de los negocios y la sociedad civil para una mejor configuración del orden mundial y un mejor uso de los beneficios de la globalización, discrepamos con Muldoon por haberles otorgado el rol de "arquitectos" del orden internacional. La presencia e influencia de ambos agentes es ciertamente más importante que nunca. Sin embargo, creemos que estos protagonistas no han probado ser aún lo suficientemente responsables como para tan delicada misión. Y esto es así porque las

corporaciones suelen reclamar ser responsables frente a sus accionistas en primer lugar y por sobre todas las cosas. De otro lado, las organizaciones no gubernamentales (ONG), si son responsables ante alguien, lo son frente a sus reglas de compromiso. Pese a ello, es indiscutible que esta clase de actores deban formar parte de un equipo de trabajo al mando del cual continúen los Estados.

Ciertamente suscribimos la opinión del autor cuando señala que hemos iniciado una etapa de la historia en la que los intereses de las empresas y las organizaciones no gubernamentales deban de ser agregadas a la categoría de interés nacional, a su vez que canalizadas a través de los Estados a nivel internacional. Pero igualmente debemos valorar el argumento de que la columna vertebral de la infraestructura del sistema internacional es el derecho internacional, fuente de los principios de autoridad y legitimidad. En suma cuenta, lo que Muldoon nos quiere comunicar es la necesidad de incluir dentro de los esfuerzos por construir la gobernanza global a las fuerzas del mercado y a la sociedad civil como socios y proveedores de recursos especializados, pero tomando en cuenta que la verdadera base de la gobernanza global es el derecho internacional, codificado e implementado por los gobiernos de los Estados.

Partiendo de la premisa de que la arquitectura de la gobernanza global debe responder a los intereses de todos los Estados y demás actores, el orden mundial debería aspirar a convertirse en un modelo. Así por ejemplo, con respecto a los modelos de los sistemas económicos, el autor alude a tres de ellos: el modelo de libre mercado estadounidense, el modelo social de mercado

europeo y el modelo corporativo japonés. Dentro del escenario de estos modelos operacionales, Muldoon admite que numerosas organizaciones internacionales privadas están siendo usadas por líderes corporativos como medio de ejercer presión e influencia en los asuntos internacionales. Por consiguiente, el desafío que tienen los gobiernos de cara a una futura consolidación de la agenda de gobernanza global está signado por las habilidades que muestren para atraer recursos de las corporaciones más poderosas a fin de implementar dicha agenda, evitando que estos actores impongan su propio diseño del orden internacional en función de sus utilidades.

Un juicio similar puede aplicarse a las organizaciones de la sociedad civil. Estas han progresivamente adquirido un rol más notorio en el escenario internacional, convirtiéndose en la actualidad en aliados naturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para la definición e implementación de la agenda global. En ese sentido, muchos de los objetivos de las organizaciones internacionales —especialmente en los asuntos humanitarios y medioambientales— no hubieran podido realizarse sin la ayuda de la sociedad civil. Pero aún así, la sociedad civil es la verdadera expresión de la diversidad. Por tanto, la sociedad civil debe fortalecer su especialización y legitimidad, a la vez que hacer uso de sus conexiones de base. Deben de ser capaces de crear asociaciones estratégicas con los gobiernos dentro de un escenario liderado por estos últimos.

A pesar de algunas observaciones que pudiésemos efectuar a la obra de Muldoon —en especial la falta de una mayor concreción del término “gobernanza global” más allá de la vaga

definición dada en la página 101 como “nexo de las organizaciones internacionales”— consideramos que, en líneas generales, la lectura de este libro resulta recomendable. En lo sustantivo, no tenemos mayores discrepancias con las conclusiones acerca de la multipolaridad del poder y la descentralización de la autoridad. Ciertamente, el énfasis puesto en la parte final de libro respecto a los tres pilares de la gobernanza global (político, económico y sociocultural) provee los cimientos para la construcción sugerida por el autor y su propuesta de división del trabajo entre los diversos agentes involucrados. Sin embargo, el arquitecto líder de tal empresa queda aún por descubrirse.



***Raúl Fernando Meneses Bendezú**

Bachiller en Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 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.

