



REVISTA DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ

# POLÍTICA INTERNACIONAL

Julio/setiembre 2008

60 aniversario de la OEA  
Oscar Maúrtua de Romaña

El concepto de Latinoamérica y la importancia de una identidad propia  
Ernesto Pinto Bazurco Rittler

La pugna por un nuevo orden internacional  
Javier Alcalde Cardoza

Estado, democracia, derechos humanos y religión: el debate sobre  
el futuro de la laicidad estatal  
Zósimo Roberto Morillo Herrada

El Tribunal Andino reconoce por primera vez el concepto de  
responsabilidad extracontractual por los actos de sus órganos contrarios  
al derecho comunitario  
Werner Miguel Kühn

La Organización Mundial del Comercio. Ocho años jugando  
a la Ronda sin encontrar al lobo  
Alejandro Neyra

El desarrollo económico de Corea y el papel de la educación  
Nak Won, Choi

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

Revista

## ***Política Internacional***

Academia Diplomática del Perú

n° 93

Julio/setiembre de 2008

Depósito Legal: Reg. 92-1545

### **Planta Orgánica**

- Rector  
Embajador Jorge Lázaro Geldres
- Directora Adjunta  
Embajadora Cristina Ronquillo de Blodorn
- Asesor  
Embajador Felipe Beraún Ugaz
- Ministro Enrique Belaunde Vargas
- Ministra Consejera Lourdes Hilbeck de Arróspide
- Sub Director de Planes y Programas  
Consejero Eduardo González Mantilla
- Asesor Académico  
Ph. D. Javier Alcalde Cardoza

### **Edición**

- Diseño y diagramación  
Elka Saldarriaga García

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

Av. Faustino Sánchez Carrión 335, (ex Pershing), San Isidro  
Telefaxes: (51-1) 4620601 - 4621050 - 4620530

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



# Contenido

## **Artículos**

60 aniversario de la OEA  
**Oscar Maúrtua de Romaña** 9

El concepto de Latinoamérica y la importancia de una  
identidad propia  
**Ernesto Pinto Bazurco Rittler** 16

La pugna por un nuevo orden internacional  
**Javier Alcalde Cardoza** 22

Estado, democracia, derechos humanos y religión:  
el debate sobre el futuro de la laicidad estatal  
**Zósimo Roberto Morillo Herrada** 58

El Tribunal Andino reconoce por primera vez el concepto  
de responsabilidad extracontractual por los actos de sus  
órganos contrarios al derecho comunitario. Un análisis de  
jurisprudencia desde la perspectiva del derecho europeo  
**Werner Miguel Kühn** 85

La Organización Mundial del Comercio. Ocho años  
jugando a la Ronda sin encontrar al lobo  
**Alejandro Neyra** 96

El desarrollo económico de Corea y el papel de la educación  
**Nak Won, Choi** 106

## **Reseñas bibliográficas**

One World  
de *Peter Singer*  
**Gustavo Bravo Espinoza** 117

The Collapse of Globalism and the Reinvention of the World  
de *John Ralston Saul*  
**Diego Silva Zunino** 121

## **Actividades**

Actividades institucionales 127

Conferencia sobre “Cooperación con países de renta media ‘La  
experiencia de El Salvador’” a cargo de la Ministra de Relaciones  
Exteriores de El Salvador, embajadora Marisol Argueta de Barillas 128



## **ARTÍCULOS**

---

**60 aniversario de la OEA**

***El concepto de Latinoamérica y la importancia de una identidad propia***

***La pugna por un nuevo orden internacional***

***Estado, democracia, derechos humanos y religión: el debate sobre el futuro de la laicidad estatal***

***El Tribunal Andino reconoce por primera vez el concepto de responsabilidad extracontractual por los actos de sus órganos contrarios al derecho comunitario. Un análisis de jurisprudencia desde la perspectiva del derecho europeo***

***La Organización Mundial del Comercio. Ocho años jugando a la Ronda sin encontrar al lobo***

***El desarrollo económico de Corea y el papel de la educación***



# 60 ANIVERSARIO DE LA OEA

## Oscar Maúrtua de Romaña

Abogado y diplomático. Actualmente es Representante de la OEA en México. Fue Ministro de Relaciones Exteriores, Viceministro Secretario General, Secretario de Política Exterior, Subsecretario para Asuntos de América y Director de la Academia Diplomática del Perú, entre otros cargos desempeñados en el Ministerio. Ha servido en las embajadas del Perú en los Estados Unidos de América, Reino de Bélgica y Unión Europea. Ha sido Embajador del Perú ante la República del Ecuador, Canadá, Bolivia, Tailandia y concurrentemente ante la República Socialista de Vietnam y la República Democrática y Popular de Laos. Ha escrito numerosos artículos en revistas y diarios, peruanos y extranjeros, así como autor de varios libros.



**D**urante el 2008 he tenido la oportunidad de difundir en diferentes foros, una visión de la OEA en el actual contexto internacional, así como de sus metas y retos actuales, lo que me ha permitido compartir la esencia de la Organización en el siglo XXI.

La OEA conmemoró el año pasado el 60° Aniversario de la firma de su Carta fundacional renovando su compromiso de defender y fortalecer los valores democráticos que inspiraron a 21 países de América su adopción, el 30 de abril de 1948, en Santa Fe de Bogotá, Colombia; y a la que con los años, se fueron adhiriendo a esta Organización otros países seguros y guiados por sus convicciones a favor de la paz y seguridad internacional.

Respetar la soberanía y luchar por la democracia fueron los objetivos con los que se identificaron esas naciones. Y pese a que el contexto político mundial se ha transformado de manera fundamental, la esencia de este organismo es la misma. La OEA es un foro hemisférico de debate y colaboración. Un ámbito donde los Estados miembros se reúnen para discutir sobre los hechos importantes de la realidad del continente, donde establecen acuerdos para avanzar en el desarrollo del sistema democrático y el progreso de las sociedades, y analizan las discrepancias con el diálogo como único instrumento.

La OEA es la Organización Regional más antigua del mundo. Los orígenes de una comunidad americana organizada y con objetivos mutuos se remontan a la época histórica en las que las naciones latinoamericanas libraron luchas por su independencia. El proceso histórico que dio lugar a la suscripción de la Carta puso de relieve sus principios fundacionales. A lo largo del siglo XIX, la OEA se fue cimentando gracias a las diferentes visiones humanistas plasmadas en iniciativas como la “Carta de Jamaica” escrita por el Libertador Simón Bolívar en 1815 y que inspiró en años posteriores a una serie de conferencias hispanoamericanas que tenían como propósito impulsar en la región la solución pacífica de controversias, la igualdad jurídica de los Estados y el respeto al principio de no intervención, entre otros.

Así, el camino que han recorrido la OEA y los Estados miembros a lo largo de su historia no ha sido sencillo. Sin embargo, en la actualidad podemos afirmar que el diálogo y la cooperación están presentes en las relaciones interamericanas.

La OEA trabaja para encaminar y fortalecer los ideales de hace sesenta años, debidamente actualizados y renovados, los cuales pueden ser resumidos en cinco principios fundamentales:

- El primero es el compromiso con la democracia. A principios del siglo XIX la democracia era ya proclamada como el denominador común, como la aspiración entre los países del continente americano. Aunque como es bien sabido, muchas de las naciones del hemisferio sufrieron períodos de gobiernos opresores, el sistema interamericano ha evolucionado a través de los años y actualmente todos los gobiernos integrantes activos de la OEA han sido elegidos en comicios libres, secretas, informadas y en muchos casos con una alta participación de votantes.

En el progreso de la democracia en el hemisferio americano, la OEA desarrolla una importante tarea en la preservación y el fortalecimiento de esta forma de gobierno. Nuestra organización, es una entidad multilateral regional que demanda a los Estados miembros que sus gobiernos se rijan por los cánones y los principios democráticos.

Como ha señalado el Secretario General Insulza, la OEA vive hoy en día una nueva era en la que se ha reconocido el régimen democrático como una obligación de los Estados miembros y condición para su membresía y permanencia en el Sistema Interamericano. La expresión más elevada de esta nueva era es la Carta Democrática Interamericana, aprobada en septiembre de 2001.

La adopción de la Carta Democrática Interamericana que consagra el derecho de los pueblos a la democracia y a la obligación de los gobiernos de promoverla y defenderla, representa no sólo un instrumento en el que se plasman las intenciones de los Estados en la materia, sino que se trata de la expresión de la voluntad y el deseo de los Estados de defender la solidaridad, la justicia y el entendimiento.

La democracia demanda la vocación irrenunciable de promover una ciudadanía plena, que goce de los derechos civiles, sociales y culturales, de una ciudadanía real que contribuya al fortalecimiento de la democracia en el continente.

Al respecto, un acontecimiento de gran relevancia, es el Referéndum Constitucional en Ecuador que tuvo lugar el pasado 28 de septiembre. La OEA acordó con Ecuador el envío de una Misión de Observación Electoral para dicho Referéndum. Una vez conocidas las tendencias de los resultados del Referéndum Constitucional, el Secretario Insulza, felicitó al Presidente de la República, Rafael Correa, por el contundente apoyo que el pueblo ecuatoriano ha brindado a su proyecto político, mediante la aprobación, por un amplio margen, del texto constitucional promovido por su gobierno.

- Segundo, la Protección de los Derechos Humanos. Por medio de diversos mecanismos la OEA tiene el objetivo de garantizar los derechos de los ciudadanos. La Organización provee recursos a los habitantes de las Américas que han sufrido la violación de sus derechos por parte de algún Estado, se brinda protección por medio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En la historia de América hay sombríos episodios en los que los derechos humanos fueron suprimidos o violados, y en las sociedades en las que esto ocurrió se llevaron a cabo luchas para reinstalar el valor y la dignidad de la vida. Es por esto que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos constituye un enorme logro para los pueblos americanos.

Sin embargo, debemos de seguir trabajando para que los Estados miembros perciban las acciones y decisiones de las instancias encargadas de vigilar los derechos humanos como un complemento necesario en sus políticas nacionales de promoción y protección de estos derechos.

- Tercero: el desarrollo integral. Vivimos en un continente en el que existe una desigualdad enorme, en donde la opulencia y la pobreza extrema conviven a diario, con todos los problemas sociales que esto

implica. Esta inequidad provoca consecuencias no sólo en el ámbito económico, sino que trastoca el terreno social, cultural y político.

Por esta razón, el desarrollo integral es un pilar fundamental de la Organización. La OEA fomenta la colaboración para el desarrollo integral y para el combate a la pobreza, al mismo tiempo incentiva a los Estados miembros al diseño e implementación de estrategias nacionales de desarrollo que les permitan alcanzar el desarrollo sostenible, mejorar la calidad de vida de su población y erradicar la pobreza.

Para enfrentar con éxito el desafío de la pobreza se debe tener muy presente que está determinada por diversos factores, por lo que se debe atacar los factores estructurales que la generan. En este sentido la Organización debe estar en condiciones de fomentar la cooperación para el desarrollo integral y el combate a la pobreza entre sus Estados miembros así como con otras regiones.

Resalto que la OEA centra gran parte de sus esfuerzos para el fomento de la educación ya que ésta es el medio para el progreso y desarrollo humanos, para la creación, la innovación y el estímulo de la creatividad tan necesarias en la construcción del porvenir:

Por otro lado, el incremento de los flujos migratorios en la región, está estrechamente relacionado con el desarrollo social y económico. Por lo anterior, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) estableció la Comisión Especial sobre Asuntos Migratorios en junio del año pasado. También se ha creado el Sistema de Información Migratoria de las Américas (SIMA) para cautelar los derechos de los migrantes.

Consideramos relevante que el tema migratorio ocupe un lugar significativo en la agenda interamericana, destacando la importancia de ampliar la discusión y el análisis sobre la migración y los flujos migratorios en las Américas, así como las causas y el impacto de los mismos. Tanto los países de origen como los de destino tienen una responsabilidad compartida en el tratamiento en cuestión.

La OEA busca también garantizar la seguridad económica de los países de la región, haciéndolos más resistentes a las convulsiones económicas internacionales, sobre todo en el actual contexto internacional en el que la crisis empieza a afectar a muchos países. Para ello, se promueve la prosperidad mundial mediante el desarrollo del comercio y la inversión entre los países; al mismo tiempo se vela por la equidad a nivel internacional.

Esto no es un trabajo exclusivo de la OEA o de los organismos internacionales; se requiere de una mayor participación ciudadana, y de la sociedad civil que contribuya a que los beneficios de la democracia sean equitativos e incluyentes.

- **Cuarto. El mantenimiento de la paz y seguridad continental.** Son muchas las acciones en las que la OEA se ha visto envuelta en su búsqueda infatigable de la paz. Ello ha llevado a la Organización a fortalecer su habilidad y capacidades para proporcionar apoyo inmediato, tanto en momentos de crisis como en tiempos de consolidación, mediante Misiones Especiales que desarrollan actividades en las áreas de derechos humanos, justicia y seguridad.

Cabe mencionar que las naciones de las Américas han encarado un esfuerzo continuo y concertado por abordar los complejos problemas que desencadena la delincuencia organizada. En el caso del narcotráfico, a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) la OEA implementa programas para prevenir y tratar el abuso de drogas; reducir la oferta y disponibilidad de las mismas y para fortalecer las instituciones nacionales para el control de drogas.

La CICAD ha avanzado también en la coordinación de esfuerzos en contra del lavado de dinero, ayudando a los países a desarrollar legislaciones modernas en la materia y evaluando los progresos alcanzados, además se impulsa la cooperación para que los países compartan experiencias en el combate a la delincuencia organizada. Debemos continuar perfeccionando los mecanismos regionales existentes, tales como la CICAD, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y los grupos expertos en materia de lavado de dinero y corrupción.

Por otra parte, debemos recordar que no existen conflictos armados entre los países de la región, sin embargo, no se puede afirmar que tengamos plena paz y seguridad. A pesar de ser un continente pacífico, tenemos tasas de muertes violentas muy altas, los países americanos presentan índices de secuestros y problemas relacionados con el crimen organizado que afectan gravemente nuestro desarrollo. Por ello, luchamos también contra la corrupción, y la delincuencia, entre otros problemas relacionados con el crimen organizado.

Deseo destacar que en este importante ámbito, este año se cumple también el Quinto Aniversario de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, documento en el cual los países americanos participantes adoptaron compromisos específicos para fortalecer la seguridad regional. Con motivo de este quinto aniversario, y ante los problemas de inseguridad presentes

en el continente, se celebró la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas en la Ciudad de México los días 7 y 8 de octubre del presente año. Al término de la Reunión se adoptó la Declaración Final titulada “Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas”, en la cual los países participantes fijaron los objetivos y planes de acción conjuntos para enfrentar la creciente incidencia del crimen en el continente americano, que fue discutido por los asistentes del encuentro, entre ellos 17 Ministros.

Por otra parte, pese a los esfuerzos regionales por mantener un clima de paz, se han suscitado controversias entre los países del hemisferio. La crisis más reciente que ha tenido lugar en la región es el conflicto entre Colombia y Ecuador. Debido a las tensiones generadas ambos países rompieron relaciones diplomáticas, y se requirió la intervención de la OEA para evitar un escalamiento del conflicto. El Secretario General Insulza visitó la zona del incidente, además se estableció una Misión de Buenos Oficios y se envió un Representante Especial; con estas acciones la OEA ha contribuido a un acercamiento entre las dos partes con el propósito de implementar medidas de fomento de la confianza conducentes a prevenir nuevas situaciones de tensión y lograr una normalización de las relaciones bilaterales.

De esta manera, la Organización se ha esforzado por eliminar, o cuando menos minimizar, los motivos de fricción existentes entre los Estados, que amenacen la paz y estabilidad del hemisferio.

- Quinto, el Desarrollo Sostenible. La OEA colabora con los países miembros para desarrollar pautas sobre el acceso a la información ambiental y sobre procedimientos que promuevan la participación pública todo con el fin de brindar un mejor futuro a las siguientes generaciones. Algunas áreas de mayor interés son el manejo sostenible del agua; la reducción de riesgos de desastres naturales; y la agricultura, silvicultura y turismo sostenibles.

Así, esta antigua Organización Regional, tiene el mandato y el compromiso que nuestras naciones le han conferido para enfrentar los desafíos comunes del presente milenio y conscientes de nuestros logros y limitaciones, nos sentimos apoyados en nuestras esperanzas y, sobre todo en nuestras convicciones democráticas y libertarias.

Durante más de medio siglo, las naciones americanas, unidas por vínculos geográficos, históricos, políticos y culturales, han depositado en la OEA sus esfuerzos y voluntades por hacer de América un continente de paz y bienestar.

Como lo ha dicho el Secretario General, la tradición de la OEA es *una tradición de encuentros y no de desencuentros, de comprensión más que de incompreensión y de paz antes que conflicto. Una tradición que es reveladora de una vocación de unidad tan antigua y arraigada que no tiene equivalencia en la historia de ninguna otra región o continente.*

La OEA continuará su infatigable labor para afianzar la paz y seguridad del continente, procurar la solución de los problemas políticos, económicos y sociales de y entre los Estados miembros y para fomentar, por medio de acciones cooperativas, su desarrollo integral.

Actualmente enfrentamos importantes desafíos para el futuro de la región, por lo que es imprescindible que avancemos en la consolidación de la democracia y el fortalecimiento de la gobernabilidad. En la protección de los derechos humanos y del medio ambiente. En el consenso de que el desarrollo integral debe abarcar no sólo el crecimiento económico, sino también la equidad e inclusión.

Para ello, se requiere una renovada voluntad política de los países miembros, que permita avanzar hacia la construcción de una OEA más eficaz, más fuerte, más participativa y abierta a la sociedad en general.

La OEA invita a sus Estados miembros a reforzar la cooperación interamericana para vigorizar el papel de esta Organización como el principal foro de colaboración en el hemisferio.

Para que la OEA sea percibida como un organismo eficiente y transparente, debemos de centrar nuestros esfuerzos en mejorar la capacidad de la Organización para brindar respuestas efectivas a todos los pueblos y a los gobiernos del hemisferio.

El desafío de seguir fortaleciendo los principios democráticos es permanente, y en la medida que sepamos profundizar nuestros consensos, fortalecer la democracia y resolver las crisis de manera pacífica y con nuestros propios medios, la OEA será cada vez más una instancia que los habitantes de la región sentirán como propia y necesaria.

La democracia, además de la justicia, la paz y la prosperidad en las Américas, es un anhelo que nuestra Organización comparte con todos los pueblos no sólo de este continente, sino del mundo.

# EL CONCEPTO DE LATINOAMÉRICA Y LA IMPORTANCIA DE UNA IDENTIDAD PROPIA

## Ernesto Pinto Bazurco Rittler



Embajador en el Servicio Diplomático de la República. Abogado. Tiene una Maestría de la Universidad Goethe de Frankfurt, Alemania y estudios de doctorado en la Universidad de Friburgo, Suiza, sobre Derecho Internacional. Doctor Honoris Causa por la Universidad Ricardo Palma, Lima, Perú. Profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Lima, autor del *Diccionario de Relaciones Internacionales y de Política Exterior, Derecho Internacional y Diplomacia*. Fue Director General de Europa Comunitaria. Actualmente es Cónsul General del Perú en Frankfurt, Alemania.

**L**a Política Exterior, que representa los intereses permanentes de un país, debe de proyectarse, para un desarrollo adecuado, concertando intereses similares en otros países. Este común denominador se puede encontrar, en términos generales, en la región. Suele suceder que países vecinos puedan tener, en determinada coyuntura, antagonismos o puntos de fricción, pero en una proyección más amplia hacia el mundo, hay que considerar la situación regional. Ello en razón asimismo de que otras regiones nos tienen en cuenta como un conjunto.

Pero para que este ejercicio tenga mayor consistencia es necesario fortalecer la conciencia regional. En nuestro continente, tan marcado por la migración, se hace indispensable reflexionar respecto a nuestra identidad.

Según el *Diccionario de la Real Academia Española*, Latinoamérica se dice al conjunto de los países de América colonizados por naciones latinas, es decir España, Portugal o Francia. Esta visión colonial ha debido ser superada, en tiempos de la globalización, por diversas realizaciones propias. No obstante para algunos lo latino está relacionado también al idioma, o a la religión cristiana occidental que se separa de la ortodoxia griega.

## El concepto de Latinoamérica y la importancia de una identidad propia

En general, nos hemos acostumbrado a que se usen diversas denominaciones para las naciones y regiones de América que no pertenecen a las de habla inglesa. Va desde el término Hispanoamérica hasta el de Latinoamérica, pasando a través de otras como serían Iberoamérica, así como el relativo a un orden geográfico: Sudamérica o Suramérica. El que se mezcle lo cultural a lo geográfico no resulta oportuno ni adecuado, porque entonces también se tendría que usar el término de “latino-europeos”.

El líder político peruano Haya de la Torre, introdujo el término de Indoamericano, para incorporar de tal modo a la mayoría indígena americana, como también a sus descendientes mestizos. Al respecto hay que recordar que Colón fue en busca de las indias, y que esa denominación tampoco es autóctona.

Cabe constatar que a pesar de su uso, Latinoamérica (concepto creado en Europa y utilizado mayormente por estadounidenses que hoy denominan hispanos a minorías en su propio país) no promueve una identidad propia, ya que muchas de las costumbres y la religión, fueron, impuestas a pueblos originarios.

Como se sabe, nuestro continente se ha forjado en base a la integración de varias culturas precolombinas, –a la que se suma la masiva presencia de Europa, así como de países árabes y asiáticos– y se presenta hoy como un conjunto de naciones caracterizadas por lo plurirracial y multicultural.

A pesar de ello ha tenido que vivir con el designio de no encontrar hasta hoy un nombre propio. A la llegada de los españoles se creía que se trataba de las Indias. Después se le bautizó con el nombre de un italiano. Más adelante la mayoría de sus habitantes son designados como latinos o hispanos. Hoy, la Comunidad Internacional insiste en dividirnos entre norteamericanos, centroamericanos y caribeños, y en los Organismos Internacionales se usa la denominación “países de América Latina y el Caribe”

Al Perú, en ese contexto, también –según la oportunidad– se le concibe dentro del marco geográfico de los Andes, llamándolo país andino, o históricamente como país de los Incas. Tampoco ello resultaría exacto ni conveniente, si se tiene en cuenta que el corazón de este continente está en su inmensa región selvática, denominada –por inspiración de un foráneo– como Amazonia.

Es muy difícil conseguir una orientación más auténtica hacia el Perú, que es en suma un país en el que se acrisolan varias culturas, en el que se hablan diversos idiomas, con un pasado milenario que va más allá a lo

inca, y un presente y futuro que no cabe encuadrarlo sólo como latino o iberoamericano.

Esta carencia de denominación propia puede ser el punto de partida de la falta de iniciativas para una identidad y ubicación, basada en propios intereses, en el mundo. Ello nos ha llevado a dejarnos arrastrar con facilidad por tendencias ideológicas y conflictos ajenos. Así el Perú participó en la Segunda Guerra Mundial sin una estrategia propia. Luego en el mundo polarizado en bloques, peruanos se enfrentaron en nuestro territorio en afán de defender ideologías también extrañas.

En el Perú y a inicios de la década de los cuarenta, Moisés Pinto Bazurco ya había escrito que era necesario crear un Bloque Latino integrador, que no sólo se circunscriba a América, sino que abarque a los países europeos de origen latino, con lo que se consolidarían valores comunes, más allá de los intereses ideológicos que se convertían –ya entonces– como amenaza de guerra.

No obstante, recién después de la Segunda Guerra Mundial, los sistemas de integración resultan atractivos. La integración en Europa avanza y esta tiene sus raíces en la búsqueda de la paz, después de la catástrofe de la guerra. Las iniciativas en el mismo sentido en América del Sur y América Central tienden, principalmente, a consolidar esfuerzos para el desarrollo y encuentran su origen y apoyo, por lo tanto, en la lucha contra la pobreza.

Hoy resulta importante constatar que para algunos europeos, caso de los alemanes, el término de América, no está referido al continente americano, sino circunscrito a los Estados Unidos de América, que solo es uno de los tantos países de América. Esto que parecería no ser importante, tiene un particular significado en razón de que la política de Alemania frente a los Estados Unidos de América, es singular: por el resultado de la Segunda Guerra Mundial. En contraste los otros países americanos –caso del Perú– que pertenecieron a los llamados Aliados en la Segunda Guerra Mundial, son –pese a su contribución para la derrota del autoritarismo en Europa– excluidos de este trato preferencial, al “no ser americanos”, pertenecen, de acuerdo a esa lógica errónea, o interesada, a lo que se denomina peyorativamente como el subcontinente, o la parte Sur de América, que viene a ser una sustracción de lo principal.

La reciente creación de la Unión de Países Mediterráneos, nos ilustra sobre las posibilidades con que cuentan –utilizando una amplia e imaginativa gama de argumentos– los países para proyectar sus intereses en la Comunidad Internacional.

Dentro de estas posibilidades, nos queda considerar si, frente al hecho de que estamos planteando hoy un problema migratorio con Europa, podría ser importante tener presente el que se nos designa como iberos o latinos. Así podríamos hacer prevalecer el vínculo marcadamente europeo de la civilización americana en su conjunto, y de ese modo contribuir a que se abran nuevas perspectivas sobre el retorno, en base a los hechos históricos, la vuelta a Europa de latinoamericanos o hispanos, es decir, como el retorno al continente de origen de esas culturas.

Independientemente de lo anteriormente afirmado no se debe de olvidar que América –especialmente la llamada Latina– y Europa tienen cinco siglos de historia en común. No obstante, no fue sino después de la II Guerra Mundial que se sentaron las bases para relaciones modernas entre Estados soberanos. De la historia compartida y los lazos culturales y económicos entre ambas regiones se derivan puntos de vista políticos e intereses compartidos. La herencia común y los fuertes vínculos emocionales devienen del alto número de emigrantes que abandonaron Europa a inicios y durante el siglo XX. Gracias a esos migrantes muchos países europeos importantes pueden reconocer hoy en América Latina, hasta cierto grado, varios de sus valores y tradiciones.

En el Sur de América y Europa vemos el mundo de forma similar. La base de ello son nuestras raíces histórico-culturales comunes y nuestros valores compartidos, marcados principalmente por el legado del humanismo. Con ninguna otra región del mundo fuera de su propio continente y del grupo de países altamente industrializados mantiene Europa relaciones tan estrechas y desarrolladas históricamente como con los Estados de América Latina y el Caribe. Lo que es más importante aún: de los valores y experiencias comunes se derivan posiciones políticas coincidentes para una visión futura del mundo global.

Entre las sociedades civiles de ambas partes del Atlántico existe una estrecha y estable red de relaciones. Nuestras sociedades son gobernadas democráticamente, apuestan por el Estado de derecho y están basadas en el reconocimiento de la dignidad y libertad del individuo. No sólo por lo último estas coinciden en que la tarea clave del futuro es participar de la globalización en forma justa.

Cabe tener presente que el desarrollo político de América en su conjunto está marcado por los principios constitutivos de la democracia, la estabilidad, y la libertad, que son condiciones imprescindibles para el intercambio económico.

Debería procurarse en el futuro, como base de nuestra asociación estratégica:

- el fomento de la cooperación regional e interregional
- el fortalecimiento de la estructura de Estado de derecho
- la profundización de las relaciones económicas
- el decidido apoyo a la lucha contra la pobreza y el fomento del desarrollo sostenible

La dimensión de la demanda de cooperación de Latinoamérica quedaría inconclusa si no se incorpora en la ecuación a los EE.UU., para considerar entonces la doble dimensión, hemisférica y trasatlántica, de la asociación requerida.

Mucho de lo que nos une en América del Sur es aplicable a América del Norte. Ello es válido para los denominados valores comunes, nuestra concepción de la democracia y el Estado de derecho y el nivel de la interconexión económica. De esto se deriva en forma natural que en muchas cuestiones internacionales, América del Norte, América y Europa se encuentren en el mismo punto central en cuanto a intereses.

Cuatro Cumbres América Latina/Caribe – Unión Europea (ALC-UE) anteriores a la de Lima en 2008 aseguraron en sus textos la mutua cercanía entre los Estados de la UE y de América Latina y el Caribe. En mayo de 2008 en Lima se arribó a niveles satisfactorios y tangibles de concreción con base en el patrimonio instrumental y acumulado.

Una evolución en el pensamiento del equilibrio estratégico con sustento en las guerras convencionales es hoy indispensable. En la práctica las recientes experiencias traumáticas sufridas por EE.UU. y la UE, con respecto al terrorismo, demuestran la necesidad de avanzar hacia nuevas formas de coordinación regional e interregional. Entre tanto, es necesario combatir cooperativamente y sin tregua las lacras históricas que padecemos, como son la corrupción y los tres pilares de la inseguridad global: el Narcotráfico, el Armamentismo y las nuevas modalidades del crimen organizado.

No es un secreto que las dictaduras han favorecido actos de terrorismo. Ello exige políticas trans-hemisféricas conjuntas dirigidas a fortalecer el sistema democrático frente a las amenazas extremistas, y también un accionar responsable de las empresas europeas, estadounidenses y latinoamericanas en el campo económico-social.

El potencial del triángulo trasatlántico EEUU-Europa-América Latina, no debe dejar de ser considerado como una posibilidad. Como tampoco lo

## **El concepto de Latinoamérica y la importancia de una identidad propia**

**es el hecho de que nos unen razones históricas y culturales con comunidades latinoamericanas tanto en países de Europa, como con una población cada vez más numerosa en los Estados Unidos de México y los Estados Unidos de América. Por ello en la formulación de una política exterior debe tenerse en cuenta la posibilidad de aceptación de los postulados por otros países y la forma de que estos puedan alcanzar el consenso en la comunidad internacional.**

# LA PUGNA POR UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

## Javier Alcalde Cardoza

Asesor Académico y Profesor de la ADP desde 1997. Es además profesor de la licenciatura y maestría en ciencia política de la PUCP y del Instituto de Gobierno de la USMP. Posee un doctorado en Asuntos Internacionales por la Universidad de Virginia y ha sido Fellow posdoctoral en Paz y Seguridad Internacionales de la Fundación MacArthur.



Ha publicado dos libros en EEUU y cuatro libros en el Perú, el más reciente *Los Estados fallidos: La influencia del desarrollo* (Lima, CEDEP, 2004).

## NATURALEZA Y COMPONENTES DEL ORDEN INTERNACIONAL

**Sumario:** Potencias Promotoras y sus Fines; Organización Internacional; Regímenes Internacionales; Ideologías; Reacomodos en la Jerarquía; Reconfiguración del Equilibrio de Poder; Redefinición de Grandes Espacios y Regiones.

Cualquier discusión sobre el orden internacional actualmente en formación puede resultar superficial si no se intenta comprender analíticamente los elementos involucrados en la construcción del mismo. Para hacerlo podemos contar con el auxilio de una serie de percepciones y nociones, de corte predominantemente realista, provenientes de autores como el australiano Hedley Bull y, en menor medida, los norteamericanos Inis Claude y Robert Cox.<sup>1</sup>

De manera análoga a lo que sucede con los conceptos de interés público en el ámbito interno y su correlato del interés nacional en la política exterior, el orden internacional aparece, en primera instancia, como una contraparte del orden público en las sociedades nacionales. Como tal, se refiere a la existencia de un mínimo de estabilidad y seguridad en el sistema, así como a las normas que lo aseguran.

Ya exclusivamente en el plano internacional, se le entiende también, en segundo lugar, como un orden jerárquico entre las naciones, el cual vertebraba de manera determinante la llamada sociedad de Estados. En tercer lugar, se refiere a sucesivas transformaciones o etapas en la evolución del sistema internacional, generalmente precipitadas por una gran guerra. De manera más elaborada, finalmente, alude a un arreglo colectivo para la realización de los fines fundamentales de la sociedad de Estados.

En efecto, el concepto de orden internacional se encuentra indisolublemente ligado al supuesto fundamental de una sociedad de Estados. Esta sociedad se habría perfilado con mayor nitidez en Europa a partir de la Paz de Westfalia, en 1648, la cual también se considera como el inicio del sistema internacional clásico.

El imperativo de establecer un orden internacional se habría fortalecido casi dos siglos después, a partir del Congreso de Viena, en 1815, tras la derrota de Francia y como resultado de la poderosa impresión que causó el intento napoleónico de convertir la sociedad de Estados en un imperio.

La preocupación por prevenir una recurrencia de esta amenaza, así como el empeño monarquista de frenar los avances del republicanismo, movieron a las grandes potencias triunfadoras a acordar una nueva dimensión en sus políticas exteriores, hasta ese momento casi exclusivamente guiadas por intereses individuales, y a asumir una innovadora responsabilidad colectiva: la de concertar esfuerzos con el objeto de mantener la sociedad de Estados regida por ciertas normas u orientaciones básicas.

Entre los fines fundamentales que, en 1815, las grandes potencias se mostraron de acuerdo en perseguir respecto a la sociedad de Estados, debemos destacar, sobre todo (siguiendo la interpretación de Hedley Bull),<sup>2</sup> la de preservar esta forma particular de asociación en un doble sentido: el de hacer frente a cualquier ambición imperial universal que buscara poner el control total de la misma bajo un Estado y el de fijar el tipo exclusivo de organización política que debía integrar la asociación, esto es, el Estado de corte europeo.

En segundo lugar se buscó mantener la independencia de los Estados, como fórmula de convivencia estable y con el objeto de respaldar el anterior fin. En tercer lugar se planteó la preservación de la paz, quedando claro que este fin podía sacrificarse si se veía comprometido cualquiera de los dos fines anteriores. Sin embargo, con el rápido aumento de la destructividad de la guerra, gracias a las innovaciones tecnológicas, este propósito fue ganando importancia a lo largo del siglo XIX y hasta nuestros días.

Otros propósitos centrales de la sociedad de Estados fueron el cumplimiento de los compromisos asumidos entre sus miembros (que en el Derecho Internacional se plasma en el principio *Pacta Sunt Servanda*), y el respeto mutuo de los activos de los mismos.

En esta perspectiva, el orden internacional sería básicamente una configuración temporal del sistema internacional que permite cumplir los fines fundamentales de la sociedad de Estados.

En la realidad, esta configuración tiende a recomponerse cada cierto tiempo, cuando se altera la distribución de poder que la respalda, como resultado del desenlace de un gran conflicto o guerra.

Utilizando una óptica realista, estimamos que la experiencia histórica desde 1815 hasta nuestros días revelaría que los elementos que hacen posible la recomposición del orden internacional o la construcción de un nuevo orden son principalmente los siguientes:

1. La voluntad y la capacidad de una o varias grandes potencias, las cuales, de acuerdo con sus intereses, persiguen la consecución de ciertos fines a través del establecimiento del orden (además de los consabidos fines fundamentales de la sociedad de Estados);
2. Una organización internacional (un conjunto de organismos y foros) que facilita la construcción y funcionamiento del orden bajo la forma de un arreglo colectivo;
3. Ciertos regímenes sectoriales, que permiten a las grandes potencias promotoras, en coordinación con otros actores, regular determinadas áreas de interacción internacional de especial interés para ellas, tales, por ejemplo, como las relaciones monetarias y financieras, el comercio y el petróleo y la energía; recordemos que el régimen del petróleo ha sido crucial para el liderazgo norteamericano desde 1945.
4. Una o varias ideologías que tienen la función de legitimar la construcción y preservación del orden así como sus fines;
5. Un reacomodo en los estratos superiores de la jerarquía de Estados, los cuales constituyen la base de poder sobre la cual reposa el orden;
6. Una reconfiguración del equilibrio de poder entre alianzas o bloques de las principales potencias, que en la práctica es el componente más importante pues asegura la durabilidad del orden.  
(La alternativa a este requisito, que aún no se ha dado a escala universal, sería la consolidación de un orden unipolar; cercano a la noción de un imperio mundial. Este último, como hemos visto, contravendría uno de los fines fundamentales de la sociedad de Estados).
7. La redefinición geopolítica de grandes espacios o regiones mundiales y de las esferas de influencia de las grandes potencias y potencias regionales.

Debemos enfatizar que todo este ejercicio teórico, que identifica ciertos rasgos, más o menos regulares aunque evolutivos, en el orden internacional, se sustenta en una experiencia histórica bastante limitada y que de ninguna manera pretende agotar los componentes o modalidades con los cuales este en la realidad podría desarrollar sus transformaciones en el futuro.

Son menos de dos siglos en los que el sistema internacional, con modelos y dirección exclusivamente occidentales, se ha organizado consecutivamente en dos o tres órdenes.

Se trata, en primer lugar, de los órdenes conocidos como del Concierto de Europa (al cual se le atribuye una dilatada extensión, de 1815 a 1914, con una significativa inflexión en 1871, con el triunfo de Prusia sobre Francia), y el de la Guerra Fría (1945-1990), que también podría ser denominado orden de Yalta o de Bretton Woods. Un tercer orden, como hemos visto, en todo caso breve y fallido, sería el de Versalles (1919-1939).

Las siguientes páginas de este artículo serán dedicadas a apreciar muy sucintamente cómo se perfilaron los componentes arriba enumerados en el orden de la Guerra Fría y cómo se vienen planteando en el actual proceso de transición a un nuevo orden.

### 1. POTENCIAS PROMOTORAS Y SUS FINES

En 1945 como en 1990, Estados Unidos ha sido la gran potencia que en principio se ha hecho cargo, con ayuda de sus aliados, de diseñar y llevar adelante la construcción del orden internacional. La principal diferencia entre ambos momentos radica en la capacidad de Estados Unidos.

En tanto que en 1945, EEUU era la primera potencia militar (por algunos años fue la única potencia atómica), la única superpotencia económica, a la sazón empeñada en reactivar un mundo devastado, y el titular de una atrayente ideología de paz y prosperidad mundiales, en los años 1990 exhibía todavía una holgada primacía militar pero encontraba fuertes rivales económicos y una sustantiva resistencia a los designios y valores norteamericanos.

Este hecho motivó que en los años posteriores a 1945 se tratara realmente de un proceso de negociación más o menos formal de un orden internacional de inspiración esencialmente norteamericana. En cambio, desde 1990 Washington ha debido lidiar, en medio de una realidad mucho más compleja, con actores más diversos y menos dóciles que han convertido la

construcción de un orden internacional en una serie de problemáticas negociaciones y en muchos casos en una dura pugna, con ciertos rasgos centrales:

- Washington debe negociar con fuertes rivales económicos cuidando no dañar los vínculos políticos que lo unen con ellos (Europa y Japón);
- tiene que manejar una difícil pero estrecha relación económica con un influyente rival ideológico (China);
- desde el 2000, ha visto resurgir con nueva fuerza un rival ideológico, político y militar (Rusia), que busca acabar la unipolaridad para volver al lugar que ocupó la URSS;
- debe enfrentar un heterogéneo conjunto de nuevos actores con poder económico notablemente incrementado (Brasil, India) o con capacidades y convicciones ideológicas (Corea del Norte, Irán, Al Qaeda, Venezuela) que les permiten, en muchos casos, contrariar los intereses norteamericanos.

Los dos grandes fines que Washington persiguió formalmente para el orden internacional en 1945 fueron la descolonización y la extensión del progreso económico y técnico a todos los pueblos del mundo.

Respecto a estos dos fines resulta significativo que estuvo de acuerdo con la Unión Soviética. Esta asumió un rol de oposición dentro del orden, con temas centrales de discrepancia y conflicto pero también, como apreciamos, con algunos temas de consenso con Washington.

En el caso del progreso económico y técnico, pareció haber un acuerdo tácito entre las dos superpotencias de presentarlo como una meta universal, denominada desarrollo económico para lograr, la cual ofrecían distintos caminos, que estaban en abierta competencia. En esta competencia, Estados Unidos promovió con singular éxito la extensión universal del capitalismo y en menor medida de la democracia liberal.

En los años 1990, hallamos a EEUU proponiendo dos grandes fines para el orden internacional. En primer lugar, a través de su respaldo al neoliberalismo y la globalización, busca la consolidación mundial del capitalismo. En segundo lugar, a través de las nociones de Estados fallidos e intervención humanitaria y de la expansión de las misiones de mantenimiento de paz, parece perseguir la recolonización de sectores de lo que se solía llamar Tercer Mundo.

El primer fin es una continuación de la extensión del capitalismo perseguida en las últimas décadas y una consecuencia del éxito de esta promo-

ción. Se pretende acabar ahora con el tratamiento excepcional que se daba a las llamadas economías en desarrollo así como eliminar las restricciones nacionales a los flujos económicos.

El segundo fin, en cambio, significa una marcha atrás del revolucionario propósito de descolonización que se proclamó en 1945 y se orienta a conseguir un mayor control de las grandes potencias sobre regiones crónicamente inestables y sobre los recursos naturales de la periferia.

Estados Unidos se halla respaldado por una constelación de grandes potencias y potencias regionales en la prosecución de estos dos fines. En el caso de la intervención en Estados fallidos, el liderazgo es fundamentalmente de las grandes potencias occidentales.

Asimismo, con relación a ambos fines, organismos internacionales de carácter universal y regional, como la ONU, OTAN, UE, Unión Africana y en el segundo caso específicamente la OMC y la OCDE, llevan adelante gran parte de los planteamientos, iniciativas y acciones de instrumentación.

## 2. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

La organización internacional creada en 1945 fue Naciones Unidas, una versión ampliamente corregida y aumentada de la Sociedad de Naciones, con un aparato de seguridad y otro, novedoso y amplio, de cooperación económica y social, cuyo núcleo lo constituían las instituciones de Bretton Woods, el FMI y el Banco Mundial.

El cumplimiento de la principal función de seguridad de Naciones Unidas, a cargo del Consejo de Seguridad, que suponía la intervención consensuada de las grandes potencias para resolver conflictos, se frustró con el inicio de la Guerra Fría. Esta determinó la imposibilidad de que EEUU y la Unión Soviética se pusieran de acuerdo en las situaciones de conflicto internacional.

La incorporación masiva de países del Tercer Mundo a la ONU, en la década de 1960, permitió que, dada la frustración de la capacidad de arreglar conflictos, la promoción del desarrollo, o “construcción de la paz” se convirtiera en la principal función de la organización por más de un cuarto de siglo.

Diez años antes habían nacido las misiones de mantenimiento de la paz, no contempladas en la Carta de San Francisco. Estas misiones vinieron

a ganar importancia y financiamiento, dirigidas a los nuevos “Estados fallidos”, desde fines de la década de 1980, en contraste con la declinación de la promoción del desarrollo y beneficiadas por el acercamiento entre Washington y Moscú. Se convirtieron en la principal actividad de paz de la organización hasta la fecha.

El crecimiento de Naciones Unidas se estanca a comienzos de la década de 1970, pero a partir de la siguiente década, se agravan sus problemas de financiamiento, tornándose críticos, sobre todo por los atrasos y la disminución de la contribución norteamericana.

La organización ingresa al nuevo siglo en una profunda crisis, en la que a las dificultades de financiamiento se puede sumar otros dos graves problemas.

En primer lugar, una muy deficiente coordinación entre las acciones y programas de sus agencias económicas y sociales, que muchas veces persiguen agendas con propósitos encontrados (como en los casos del FMI y el Banco Mundial que promueven el ajuste, frente a las preocupaciones sociales de la OIT y la UNICEF).

En segundo término, la insuficiente representatividad de los distintos sectores de la sociedad de Estados por parte de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

La reforma de la ONU se viene postergando, en medio de un clamor que exige su remodelación y adecuación a las nuevas circunstancias internacionales. Un claro obstáculo a la reforma es la dificultad de lograr acuerdo acerca de la expansión del Consejo de Seguridad.

Los candidatos más firmes a engrosar las filas de los miembros permanentes son los integrantes del llamado G4, a saber: Alemania (que ya funciona informalmente en esta situación, en las deliberaciones del denominado G6, al lado de los 5 miembros permanentes del Consejo), Brasil, India y Japón. Pero hay grandes potencias y potencias intermedias que se oponen a esta fórmula (el hecho más notable es el veto de China a Japón, por las atrocidades japonesas en la guerra que ambos sostuvieron en 1931).

También se debate la cuestión de si los nuevos miembros permanentes tendrían o no derecho al veto; en caso afirmativo el procedimiento de toma de decisiones se volvería más engorroso; en caso negativo, se daría una discriminación entre miembros permanentes. Pero sobre todo parece haber cierta renuencia en los actuales miembros permanentes a ampliar sus filas.

Al mismo tiempo han ganado protagonismo foros y organismos como el G7 que se ha transformado en Grupo de los Ocho, incluyendo de una manera parcial a Rusia (para los temas no económicos). Cabe destacar de manera especial la aparición del Grupo de los 20, que es un G8 con la adición de un conjunto de potencias económicas emergentes y que ha logrado visibilidad en 2008, con las deliberaciones sobre la crisis financiera mundial.

La Organización Mundial de Comercio (creada en 1995), ha venido regulando algunos aspectos centrales del proceso de globalización, aunque el *impasse* de la Ronda de Doha arroja sombras sobre su futuro.

Una OTAN en proceso de expansión global y transformación se perfila en el ejercicio nuevas funciones de estabilización internacional, lamentablemente sin una conexión clara con las funciones del Consejo de Seguridad.

La Unión Europea, creada en 1993, se ha ampliado enormemente, con la finalidad de llenar el vacío provocado por el desplome soviético y asegurar el capitalismo y la democracia en los países poscomunistas.

Debe subrayarse, finalmente, el proceso de apertura, que ha ocurrido en las últimas décadas, de la organización pública internacional a grupos empresariales y ONGs promocionales y de ayuda, los que a través de sus roles financieros y consultivos en distintas agencias, ejercen una influencia, sobre todo los primeros, que podría distorsionar (o, según algunos, acentuar la distorsión) en las acciones de estos entes.

### 3. REGÍMENES INTERNACIONALES

Los regímenes internacionales, conjuntos de normas y reglas que regulan áreas de interacciones internacionales, existen con algún grado de sofisticación desde las primeras décadas del siglo XIX, con la creación de comisiones de navegación de las grandes arterias fluviales europeas, más han proliferado característicamente a partir de 1945. Incluyen en muchos casos organismos especializados e incrementan considerablemente la densidad y complejidad del orden internacional.

Son mayormente de carácter público, pero pueden tener una importante participación privada, como en los casos del régimen de transporte aéreo comercial (con la IATA) y el presente régimen del petróleo, con la OPEP y grandes empresas estatales y privadas.

Los regímenes constituyen, en general, una suerte de nivel intermedio de poder; que, además de facilitar las relaciones entre Estados, conectan de alguna manera las estructuras generales de poder del orden internacional con las interacciones cotidianas que realizan diversos actores en distintos campos.

En algunos casos, sin embargo, el control de ciertos regímenes puede ser instrumental para el predominio de una o varias grandes potencias, tales, por ejemplo, los casos de las finanzas y del petróleo para la hegemonía norteamericana desde 1945.

En la operación y transformación de los regímenes se refleja la realidad profunda de la sociedad internacional y sus actores, así como los importantes cambios que han ocurrido en ambos en las últimas décadas.

Para lograr una mejor comprensión del funcionamiento de los regímenes internacionales se debe trascender el estrecho e ingenuo enfoque prevalente en los textos de Relaciones Internacionales, que se centra en el aspecto formal de los regímenes.

Es necesario analizar los intereses reales de los principales participantes, sus respectivas cuotas de poder dentro del régimen, las pautas objetivas de comportamiento que exhiben y los distintos escenarios en que tratan de influir sobre el régimen, así como tomar en cuenta la participación informal o indirecta de actores que no forman oficialmente parte del régimen.

Pensemos, por ejemplo, en los casos de los incompletos regímenes de las drogas ilícitas y las migraciones internacionales, donde hay actores formales e informales que de una forma u otra distorsionan las normas y reglas del régimen u operan a contramano de éstas. O en el régimen del petróleo, que ha sido modificado en el campo de batalla, con la ocupación de Irak.

En 1945, Estados Unidos, secundado por sus aliados, consideraron prioritario establecer, al lado del régimen global de seguridad, otros regímenes públicos que aseguraran un funcionamiento fluido de la economía internacional. Lo hicieron inspirados, en primer lugar, por la visión liberal de las causas de la Segunda Guerra Mundial, que atribuía en gran medida el estallido del conflicto a las miopes políticas proteccionistas con que las potencias económicas enfrentaron la Gran Depresión y, en segundo lugar, por el interés, sobre todo norteamericano, de asegurar que el nivel de actividad económica no volviera a decaer con el final de la guerra.

De esta manera, los principales regímenes públicos que vertebraron el nuevo orden internacional después de 1945 fueron el monetario, el de financiamiento y el de comercio internacional, centrados respectivamente en los nuevos organismos o acuerdos del Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

El impacto de estos regímenes y otros regímenes conectados propició en unas pocas décadas un extraordinario incremento de las transacciones económicas internacionales y la creación de una situación de interdependencia entre las principales potencias económicas, la cual modificó la dinámica tradicional de las relaciones internacionales, que había estado caracterizada por el predominio de las preocupaciones militares y la latencia del conflicto armado.

Este ha sido quizás el rasgo más importante del período 1945-1990, por lo cual creemos que bien podría hablarse de un orden de Bretton Woods para referirse no sólo a los arreglos económicos sino a todo el ordenamiento internacional de la época.

Los regímenes pueden experimentar grandes transformaciones dentro de un mismo orden, como ocurrió, por ejemplo, en los casos del rol del dólar y de EEUU en el régimen monetario en 1971, 1973 y 1979, del régimen del petróleo en 1973 y de la liberalización del tratamiento a la inversión extranjera directa, a comienzos de los años 1980.

Estos cambios afectaron y a veces socavaron las estructuras del orden pero no ocasionaron su ruptura, la cual se hizo patente con el episodio político del derrumbe del bloque soviético (1989-1991), aunque para algunos la Guerra Fría en realidad se prolongó hasta la caída del régimen de Milosevic en Serbia.

En el actual período, posterior a 1990, Estados Unidos y otras grandes potencias muestran especial interés, dentro de los intentos de conformar un nuevo orden internacional, por reestructurar los regímenes del petróleo y la energía, las finanzas, los alimentos, y el comercio, y establecer lo que se puede denominar un régimen de tutelaje de los denominados “Estados fallidos”. El fin del orden bipolar; la vigorosa emergencia de nuevas potencias y el insatisfactorio estado del régimen de no proliferación nuclear demandan también la revisión de este último.

En un siguiente nivel de la agenda hallamos la ímproba tarea de acordar un régimen del ambiente que atienda especialmente las amenazas del cambio climático, así como la construcción de un régimen de aprovechamiento del agua.

En el caso del régimen del petróleo (y del incipiente régimen de su recurso asociado, el gas natural), la difundida percepción de que ha llegado o se encuentra muy próximo el punto de máxima producción mundial del recurso, a partir del cual decrecerá dramáticamente la misma (*peak oil*), ha provocado una dura competencia entre los principales consumidores por asegurar el aprovisionamiento necesario para su crecimiento industrial.

En el nivel de los grandes consumidores sobresale la pujante irrupción de China e India, las dos nuevas potencias económicas, largamente deficitarias en energía, y entre los grandes productores el meteórico ascenso de Rusia, que ha utilizado intensamente la comercialización del recurso para avanzar en su resurgimiento político.

Entre los temas más contenciosos para la reestructuración del régimen son dignos de mención el rol que jugará la OPEP frente a la aparición de nuevos productores no cartelizados, la formación de un cartel de productores de gas natural (promovido por Rusia e Irán), el establecimiento de flujos y vías (oleoductos y gasoductos) de suministros seguros para las grandes potencias industriales, y la diversificación de los suministros al mundo industrial provenientes de la volátil región del Medio Oriente.

En este sentido, los yacimientos del Mar Caspio y Asia Central, y especialmente los del África subsahariana, son objeto de fuerte competencia entre Estados y compañías.<sup>3</sup> La creciente dependencia de Europa de los hidrocarburos de Rusia, que esta hábilmente fomenta, es otro punto neurálgico.

Es interesante señalar que parece existir una dinámica perversa en el mercado del petróleo, que un futuro régimen debería intentar corregir: los precios altos tienen un efecto devastador sobre el consumo, pero los precios bajos desalientan la inversión en prospección e infraestructura, lo que a su vez incuba una situación de escasez y una nueva alza de precios.

La reestructuración del régimen del petróleo se viene planteando en la práctica tanto a nivel de negociaciones y arreglos comerciales como en el terreno político-militar, como lo revelan la ocupación, por Estados Unidos y sus aliados de Irak y Afganistán, países clave en la producción y transporte de hidrocarburos.

Está claro que Washington no se encuentra dispuesto a permitir que se acentúe la disminución de su capacidad de control del régimen, la cual se iniciara con la declinación de la influencia de las “Siete Hermanas” y el protagonismo de OPEP en 1973.

En realidad, como hemos dicho, el ascenso de EEUU, primero, y luego su hegemonía desde 1945 han estado críticamente conectados al petróleo, de manera parecida a la vinculación que tuvo la hegemonía británica con el carbón. Estados Unidos es poseedor de ricos yacimientos de petróleo y de diversas maneras ejerce una significativa influencia sobre el régimen mundial de este producto.

El petróleo proporcionó el combustible que movilizó triunfalmente la formidable maquinaria de combate norteamericana en las dos guerras mundiales. Fue un elemento clave en su desarrollo industrial, especialmente el de su otrora pujante industria automotriz; estuvo íntimamente asociado a la creación de su insuperable infraestructura carretera.

Desde Franklin Roosevelt el petróleo ha sido el interés principal de Washington en su política hacia el Medio Oriente. Las empresas petroleras norteamericanas se mantienen como líderes en el mercado aun después de la emergencia de la OPEP.<sup>4</sup>

– o –

En el terreno de las finanzas, la actual crisis global parece haber provocado por ahora una suerte de consenso mundial en cuanto a una inmediata intervención del Estado y una mayor regulación de los operadores y transacciones internacionales.

Existía ya un acuerdo desde 1998, en el G7, ante el impacto de las crisis asiática y rusa, en torno a lo que se ha llamado una Nueva Arquitectura Financiera Internacional, impulsada bajo el liderazgo de EEUU y Alemania.

Desde entonces se discutía restringir la movilidad internacional de capitales y revisar la desregulación financiera, con el objeto de reducir la volatilidad de los tipos de cambio, tasas de interés y corrientes de capital, causante de crisis financieras de repercusiones mundiales.

Con la crisis de 2008, que ha traído el debilitamiento de los principales tipos de actores financieros globales (como los bancos de inversión y fondos de cobertura) y una fuerte intervención de los gobiernos, presumiblemente se hará menos difícil la reformulación del régimen de las finanzas internacionales (en el que el FMI aparentemente jugará un papel importante), aumentando la regulación y vigilancia de los intermediarios financieros.

– o –

Menos claro es el panorama en torno a una nueva regulación global de los alimentos. Estados Unidos, primero y posteriormente Europa han ejercido una gran influencia mundial sobre la producción, comercialización y flujos asistenciales de alimentos que ha sido clave para la privilegiada situación económica y política que ambos consolidaron en la segunda mitad del siglo XX.

Empero, hoy, la Unión Europea y Washington mantienen puntos de vista encontrados sobre la regulación de los alimentos transgénicos, En un contexto de fuerte incremento de la demanda y los precios, debido a la transformación de los hábitos alimentarios de las masas en China e India, y frente al espectro de un período crítico de escasez, los transgénicos son promocionados como una nueva cornucopia.

Sin embargo, sus oponentes, entre los cuales se cuentan grandes sectores de la sociedad civil internacional, señalan riesgos para la salud y el ambiente así como el lucro exorbitante de las empresas propietarias de las patentes de las nuevas variedades de cultivos.

En otro tema controversial, el de los biocombustibles, cuya producción aliviaría la escasez de hidrocarburos pero elevaría los precios de los alimentos agravando la crisis de abastecimiento, se perfila un patrón un tanto distinto de alianzas y antagonismos. Tanto EEUU y Europa como Brasil e India son partidarios de una reorientación hacia estos cultivos. Por otro lado, el grueso de los países en desarrollo, entre ellos el Perú, convertidos desde hace varias décadas en importadores netos de alimentos básicos, serían los perdedores y podrían encontrar dificultades en su abastecimiento alimentario.

– o –

Precisamente, las ayudas internas y los subsidios a la producción y exportación de alimentos, otorgados principalmente por EEUU y la Unión Europea, se hallan en el núcleo del *impasse* de las negociaciones de Doha, que ha puesto en serio peligro el futuro del régimen mundial de comercio.

En realidad, las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1993) ocasionaron una transformación histórica del régimen comercial, expandiendo sustancialmente el ámbito de su proceso de liberalización, de la esfera de las manufacturas al del comercio agrícola y el de los servicios.

En la Ronda Uruguay los dos actores clave fueron EEUU y la Unión Europea y su acuerdo, al final de un proceso dilatado, pudo salvar las negocia-

ciones. En las negociaciones de Doha, en cambio, a partir del 2001, los actores más importantes significativamente han aumentado su número.

Los llamados países en desarrollo, habiendo ganado más de un 30% de participación en el comercio internacional y encabezados por Brasil e India, en el G20, se oponen a continuar con el proceso de liberalización de los servicios y el fortalecimiento de medidas de protección de la propiedad intelectual acordados en Uruguay. Demandan que las potencias industriales aflojen su posición en los temas de subsidios agrícolas y medidas de acceso al mercado.

- o -

Antes de su reconocimiento de facto como potencia atómica, en 1998, la India se refería críticamente al régimen de no proliferación nuclear como una suerte de *apartheid*, donde solamente un grupo pequeño de potencias “responsables” estaban calificadas para disponer de armas atómicas.

Al término de la Guerra Fría se han hecho evidentes las perforaciones que sufre este régimen así como el limitado impacto de sus normas, no solamente por los publicitados desafíos y violaciones de Estados como Corea del Norte, Irán y Paquistán sino, sobre todo, por las solícitas condonaciones que efectúa su principal promotor, EEUU, de las inconductas de Israel e India frente a los propósitos del régimen. Como resultado de esto, la efectividad y legitimidad del régimen de no proliferación están profundamente cuestionados.

Washington ha contribuido decisivamente a convertir este régimen en una sugestiva ilustración de la relación que se suele dar entre el poder y la razón en las relaciones internacionales: las situaciones que han venido dictando ciertos intereses nacionales, respaldados por el poder, han modelado una realidad a todas luces incongruente con los principios del régimen de no proliferación. Se pretende infructuosamente sostener y administrar esta realidad a través de razonamientos selectivos y el soslayamiento de hechos fundamentales.

Así, la Asociación de Control de Armas, estima que Israel ha desarrollado, al margen del régimen, al que no pertenece, entre 75 y 200 ojivas atómicas, es decir un similar número al que posee China (100 a 200), probablemente más que el Reino Unido (160) y muy probablemente más que la India (100).<sup>5</sup> Este hecho no provoca mayor reacción de las grandes potencias.

Por otro lado, India y Paquistán se situaron en una posición de abierto desafío al régimen con sus ensayos nucleares en 1998. No obstante, en

2005, Washington, atendiendo a sus nuevos intereses geopolíticos, suscribió un singular pacto nuclear con Delhi, en virtud del cual proporciona invaluable ayuda a la India para el aprovechamiento (pacífico) de la energía nuclear sin exigirle que se incorpore al régimen de no proliferación.

– o –

Las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, no previstas en la carta de la Organización, se iniciaron en 1948, tras el inicio del conflicto árabe-israelí, pero, como dijimos, vinieron a alcanzar un gran desarrollo desde fines de la década de 1980, debido al acercamiento entre EEUU y la Unión Soviética. Este hecho permitió la intervención del Consejo de Seguridad en varios conflictos coincidentes con el proceso de desintegración del orden de la Guerra Fría (tales como los de Camboya, El Salvador, Georgia, Haití, Namibia y Somalia).

Las misiones de paz han venido transformando su naturaleza, a partir de su función original de observación y mantenimiento del orden público, abocándose en muchos casos a lo que se denomina (con evidente hipérbole) “reconstrucción del Estado”, la cual consiste en reorganizar las fuerzas policiales, el poder judicial, los partidos políticos y llevar a cabo procesos electorales en los llamados “Estados fallidos”.

Las misiones son organizadas por Naciones Unidas pero cuentan con el sustancial concurso de organizaciones regionales y ONGs de ayuda humanitaria y desarrollo. Su financiamiento, en lo que concierne a la ONU, supera largamente muchas veces el presupuesto ordinario de la organización y demanda aportes extraordinarios de sus miembros más influyentes y solventes.

Pese al alto costo que las misiones de mantenimiento de la paz representan para la ONU y los demás actores involucrados, su importancia se viene incrementando notablemente. Solamente por el lado de la ONU, al año 2003 había alrededor de 10,000 civiles y 35,000 militares y policías en misiones de paz, provenientes de 89 países miembros. En 2004 había 14 operaciones activas de la ONU de mantenimiento de la paz.<sup>6</sup> Algunos países, como es el caso de India, aportan significativos números de efectivos militares, los cuales reciben una remuneración muy superior a la que perciben en sus países.

Podría decirse que esta actividad se perfila hoy como candidata a ocupar el lugar que ocupaba la ayuda al desarrollo hasta la década de 1970. Los fines de los donantes se han transformado cualitativamente en un sentido de tutela política y económica de los Estados receptores.

Esta actividad se estaría encargando de instrumentar, según sugerimos al referirnos a los fines planteados para el nuevo orden, una recolonización de aquellos Estados de la periferia que no consiguieron despegar económica y políticamente a partir de la descolonización o que han caído en serios problemas con el fin de la Guerra Fría.

Como en el caso de la ayuda al desarrollo, el monto de los recursos financieros movilizados ha creado intereses económicos de ciertas organizaciones y grupos de individuos en las actividades de mantenimiento de la paz. Por otro lado, los principales Estados contribuyentes en muchos casos participan en las misiones teniendo en mente sobre todo sus propios intereses estratégicos y políticos y los de las compañías de sus nacionales. Frecuentemente, como sucede en los Estados africanos intervenidos, se trata de ganar la explotación de recursos minerales o energéticos.

Lo que queda en claro es que estas actividades, por su creciente demanda y acogida (y al margen de cualquier valoración que se haga de su finalidad), requieren un marco normativo para su desempeño ordenado y eficaz, un marco que contemple desde las intervenciones menos complejas y de corto plazo hasta las que deben manejar casos extremadamente complicados y de largo plazo como los de Haití y Somalia.

#### 4. IDEOLOGÍAS

La visión ideológica principal que legitimaba el orden internacional de 1945 era un híbrido basado en la fe, en el crecimiento económico y la justicia social, vinculado con el desarrollo en el Sur y con el estado de bienestar en el Norte. Tenía acentos intervencionistas, reformistas e igualitarios tomados del keynesianismo y de la socialdemocracia.

Se trataba en gran medida de una síntesis, o un compromiso, resultante de las dos ideologías extremas de las superpotencias que estaban en pugna, el socialismo de economías centralmente planificadas y la economía de mercado

Esta visión ideológica encandiló a las naciones del Norte y el Sur. Las políticas económicas y sociales que inspiró depararon a Europa, América Latina, Asia y África algunos lustros de expansión económica.

La ideología del estado de bienestar se debilitó con las grandes crisis económicas de la década de 1970, mientras que la ideología original del desarrollo se desplomó con la crisis de la deuda de los años 1980. Un resurgente liberalismo repudió la intervención estatal y en pocos años privatizó, desreguló y abrió las economías de Occidente.

Con la posterior apertura económica de China e India y el derrumbamiento del bloque soviético el libre mercado se extendió por el mundo y un nuevo liberalismo creó la ideología de la globalización, el globalismo como lo denominó Ulrich Beck, que desplazó a las anteriores ideologías, de fuerte contenido social.

El globalismo presentó la universalización del capitalismo y la profundización de la interdependencia como un proceso natural, inédito e irreversible que no puede ser sino beneficioso para la humanidad. El crecimiento y el grado de interconexión de las economías quedaron como indicadores supremos de éxito y progreso.

Los elementos centrales de la ideología de la globalización son varios. En primer término, la supremacía del mercado, lugar donde supuestamente se desarrollan todas las libertades del ser humano. En segundo término, la primacía del derecho a la propiedad privada, que justifica la concentración de la riqueza. Luego, la prelación del interés individual sobre el interés del Estado y sobre el interés colectivo.

Otros elementos centrales son la competitividad de la empresa como consideración suprema, la flexibilidad del trabajo para acomodarlo a las necesidades de la competencia, la poca o nula importancia del factor nacionalidad en las transacciones económicas, y, por último, la mercantilización de todos los bienes de la vida social y del planeta.<sup>7</sup>

Sin embargo, se puede advertir que los dogmas del neoliberalismo han comenzado a debilitarse a partir de 2005, por un descontento con los resultados del proceso y un rebrote del nacionalismo y el proteccionismo nada menos que en los Estados que son protagonistas centrales en la globalización.

Los países europeos, Estados Unidos y China, sobre todo estos dos últimos, vienen adoptando actitudes más restrictivas frente a las inversiones extranjeras. En EEUU desde hace unos pocos años ha habido un vuelco de la opinión del público en materias económicas, afligido por problemas salariales y de empleo, que ha llevado a los demócratas, primero, a controlar el Congreso y luego, alcanzar la presidencia con Obama, expresando serios cuestionamientos a los arreglos de libre comercio.<sup>8</sup>

También, a partir de los años 1990, fueron insinuándose dos nuevos fenómenos ideológicos, uno relacionado con un supuesto incipiente proceso de gobernanza global y otro con los llamados “Estados fallidos”, la intervención humanitaria y la transformación de las misiones multilaterales de mantenimiento de la paz.

La gobernanza global se postula como un necesario fortalecimiento de las capacidades de reacción y previsión de la sociedad de Estados frente a los inéditos fenómenos, trastornos y amenazas traídos por la globalización. Se plantea como una serie de estructuras de deliberación, coordinación y regulación por encima de los Estados, a nivel de grandes regiones y del mundo. Hasta ahora, se manifiesta sobre todo en el comercio y las finanzas. Uno de sus propugnadores, Y. Dror, habla de una nueva “razón de humanidad” que estaría sustituyendo a la tradicional “razón de Estado”.<sup>9</sup>

Las redes del movimiento anti-globalización, denuncian esta idea y los primeros avances de ella, tales como las reuniones a distintos niveles del G7-G8, como un designio antidemocrático de dominación planetaria de los dirigentes políticos de las grandes potencias económicas y de grandes empresas y grupos empresariales.

Las intervenciones externas en Estados en conflicto interno, las nuevas misiones de mantenimiento de la paz y, a nuestro juicio, todo un propósito de recolonizar parte de la periferia de la sociedad de Estados se asientan en el controversial concepto de “Estados fallidos”.<sup>10</sup>

Estos Estados habrían fracasado en consolidar el poder político dentro de sus territorios. Sus gobiernos, muy débiles o inexistentes, aparecen como incapaces de controlar la violencia y el desorden. Ponen en serio peligro la seguridad y el bienestar de sus poblaciones y plantean una amenaza a Estados vecinos, con el desborde de la turbulencia política y éxodos de refugiados.<sup>11</sup>

En realidad se trataría de “cuasi-Estados”, de acuerdo con Robert Jackson, que recibieron una independencia prematura por la descolonización. Adquirieron una estadidad jurídica mas no política y pudieron mantenerse en pie durante algunos lustros gracias a las reglas de juego de la Guerra Fría y a la ayuda al desarrollo.<sup>12</sup>

Se considera que la intervención externa es capaz de frenar y revertir la espiral descendente de estos Estados, pudiendo aun hacerles superar, en unos cuantos años la categoría extrema de “Estados colapsados”. Se menciona experiencias exitosas como las de Camboya, El Salvador y Líbano.<sup>13</sup>

## 5. REACOMODOS EN LA JERARQUÍA

El principal cambio que ocurrió en la jerarquía internacional a partir de 1945 fue el surgimiento de dos superpotencias (es decir grandes potencias que se diferenciaban nítidamente por su poder militar de las demás grandes potencias) fuera del suelo europeo: EEUU y la URSS.

Otro gran cambio fue la caída de Alemania y Japón como grandes potencias militares y su transformación en grandes potencias económicas, a partir del rediseño de sus estructuras estatales y del apoyo económico por parte de EEUU (configurando lo que Washington exhibe como sus grandes éxitos en la tarea de *state building*).

En tercer lugar, las tradicionales grandes potencias europeas, dándose la mano vencedoras y vencidas para ensayar una fórmula de viabilidad colectiva, se unieron en el novedoso experimento de la Comunidad Europea. A partir de una sólida base de integración económica, se convirtieron pronto en un coloso comercial y en una potencia civil que llegó a ser la tercera fuerza en el escenario internacional.

En cuarto lugar, se dio el ingreso de China e India a los estratos superiores de la jerarquía internacional, a base de la movilización de sus enormes potenciales a través de vías de desarrollo propias e independientes.

En el caso de China, frecuentemente se olvida la importancia de su desarrollo hasta 1976, bajo Mao, que le permitió acabar con la pobreza absoluta, el desempleo y la inflación sin acumular una deuda externa significativa ni una dependencia tecnológica, a diferencia del grueso de los llamados países en desarrollo. Mao transformó una economía de villorrios, desorganizada y empobrecida, en unidades de producción viables, capaces de satisfacer las necesidades básicas de una inmensa población.

Por último, en nuestra región latinoamericana, Brasil y México ascendieron al nivel de potencias regionales, asociados de diferente manera con EEUU. En tanto que México optó en los años 1990 por una integración con Norteamérica que de alguna manera condiciona sus vinculaciones con lo que resta de América Latina; Brasil ha venido ganando independencia y presencia regional.

Alemania y Japón, convertidos en *sui generis* Estados comerciales, se volvieron socios principales de Estados Unidos en el sistema capitalista y en dinamos de sus regiones, pero encontraron rápidamente un techo en su ascenso debido a los recortes estructurales de su poder y a las sensibilidades que despertaban en su entorno.

Algo similar ocurrió con la Comunidad Europea en su conjunto, que, bajo el liderazgo tripartito de Alemania, Francia y el Reino Unido, no pudo reeditar los logros de la integración económica en la formación de una política exterior común y que nunca llegó a forjar la voluntad política de hacerse de un aparato bélico proporcionado a su poderío económico.

Así, frente a las superpotencias, quedó como un gigante comercial y como una potencia política pero no llegó a ser más que un “pigmeo” en lo militar, tal como algunos analistas la caracterizaron.

En cambio, el presente ascenso de China e India, que inesperadamente se convirtieron en las mayores beneficiarias de la globalización, plantea una perspectiva totalmente inédita, pues se trata de potencias con un poder sin mayores cortapisas ni hipotecas externas, poseedoras de fuertes tradiciones no occidentales y con una colosal dimensión demográfica. Todo esto hace que la naturaleza de su impacto de largo plazo en el orden internacional sea difícil de anticipar:

La desaceleración de la globalización podría detener la marcha espectacular de estos dos gigantes y pondría en severa prueba sus capacidades para mantenerse en crecimiento a base de la expansión del mercado interno.

El factor población viene jugando un papel favorable en ambos casos, pero es difícil de garantizar, sobre todo en el caso chino, que la incorporación de las masas rurales al sector moderno continúe sin provocar conflictos desestabilizadores.

Puede pensarse en más de un escenario pesimista en relación a los gigantes asiáticos, que combine el debilitamiento de la globalización y la frustración de las masas movilizadas, a causa de la detención del crecimiento.

En estos casos, el impacto para el Asia (incluyendo Rusia) y EEUU, por posibles guerras civiles o conflictos de China e India con países fronterizos (especialmente Taiwán, Japón y Paquistán), podría ser muy serio, traumático y duradero para la conformación de un nuevo orden internacional.

Por otro lado, asumiendo un escenario optimista respecto a la evolución de China e India, subsiste la pregunta acerca de los términos en que ambas se incorporarían formalmente a la oligarquía internacional (utilizando el feliz término de Georg Schwarzenberger).<sup>14</sup>

Pese a que se pronostica que en las próximas décadas China e India estarán entre las tres primeras economías del planeta, se encuentra pendiente hasta el momento su plena asimilación a los círculos exclusivos de las grandes potencias. China no forma parte del Grupo de los Ocho y la India no integra este ni el Consejo de Seguridad. En cambio, por ejemplo, Alemania es parte del G8 y ya coordina, en muchos casos, de facto con los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

¿Se adaptarán India y especialmente China a las estructuras y reglas de juego existentes optando simplemente por negociar algunos cambios o buscarán en un mediano plazo que el orden internacional se adecúe a sus distintivos intereses y valores?

No es muy fácil compartir el optimismo de círculos académicos norteamericanos que básicamente ven como una prueba para la habilidad diplomática de Washington el logro de una incorporación ordenada y mutuamente beneficiosa de China al orden forjado por EEUU.<sup>15</sup> Tampoco puede considerarse que el pacto de cooperación nuclear entre Washington y Delhi (2005) anticipe la conversión de la India en un aliado subordinado a EEUU. India exhibe una fuerte tradición de independencia en su política exterior.

Creemos asimismo que ni el antecedente de la conducta de Japón, como potencia no occidental durante la Guerra Fría, ni el perfil de las políticas exteriores y las diplomacias china e india de las últimas décadas son una guía confiable para responder a la pregunta en cuestión.

Japón, como hemos señalado, no ha tenido en los últimos cincuenta años un verdadero status de gran potencia, por las limitaciones de su poder militar. China e India, por su parte, se hallan en un ascenso acelerado en el cual deliberadamente y por pragmatismo adoptan un perfil bajo en lo político y militar. Si alcanzaran algunos de sus objetivos de crecimiento o si, alternativamente, su ascenso se detuviera, no sabemos si sus intereses les dictarían continuar esta línea de conducta.

China, por ejemplo, proporciona ayuda actualmente a los países africanos ricos en recursos naturales sin tomar en cuenta el comportamiento de éstos en cuanto a democracia, gobernanza y derechos humanos, como sí lo hacen los donantes occidentales y Japón.

Mucho más cerca de nosotros, Brasil optó a partir de fines de los años 1980 por una nueva ruta de ascenso al primer círculo internacional, fortaleciendo su rol de potencia regional a través de un eje comercial con Argentina en el Mercosur.

En el nuevo siglo, Brasil ha postulado a Sudamérica como marco principal de integración económica, ante el desdibujamiento de América Latina (por la adhesión de México al NAFTA) y como cuestionamiento a la enorme asimetría de las iniciativas norteamericanas del ALCA y los TLCs.

Priorizando la creación de infraestructuras continentales, Brasil intenta, todavía un tanto tímidamente, liderar una largamente postergada ocupación económica del formidable espacio interior sudamericano por los pro-

pios países de la región. Es este el principal objetivo de Brasil, por encima del de crear corredores para sacar sus productos al Asia por el Pacífico.

Esto sucede en momentos en que fuerzas norteamericanas se vienen situando en la periferia de la riquísima cuenca amazónica, en Colombia y Perú, y algunos analistas especulan sobre una probable división geopolítica de América del Sur; en una esfera de influencia norteamericana y otra del Mercosur.<sup>16</sup>

Existe indudablemente una tensión entre los propósitos de EEUU y Brasil en Sudamérica. Brasil, al igual que China e India, ha delineado su ascenso en el estilo más o menos inocuo de una potencia comercial y trata de evitar desentendimientos ostensibles con Washington, pero no puede escapar a la inevitabilidad histórica de las fricciones entre una gran potencia y una potencia intermedia que coexisten en el mismo espacio geográfico.

Si la iniciativa brasileña lograra eventualmente suficiente apoyo político podría no sólo constituir un espaldarazo para Brasil sino también tornar finalmente viables los intentos de integración regional, echando las bases por primera vez de un genuino regionalismo sudamericano.

## 6. RECONFIGURACIÓN DEL EQUILIBRIO DE PODER

La caída de la Unión Soviética rompió con el simple equilibrio bipolar de la Guerra Fría. Desde entonces, EEUU preside una transitoria etapa unipolar que hoy se muestra declinante y con síntomas de descomposición.

En los años 1980 comenzó a percibirse y discutirse la declinación de la hegemonía norteamericana frente a las demás potencias industriales. En nuestros días ha habido dos importantes cambios en este escenario: la emergencia de dos colosos demográficos e industriales como China e India y el fin de la Guerra Fría, que ha hecho que tanto el conflicto ideológico este-oeste como la protección militar norteamericana dejen de ser elementos cruciales para las potencias industriales.

Estados Unidos mantiene a sus aliados tradicionales, la Unión Europea y Japón, y pretende cooptar a la India emergente. Significativamente, Rusia ha dejado las filas de los aliados norteamericanos, con los que se alineó, con resultados nefastos, durante parte de los años 1990, e intenta promover un bloque opositor, para lo cual se acerca a China.

Esta última, la mayor beneficiaria de la globalización, ha establecido una estrecha aunque difícil relación económica con EEUU, pero evidencia claras diferencias políticas e ideológicas con Washington.

La pugna por configurar un nuevo orden internacional consiste fundamentalmente en un choque entre las voluntades de fortalecer un orden unipolar; por parte de EEUU y la de consolidar nuevos polos de poder que se equilibren entre sí, por parte de Rusia y, con un bajo perfil, China.

En otros niveles, India, la Unión Europea y Japón se muestran como actores importantes pero de influencia secundaria o complementaria en esta pugna.

La India se halla actualmente en un nivel por debajo de la UE pero promete desarrollar, en los próximos lustros, un mayor potencial que las antiguas metrópolis en su conjunto, las cuales, como veremos, se encuentran en una relativa declinación.

Japón, por su menor potencial de recursos, falta de dinamismo económico y dificultades políticas internas y externas (con China y Rusia), ocupa, en principio, un nivel inferior. Sin embargo, en los últimos años se viene dando un fortalecimiento militar de Japón, así como indicios de un comportamiento internacional más asertivo por parte de Tokio, ambos vistos con beneplácito por Washington. Estas tendencias podrían aumentar el peso y darle un mayor protagonismo a Japón pero sin trasladarlo al primer nivel de potencias.

La India, aprovechando los dividendos que le reporta su imagen de potencial contrapeso de China, tiene la posibilidad de continuar un camino independiente o de asociarse con EEUU o, económicamente, con la misma China. Europa, por su parte, podrá mantener su alianza con EEUU o ensayar una asociación económica con Rusia, ocasionando indudablemente desencuentros en la alianza atlántica.

En las siguientes reflexiones, visualizamos la pugna por un nuevo orden como un proceso de mediano plazo, que continuará desarrollándose en las dos próximas décadas (al 2030) y que consistirá en movimientos unilaterales, acciones conjuntas, acercamientos, acuerdos, enfrentamientos y negociaciones entre los actores mencionados así como con otros Estados.

El hecho más importante, que sentará las bases para lo que podrá considerarse un nuevo orden internacional será la configuración de un equilibrio de poder que muestre visos de durabilidad (con menores probabilidades a nuestro juicio, se daría un proceso de consolidación de un orden unipolar norteamericano).

Este equilibrio de poder respaldará los principales arreglos o situaciones de facto que se produzcan o confirmen en las distintas áreas que hemos

denominado componentes del orden internacional. Pero no debe pensarse que la formación de un nuevo orden internacional signifique nada parecido a la inauguración simultánea de nuevos acuerdos en todas las áreas reseñadas. Estos, más bien, se irán dando y transformando gradualmente, pero dentro de un marco con algunas constantes centrales, como hemos visto ha sucedido entre 1945 y 1990.

– o –

EEUU probablemente llegó al cenit de su predominio militar con la segunda invasión de Irak. A partir de ese momento, su capacidad militar ha perdido eficacia a la vez que han disminuido su legitimidad y prestigio internacionales.

La ofensiva estadounidense ha perdido también respaldo interno, debido a sus extraordinarios costos, dudosas justificaciones, pobres resultados y por la aprensión del pueblo norteamericano a aceptar bajas en sus fuerzas militares. Por otro lado, los fuertes tropiezos de la primera economía del mundo han desatado una crisis global.

La nueva administración demócrata de Obama tiene las manos llenas con el diseño y la ejecución de medidas anticrisis y el manejo de los reclamos de un pueblo que sufre un hondo traumatismo económico. En el ámbito externo, Obama enfrenta el tormentoso desencadenamiento de las consecuencias de las acciones de la administración Bush.

En efecto, los temas externos más importantes para EEUU al comenzar el 2009 (aparte de la revisión de las relaciones comerciales y financieras con China, que veremos más adelante) son la presencia de sus tropas en Irak y Afganistán.

En cuanto a Irak, el advenimiento de un gobierno duro en Israel eleva considerablemente la temperatura de la zona y dificulta las negociaciones con Irán, por lo que no puede descartarse que la alternativa a la presencia norteamericana sea una explosiva fragmentación del país.

Por otro lado, la prevista intensificación de las acciones en Afganistán y la desaparición del régimen fuerte de Musharraf en Paquistán plantean el riesgo de que se extienda la anarquía en este Estado nuclear, que alberga el núcleo duro de Al-Qaeda y colinda además con India (su encendido rival), China e Irán.

Estados Unidos representa aproximadamente (2007) el 45% de los gastos mundiales en defensa y cuenta con un presupuesto militar similar a la

suma de los presupuestos de los doce Estados que lo siguen en poderío bélico (este es el paradójico marco dentro del cual se desenvuelve el tan ponderado predominio mundial de las fuerzas del mercado).

Sin embargo, mientras EEUU intensifica su esfuerzo y desgasta su poderío en campañas de inciertos resultados (Afganistán e Irak), Rusia y China, sin incurrir en mayores despliegues militares, buscan acumular ganancias económicas que les permitan disminuir esta concentración del poder militar.

– o –

El principal aliado de EEUU continúa siendo la Unión Europea, pese a las diferencias que ambos sostienen en el plano comercial. Puede anticiparse que, por primera vez en la historia, el rol de Europa en la formación de un nuevo orden mundial será secundario (excepto en el ámbito comercial).

Europa carece de un poderío militar de primer orden. Su nueva política común de defensa y seguridad está meramente encaminada a apoyar a la ONU, EEUU y la OTAN en el rescate y estabilización de Estados fallidos. Su política exterior común ha demostrado que no funciona en las grandes crisis internacionales (como en el desmembramiento de Yugoslavia).

La Unión Europea como entidad pasa por momentos difíciles que la inclinan a la introspección y a sus miembros a la xenofobia. Sus recursos presupuestarios están copados por ingentes desafíos como los de asimilar a sus doce nuevos miembros (más pobres y más propensos al conflicto) y formar un área de libre comercio con los países mediterráneos que atenúe las presiones sobre sus fronteras.

Los dos problemas de fondo de la Unión Europea son el energético y el demográfico. Rusia se ha convertido largamente en el principal proveedor de energía de los 27 miembros, con grados de dependencia muy variados, que en algunos casos llegan al 70%. Puede pensarse en la probabilidad de chantajes energéticos de Moscú o, por lo menos, en un futuro comportamiento de la UE condicionado por sus relaciones con Rusia.

En el mediano plazo, parece improbable que la UE pueda forjar una política energética para tratar con Rusia con una sola voz o que vaya a ser capaz de diversificar sus suministros y así disminuir esta crítica dependencia.

En cuanto a población, todo hace pensar que el crecimiento demográfico, que fue la clave para la supremacía mundial de Europa hasta 1914, será su talón de Aquiles en la competencia internacional del siglo XXI.<sup>17</sup>

En el caso europeo, como en el de Japón, sus tasas actuales de crecimiento demográfico no les permiten alcanzar niveles competitivos de población económicamente activa para las próximas décadas. Por otro lado, en el caso de los países europeos, arraigadas actitudes en sus sociedades y graves conflictos con inmigrantes mal asimilados les impiden paliar esta deficiencia con cuotas de inmigración.

Diríase que la historia, de modo implacable, está pasando la factura a las potencias imperialistas de ayer, especialmente Francia y el Reino Unido, a través de la conducta de sectores de inmigrantes resentidos y alienados, asentados en el seno de las ex metrópolis, que se han convertido en perturbadoras fuentes de tensiones y amenazas.

Por todas estas consideraciones, parece que el rol de Europa en la lucha por un nuevo orden internacional tendrá que limitarse básicamente a acompañar a EEUU o a Rusia, aportando mercados, tecnología, tradiciones culturales y otras variedades de poder blando.

Algunos autores, como Brzezinski, creen que Europa no podrá dejar de ser una suerte de protectorado militar norteamericano frente al poderío bélico ruso. Otros autores, como Emmanuel Todd, perciben una creciente diferenciación en los valores e intereses europeos, con relación a los de EEUU, que podría hacer presagiar un rumbo propio para Europa.<sup>18</sup>

– o –

Rusia se ha convertido en el principal rival de EEUU en la pugna por forjar un nuevo orden internacional. Después de un breve período prooccidental, entre 1991 y 1993, Moscú comenzó a reconsiderar su alineamiento con Washington por los malos resultados de las reformas económicas y por la percepción de su marginación en la discusión de los grandes asuntos internacionales (tales como la primera Guerra del Golfo y la desmembración de Yugoslavia). Rusia se sintió maltratada como si hubiera sido un país militarmente derrotado.

Presionado también por el reagrupamiento de sectores nacionalistas y comunistas, Yeltsin, empezó en 1995 a reafirmar los intereses nacionales de Rusia y a demandar una efectiva participación en foros internacionales como el G8 y en la asociación OTAN-Rusia.

A partir de 1998, se inicia el ascenso de Putin, que lo convierte en presidente de facto en 2000. Pese al negativo impacto de la expansión hacia el este de la OTAN (1999), los primeros planteamientos de Putin son de un reacomodo negociado en sus relaciones con EEUU, pero sin encontrar

acogida: en 1999 ofrece a Washington su ayuda en la lucha contra el terrorismo internacional, lo cual reitera después del 11 de setiembre 2001. En esta oportunidad implica que aceptaría el liderazgo global norteamericano si Washington consintiera sin cortapisas su influencia en el espacio post-soviético.

No obstante la transformación que revelan estas posturas, la declinación que Moscú inició en 1985 recién tocó fondo en 2004-2005, con el trágico desenlace de la crisis de los rehenes en la escuela de Beslan y el fracaso comunista en las elecciones de Ucrania.

Al mismo tiempo que el alza de los precios del petróleo revitaliza su economía, partir de 2006, Rusia decide volver a comportarse como una gran potencia: conduce ejercicios militares con China y luego con India; al lado de China, pide la retirada de las tropas norteamericanas del Asia Central; conversa con la administración palestina de Hamas, rechazada por EEUU y la UE, y le ofrece ayuda; rechaza las sanciones a Irán por sus programas nucleares y anuncia la continuación de su cooperación y venta de armas a Teheran.<sup>19</sup>

La guerra de Georgia (2008) y el reconocimiento de las Repúblicas secesionistas de Abjazia y Ossetia del Sur, marcan hasta ahora, como hemos visto, el cenit del resurgimiento de Rusia y su incursión en un escenario de política de poder que hasta entonces había estado reservado para las acciones de Washington.

Según Emmanuel Todd, Rusia se habría propuesto dos grandes metas con miras a recuperar el sitio soviético de la Guerra Fría: reestablecer su influencia en el espacio post-soviético y estrechar lazos con la Unión Europea.<sup>20</sup>

El logro de la primera meta tropieza con una férrea resistencia de EEUU, anclada en una preceptiva geopolítica que se origina en el británico Mackinder; fue reformulada por Spykman, al comienzo de la Guerra Fría, y ha sido recientemente subrayada por Brzezinski:<sup>21</sup> impedir a toda costa que la potencia que controla el territorio de Rusia (el “corazón del mundo”) extienda su control a la “rimland” o espacio colindante con los mares (para así prevenir que logre el control de Eurasia y del mundo).

Este designio norteamericano es el que provoca las sordas contiendas que Washington y Moscú vienen librando en el Cáucaso (cuyo episodio más reciente ha sido la guerra en Georgia) y en Ucrania.

El acercamiento a la Unión Europea, sobre la base de la complementariedad de ambas economías, persigue obtener las tecnologías que permitan a Rusia

desarrollarse como una genuina potencia industrial, superando finalmente una fatal limitación de su acelerada industrialización de los años 1930 y asegurando su viabilidad de largo plazo como gran potencia.

En efecto, las serias deficiencias iniciales de las industrias ligeras soviéticas significaron un fuerte *handicap* que acabó arrojando un trágico desenlace cuando los dirigentes del Kremlin pretendieron conseguir para su pueblo niveles de vida similares a los occidentales.

A las metas que señala Todd, habría que añadir un medular propósito ruso de generar una estrecha interdependencia con China. Ambas se convirtieron en socios estratégicos en 1996 y en febrero 2009 han suscrito un acuerdo amplio de cooperación energética. En virtud de este acuerdo, China realizará inversiones por 50,000 millones de dólares en la industria petrolera rusa a cambio del suministro a largo plazo, a través de la construcción de un oleoducto, de un volumen de petróleo equivalente al 10% de sus importaciones.<sup>22</sup>

La vinculación de Rusia y China se ha plasmado también en la Organización de Cooperación de Shanghai, al lado de algunos Estados centroasiáticos, la cual, para muchos observadores, intentaría perfilarse como un contrapeso a la OTAN.

Rusia es el protagonista más visible y activo entre las grandes fuerzas opositoras a Washington, sin duda porque en su caso se encuentran ausentes las líneas de interdependencia que conectan a los demás actores estelares con EEUU. Este fenómeno hace relativamente menos perturbadoras para Washington y Moscú las tensiones que puedan surgir en la relación bilateral y al mismo tiempo les otorga mayor latitud para manobrar en sus conflictos.

La explotación intensiva de recursos de petróleo y gas constituye el activo más valioso de Moscú para perseguir sus intereses internacionales. A ellos hay que agregar el poderío militar y el considerable porcentaje de población altamente calificada en ciencia y tecnología que posee el país. Entre los activos intangibles destacan el liderazgo de Putin, sólidamente asentado en cuadros de la ex KGB y los sentimientos de reivindicación del pueblo ruso, nutridos por sus percepciones de la caída y maltratos sufridos por su nación.

– 0 –

Por encima de la UE y Rusia, China es actualmente el segundo actor internacional, gracias a su espectacular y sostenido crecimiento económico.

El tamaño de su economía se cuadruplicó desde 1978 y según pronóstico del Goldman Sachs (antes de desatarse la crisis de 2008) superaría el PBI norteamericano el 2039.<sup>23</sup>

El objetivo de China es fortalecer su economía como base para promover su poder político, militar, e intelectual. En este sentido, tiene una ambiciosa agenda económica en la que planea concentrarse por varios lustros más. Al mismo tiempo, se esfuerza por tranquilizar al mundo, especialmente a sus vecinos, acerca de las intenciones que acompañan a su ascenso.

Tal como destaca Lampton, la imagen externa que prevalece de China es un tanto distorsionada pues tiende a exagerar su papel de exportadora y a subestimar sus roles de importadora e inversionista, así como la capacidad de su mercado interno.<sup>24</sup>

China es el tercer importador, así como el tercer consumidor de productos de lujo a nivel mundial. El 2008 superó a EEUU en cuanto a tamaño de mercado automotor. Entre el 2000 y el 2005, su inversión acumulada en el exterior subió más de siete veces. Se percibe que China ha asumido de alguna forma el rol que tenía Japón, como principal inversionista en el Extremo Oriente, antes de entrar en recesión a comienzos de los años 1990.

Por otro lado, las exportaciones chinas benefician sustancialmente a terceros países. En muchos casos, las firmas chinas simplemente efectúan las últimas fases de fabricación y ensamble de productos manufacturados en el extranjero. Al mismo tiempo, compañías chinas con participación extranjera representan el 57% de las exportaciones totales y 85% de las exportaciones de alto contenido tecnológico del país (2005).

Particularmente en el caso de EEUU, las empresas multinacionales de este país mantienen una lucrativa participación en el mercado interno y sobre todo en las exportaciones chinas (lo cual explica la fortaleza del lobby chino en Washington y su capacidad, hasta antes del ingreso de China a la OMC (2001), para lograr cada año la renovación del status comercial de nación más favorecida, pese al deplorable record de Beijing en cuanto a respeto de los derechos humanos).

Pero además, China se ha convertido, por encima de Japón, en la principal financiadora del déficit comercial norteamericano, a través de la compra de bonos del Tesoro. De esta manera, China ha venido proporcionando, en primera instancia, crecientes volúmenes de bienes baratos a los consumidores norteamericanos y luego créditos de bajo costo al Estado norte-

americano que le permiten financiar estas compras. El costo principal para EEUU, que ahora intenta corregir, es la pérdida de empleos y la baja de salarios de sus trabajadores, debido a la competencia oriental.

Estos hechos revelan la existencia de redes de interdependencia económica, particularmente en el Asia del este y en conexión con EEUU, que cobran un profundo significado político a la hora de evaluar el verdadero peso y la influencia internacional de China.

En Asia del este, China se ha transformado en un actor económico fundamental. De continuar su avance económico, no parece que vaya a ser muy difícil para Beijing convertirse en el mediano plazo en la potencia dominante en su región, ganándose la anuencia de los países de la ASEAN y de Corea del Sur. Esta última probablemente optaría por priorizar sus intereses económicos y de franco acercamiento a su colosal vecino, frente a su lealtad a Washington. Entre 3 y 4 millones de empleos en Corea están vinculados con su comercio bilateral con China.<sup>25</sup>

Con Japón la relación puede ser más difícil pero, incluso en este caso, hay una ancha banda de temas para un entendimiento económico entre Tokio y Beijing que podría atenuar por un tiempo los desencuentros en otros planos.

Para lograr su cometido regional, China debería ser capaz de controlar su comportamiento en las disputas territoriales que mantiene con sus países vecinos (como la de las islas Spratly) y manejar sobriamente las ocasionales tensiones en sus relaciones con Japón y especialmente Taiwán.

En caso de que el liderazgo regional de China se fuera asentando de manera pacífica, no parece muy probable que EEUU se atreva a oponerse abiertamente a este proceso, poniendo en peligro la renegociación de la *entente* económica que ambos sostienen y creando una confrontación adicional en su frente externo. El nuevo liderazgo chino conduciría a un significativo repliegue de la influencia norteamericana en la región.

Sin embargo, la más importante carta de EEUU para mantener su influencia en Asia del este, y también en Asia del sur, contrarrestando el avance de la influencia china, parece ser el fortalecimiento de su alianza con Japón, conjuntamente con la concertación de una alianza similar con la India. En este sentido, es ilustrativo referir que Japón acordó con India en el 2000 una asociación global (*global partnership*), que antes sólo había plasmado con EEUU. El diseño de Washington sería formar una triple alianza en el Asia que renovara su poder en la región, aunque de una manera evidentemente distinta a su anterior inserción hegemónica.

Más allá del plano regional, las relaciones de China con Rusia y con India, tienen claras implicancias respecto al rol mundial que podrá ejercer Beijing. Con Rusia, hemos visto un diseño compartido de contrapesar y frenar la influencia norteamericana y de la OTAN, tanto en declaraciones conjuntas como en el alineamiento de ambas dentro de la Organización de Cooperación de Shanghai. También se ha suscrito un amplio acuerdo energético que fortalece la asociación estratégica entre Moscú y Beijing.

Menos esperado ha sido el acercamiento económico de China con India, dejando de lado una tradicional desconfianza mutua así como el mal recuerdo del conflicto fronterizo de los años 1960. A partir de una revalorización de la India por parte de Beijing, con ocasión de las pruebas nucleares indias de 1998, el intercambio comercial y el entendimiento entre los dos colosos han crecido de manera impresionante.

El 2002, el comercio chino-indio ascendía a 300 millones de dólares; al 2005 la cifra se había elevado a cerca de 19,000 millones. El 2006, al mismo tiempo que elevaban el rango de su asociación a estratégica, los dos países se fijaron la meta de 100,000 millones de dólares para el 2015, como base para convertirse en un formidable bloque económico que prospectivamente ya ha recibido la denominación de “Chindia”.<sup>26</sup>

Las economías de China e India, que juntas representan 20% de la producción y 25% del consumo globales, muestran algunas significativas áreas de complementariedad. China es el líder mundial en manufacturas en tanto que India descuella en tecnologías de información y servicios de apoyo para oficinas. Como dijo el primer ministro chino Wen Jiabao, en su visita a India el 2005, India domina el campo del software, China el del hardware.

China acaba de convertirse en el primer mercado mundial de automóviles e India posee condiciones para llegar a ser el primer productor mundial de vehículos compactos. En productos como cemento, acero y teléfonos celulares son los mayores mercados del mundo. En industrias como biotecnología, farmacéutica y aeroespacial, sumando sus potenciales podrían alcanzar un liderazgo global.

La cooperación en otras áreas también revela atractivas perspectivas y dinamismo. Las compañías petroleras de ambos países han decidido dejar de competir en la búsqueda mundial de petróleo, habiendo pasado a coordinar esfuerzos. En el campo de las negociaciones comerciales, son los dos Estados más interesados en unir sus voces para frenar los intentos de aplicar estándares laborales al comercio y, sobre todo, para enfrentar la nueva tendencia al proteccionismo de las potencias industriales.

El anterior es uno de los escenarios para el futuro de India. La conformación del bloque Chindia no conllevaría en realidad una asociación muy asimétrica, a pesar de que el PBI per cápita chino duplica al de la India. China se mantiene holgadamente hasta hoy como campeona en el aprovechamiento de la globalización, pero las perspectivas de India, para muchos observadores, son aún más alentadoras. Hay que tener en cuenta que en tanto que la economía China lleva tres décadas de despegue, la de la India comenzó sus reformas tres lustros más tarde, en 1991.

India, según el estudio de Goldman Sachs se convertiría en la tercera economía del mundo, superando a Japón el 2032.<sup>27</sup> La diferencia entre ambas es que China privilegió la industria manufacturera, mientras que India escogió la “industria de los conocimientos”.

India ha asumido un liderazgo mundial en tecnologías de información y muestra un gran potencial para expandir sus exportaciones de servicios en áreas como medicina, educación y asesoría legal. En este sentido, aunque sus indicadores sociales y su grado de desigualdad no se comparan favorablemente con China, sí la ventaja en el número de graduados en ciencia y tecnología, así como en el de recursos humanos con dominio del idioma inglés.

El otro escenario para India sería una alianza con EEUU, a partir del acuerdo de cooperación nuclear del 2005. Algunos analistas señalan que el mayor, o quizás el único, éxito de la política exterior de Bush Jr. ha sido este acuerdo y especulan que India podría convertirse en un aliado clave de Washington en la región, en la misma categoría que Israel en el Medio Oriente.

Los defensores de esta alianza apuntan a la común identidad democrática de Washington y Delhi y al interés que comparten en adquirir una póliza de seguro en caso de que China cambie el curso no conflictivo de su ascenso. También destacan los intereses comunes en contener el avance del islamismo radical y en evitar que el arsenal nuclear de Paquistán pueda caer en manos de grupos extremistas.

Por el lado de Delhi, el acercamiento a Washington fortalece su reconocimiento internacional como potencia nuclear, le abre la oportunidad de mejorar su armamento convencional y en general facilita su ascenso a la categoría de gran potencia.

Washington buscaría también en Delhi un aliado para negociar con Irán al mismo tiempo que la oportunidad de establecer bases militares en un territorio relativamente seguro dentro del gran “Arco de Inestabilidad” de

la región. En lo económico, empezando con la venta de armas, mejoraría su acceso al dinámico mercado indio.

Un peligro inminente para este acercamiento es que sus enemigos culminen con éxito una nueva provocación (como los atentados del 2008 en Mumbai) que haga estallar un conflicto entre India y Paquistán. Tal situación enfrentaría a dos asociados clave de Washington de una manera que le haría problemático mantener los niveles de los vínculos con ambos.

Por supuesto, un tercer escenario para India sería desarrollar un acercamiento prudente con EEUU sin llegar a formalizar una alianza, al mismo tiempo que aprovechar las oportunidades que le ofrecen sus complementariedades económicas con China, y mantener una plena independencia en su comportamiento externo. Sobre el particular, hay que recordar que la diplomacia de Delhi posee una distinguida tradición en la práctica del no alineamiento. La consolidación de un eje de potencias emergentes entre India, Brasil y Sudáfrica (IBSA), que tuvo su primera cumbre en el 2006, sería un avance en este sentido.

En conclusión, luego de examinar someramente la situación e intereses de las principales potencias involucradas en la formación de un nuevo orden internacional, nos atrevemos a afirmar que este se basará en un equilibrio de poder a nivel mundial, que tendrá un importante complemento en el equilibrio regional que se establezca en el Asia, con la participación de Estados Unidos y Rusia.

## **7. REDEFINICIÓN DE GRANDES ESPACIOS Y REGIONES**

El nuevo orden que se estableció a partir de 1945 trajo una redefinición de Europa, escindiéndola en un bloque oriental y otro occidental. Fue el núcleo de un mundo dividido a consecuencia del antagonismo de las superpotencias.

La creación de Israel en 1948 inauguró una nueva época para el Medio Oriente, contribuyendo decisivamente a dos graduales procesos: la redefinición de la región en términos de una polarización árabe-judía y su desplazamiento a un lugar central de la política internacional.

El establecimiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, en 1948, llevó adelante un proceso de construcción de una identidad latinoamericana asentada en comunes necesidades y expectativas de desarrollo económico.

Estos tres fenómenos de redefinición regional fueron consustanciales a la formación de un nuevo orden internacional, en tanto que reflejaron proverbialmente el equilibrio de poder, los intereses de las potencias promotoras y las ideologías del nuevo orden (particularmente el desarrollo en el caso de América Latina).

Europa fue el escenario central de la división entre las fuerzas de la OTAN y las del Pacto de Varsovia. Europa oriental, más que una esfera de influencia, fue un conjunto de satélites soviéticos. Europa occidental comenzó como una esfera de influencia norteamericana que rápidamente recuperó plena independencia económica y política pero mantuvo su dependencia militar de Washington.

El Medio Oriente era una región de gran interés para Washington por su riqueza petrolera. Cuando EEUU tomó partido por Israel y la URSS se alineó con los Estados árabes radicales, la región se convirtió en un teatro central de operaciones de la Guerra Fría que se extendió hasta el África del Norte y el Asia Occidental. A lo largo de una serie de cambios en las alianzas de los actores regionales con las superpotencias y de una sucesión de guerras, el Medio Oriente se mantiene hasta nuestros días como el principal foco de atención de la política internacional.

América Latina, es decir México, América Central, Sudamérica y posteriormente el Caribe, se iniciaron en el orden de la Guerra Fría como un conjunto de países bajo la influencia de Washington que, por sus antecedentes económicos, políticos y culturales, mostraban mejores perspectivas de desarrollo que los países asiáticos y africanos.

Predicando estrategias comunes de desarrollo y de integración y formando cuadros nacionales de tecnócratas, la CEPAL consiguió, hasta los años 1980 forjar y preservar la creencia y la imagen de un conjunto de países con problemas, perspectivas e intereses compartidos.

Con el quiebre del orden de la Guerra Fría, Europa volvió a transformarse, extendiéndose al este, a través de la ampliación de una atrayente identidad comunitaria. Como consecuencia directa de la implosión de la Unión Soviética, apareció también una nueva región de países en una temprana fase de desarrollo y poseedores de recursos energéticos, el Asia Central, que pronto suscitó una competencia por influencias entre varias potencias encabezadas por Rusia, China y Estados Unidos

En el continente americano, un proceso de integración independiente del fin de la Guerra Fría amplió los confines económicos de Norteamérica con

la adhesión de México, otrora paladín de la identidad latinoamericana, al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La intención norteamericana de extender el área de libre comercio a Sudamérica, en términos cuestionables, provocó una contrapropuesta histórica de Brasil, el cual con Mercosur había diversificado sus relaciones económicas con el mundo al mismo tiempo que reencontraba sus intereses en esta región

La contrapropuesta brasileña consiste en impulsar como requisito previo la integración de Sudamérica. Entraña una saludable redefinición de América del Sur, emancipándola de una entidad virtual latinoamericana que ha dejado de tener sentido, excepto para los enfoques simplistas y neocolonialistas de EEUU.

América Latina, es decir la agregación de los países sudamericanos, México, y los países centroamericanos y caribeños, ha devenido un cajón de sastre que agrupa a entidades claramente heterogéneas y, después del fracaso de las ideas de desarrollo e integración latinoamericanos, con poco más vínculos sistémicos que una pretensión de control por parte de Washington.

Empero, el planteamiento brasileño, que orientaría por primera vez a Sudamérica hacia un desarrollo y una integración autocentrados, ha encontrado a los países sudamericanos vacilantes y divididos, en gran medida por la influencia de Washington.

En los diez o veinte próximos años se definirá si el nuevo orden incluirá la definición de una nueva región, Sudamérica, o si la inevitable descomposición de América Latina conducirá también a una división de Sudamérica en una esfera de influencia norteamericana y otra, por así llamarla, del Mercosur:

Como hemos visto, Asia ha sido la región que ha experimentado las mayores transformaciones con el fin de la Guerra Fría. El entendimiento y la cooperación se han hecho posibles entre países que hasta los años 1980 militaban en bandos opuestos. Los nuevos patrones de alianzas y esquemas de cooperación e integración probablemente redefinirán el mapa de Asia en cuanto a las subregiones que en ella se distinguían durante la Guerra Fría.

Finalmente, el África, el continente que las grandes potencias occidentales acostumbra a considerar como una vasta constelación de Estados fallidos, sin duda adquirirá nuevas dimensiones internas y externas debido

**al espectacular incremento de la influencia de China e India en pos de los recursos naturales del continente.**

**Detrás de la apariencia de conflictos incomprensibles, de desastres humanitarios, de dramáticas misiones de paz, se irá revelando una nueva lucha por los recursos del África en la que Estados Unidos y las antiguas metrópolis intentan frenar y revertir la ofensiva de Beijing y Delhi por seducir países y controlar recursos que las potencias occidentales, en su momento, no supieron valorar ni aprovechar.**

### Notas

- 1 H. Bull. *The Anarchical Society*. Columbia University Press, 2002.  
Para una visión amplia del tema de orden internacional véase I. Clark. "Globalization and the post-cold war order". En J. Baylis y S. Smith, *The globalization of world politics*. Oxford University Press, 2001.
- 2 Bull. *The Anarchical Society*.
- 3 J. Ghazvinian. *Untapped; the scramble for Africa's oil*. Harcourt, 2007.
- 4 K. Phillips. *Bad Money*. Viking, 2008.
- 5 Arms Control Association, Fact Sheets: Nuclear Weapons: Who Has What at a Glance. Octubre 2007.
- 6 Naciones Unidas. *ABC de las Naciones Unidas*. Nueva York, 2006. Linda Fasulo. *An Insider's Guide to the UN*. Yale University Press, 2004.
- 7 Adaptado de J. B. Gélinas. *El monstruo de la globalización*. Medellín, 2006. pp. 152-153.
- 8 R. Abdelal y A. Segal. "Has globalization passed its peak?". *Foreign Affairs*, January-February 2007.  
K.F. Scheve y M.J. Slaughter. "A new deal for globalization". *Foreign Affairs*, July-August 2007.  
J. Schuldt. "Neoproteccionismo y desglobalización". *El Comercio*, 12 marzo 2009.
- 9 Y. Dror. *La capacidad de gobernar*. Fondo de Cultura Económica, 1994.  
J.P. Muldoon. *The Architecture of Global Governance*. Westview, 2004.
- 10 Javier Alcalde. *Los Estados fallidos: La influencia del desarrollo*. CEDEP, 2004.  
Javier Alcalde. "Análisis crítico de las interpretaciones de los Estados fallidos". *Política Internacional*, n° 83, (2006).
- 11 Véase, por ejemplo, Robert Rotberg, ed., *When States Fail*. Princeton University Press, 2004.
- 12 Robert Jackson. *Quasi-States*. Cambridge University Press, 1993. Véase también Robert Cooper. *The Breaking of Nations*. New York, 2003.
- 13 T. Debiel y A. Klein, eds., *Fragile Peace*. Zed Books, 2002.
- 14 Schwarzenberger. *Política de poder*. Fondo de Cultura Económica, 1960.
- 15 Véase, por ejemplo, J. Ikenberry. "The rise of China and the future of the West". *Foreign Affairs*, Jan.-Feb. 2008.
- 16 B. Buzan y O. Waever. *Regions and Powers*. Cambridge University Press, 2003
- 17 Sobre el rezago demográfico de Europa desde 1914, véase G. Barraclough. *The dwarfing of Europe* (1964)
- 18 Z. Brzezinski. *El gran tablero mundial*. Paidós, 1998.  
E. Todd. *After the Empire*. Columbia University Press, 2003.
- 19 D. Simes. "Losing Russia". *Foreign Affairs*, Nov.-Dec. 2007.  
D. Trenin. "Russia leaves the West". *Foreign Affairs*, Jul.-Aug. 2006.
- 20 Todd, op. cit.
- 21 Brzezinski. *El gran tablero mundial*.
- 22 *El Comercio*, 18 febrero, 2009.
- 23 Goldman Sachs. *Dreaming with BRIC* (2003)
- 24 D. Lampton. "The faces of Chinese power". *Foreign Affairs*, Jan.-Feb. 2007.
- 25 Lampton, op. cit.
- 26 Engardio, Chindia. *Business Week*, 2006.
- 27 Goldman Sachs. *Dreaming BRIC*.

# **ESTADO, DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y RELIGIÓN:**

## **el debate sobre el futuro de la laicidad estatal**

### **Zósimo Roberto Morillo Herrada**

Ministro consejero en el Servicio Diplomático de la República; Premio “Asociación de Funcionarios Diplomáticos de la República” y Premio “Luis Alvarado Garrido” de Derecho Internacional (Promoción 1987 de la Academia Diplomática del Perú); Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú; Magíster (DESS) en administración internacional, por la Sorbona, París; Magíster (DEA) por la Universidad de Nancy, Francia (Primer puesto de la Sección de Derecho Internacional); Graduado con honores en el IIAP, hoy fusionado con la Escuela Nacional de Administración de Francia (E.N.A.) (Primer puesto de la Sección Diplomacia); Egresado de la Maestría en Desarrollo y Defensa Nacional (CAEN). Miembro del Consejo Directivo de la Academia Interamericana de Derecho Internacional y Comparado –sede de Lima–. En la actualidad, se desempeña como Cónsul General Adscrito del Perú en Milán.



**Das war ein Vorspiel nur, dort wo man Bücher  
verbrennt, verbrennt man auch am Ende Menschen. Heinrich Heine<sup>1</sup>**

### **INTRODUCCIÓN**

**C**omo en la física teórica y las leyes que gobiernan el Universo, en la democracia y el Estado de derecho se requieren también ciertas ecuaciones fundamentales de cuyo respeto depende el equilibrio de un sano orden de cosas. Una de estas ecuaciones de base es sin duda la que debe existir entre la libertad de los ciudadanos y la autoridad del Estado, ya que dependiendo de cómo se manifieste esta dialéctica esencial de la libertad y del poder, es que podemos afirmar si estamos frente a una democracia, o por el contrario, para situarlo en los términos de Popper, frente a la ausencia de una “sociedad abierta”.<sup>2</sup>

Esta dialéctica vital asume en el mundo contemporáneo una importante dimensión religiosa, que en algunos casos conduce a fanatismos asociados a cosmovisiones que han resultado en la prédica abierta o camuflada de paradigmas totalitarios, incompatibles con el respeto de los derechos humanos y la democracia liberal, pero que se aprovechan de ella, utilizando sus mecanismos libertarios. Planteada esta lógica, los Estados democráticos tienen ante sí la enorme tarea de ser firmes frente a estas manifestaciones, sutiles o abiertas de expresión antisistema, no debiendo caer en la tentación autoritaria de violentar los fundamentos del respeto a los derechos fundamentales, entre los que se encuentran la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

El equilibrio ideal entre estas libertades, particularmente la libertad de religión, y el poder, se ha cristalizado históricamente en lo que se ha venido a denominar el “Estado laico”, ya que si bien, los países con religiones oficiales, no necesariamente carecen de libertad religiosa,<sup>3</sup> la tendencia histórica parece ir en el sentido de la afirmación de la separación entre el Estado y las confesiones religiosas, como garantía de un Estado democrático de derecho.

Sin embargo, plantearse el objetivo de la construcción de un Estado laico supone desafíos que van mucho más allá del derecho, pues existe una dimensión política, que no se puede perder de vista, particularmente en la era de la globalización. Así, la dialéctica tensional a la que se ve sometida la laicidad estatal en nuestros días, puede llevar a dos tipos de excesos de naturaleza política, que ponen en peligro la democracia misma, y que a la larga, creo yo, nos plantean la necesidad de reactualizar la reflexión, bajo términos más amplios, sobre el papel mismo de las religiones en la construcción de un proyecto histórico auténticamente humanista, racional y democrático.

Estos excesos o violaciones de la libertad religiosa de parte del poder estatal asumen en nuestros días diversas formas, pudiendo clasificarse en cinco grandes categorías, tal como señala el Informe sobre libertad religiosa del Departamento de Estado de los Estados Unidos: las prácticas de ciertos regímenes totalitarios y autoritarios que buscan controlar el pensamiento y expresión religiosos, invocando mayormente razones de seguridad; los abusos vinculados a contextos de hostilidad estatal contra ciertas minorías, en los que juega muchas veces un importante papel la vinculación entre identidad étnica y religión; la ausencia de una acción estatal eficaz en la lucha contra las manifestaciones de discriminación o persecución; la puesta en vigor de la legislación discriminatoria en favor de las mayorías religiosas; y finalmente, los ataques a ciertos grupos, a los que se califica de “cultos” o “sectas”.<sup>4</sup> Desde esta perspectiva, el panorama es

bastante sombrío, ya que según otro reciente Informe internacional, en la actualidad unos 350 millones de personas sufrirían de persecución religiosa en el mundo y la libertad religiosa estaría sujeta a graves limitaciones legales en catorce países.<sup>5</sup> Sin embargo, no debe perderse de vista, que en algunos casos, tales limitaciones y excesos se han producido en medio de un creciente clima de tensión que los Estados democráticos de derecho viven, en su enfrentamiento con creencias y prácticas antidemocráticas, que se pretenden legitimar o proteger bajo una denominación religiosa, que es el otro tipo de exceso en esta dialéctica entre el poder y la libertad.

Este es en consecuencia el gran desafío que debe enfrentar en la actualidad, el Estado democrático de derecho, que en materia religiosa debe ser “laico”, para poder estar en condiciones de neutralidad frente a todos sus ciudadanos. El objetivo de este ensayo, es precisamente buscar analizar algunos aspectos de esta laicización del Estado, que se propone solucionar en armonía social el tema de la libertad religiosa de la dialéctica del Poder y la libertad.

## **1. NOCIONES GENERALES Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

Nos ocuparemos aquí de las nociones de libertad religiosa y laicidad, para adentrarnos en el tema, a partir de los antecedentes históricos de la problemática planteada.

### ***1.1. Libertad religiosa y laicidad***

La libertad religiosa es un derecho humano que debe ser íntegramente respetado y garantizado, ya que constituye un elemento fundamental en la concepción de la vida de las personas. Normalmente, aparece asociado a la libertad de pensamiento y de conciencia, como en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (artículo 18), e incluye tanto la libertad de cambiar de religión o de creencia, como la posibilidad de expresar la religión o creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.<sup>6</sup>

En lo que se refiere a la laicidad, se trata de un concepto amplio, que puede adquirir diferentes acepciones y facetas, no siempre coincidentes. Así, se la puede apreciar como autonomía del derecho frente a la esfera ético-religiosa; como autonomía de la política frente al poder eclesiástico; como límite a la política frente a la eventual invasión del poder civil sobre el religioso; como pluralismo confesional, en que se garantiza la libertad religiosa; como ideología militante; o como pluralismo político, en el que

se reconoce y garantiza la libertad individual y la pluralidad de culturas. Todas estas acepciones nos llevan a concluir que un ordenamiento no puede considerarse liberal democrático si no garantiza la autonomía del derecho de la esfera religiosa y si no separa el poder civil del religioso.<sup>7</sup>

## 1.2. Antecedentes históricos

La libertad de religión y la laicización de los Estados deben ser vistas como facetas de un solo devenir histórico, en favor de los derechos humanos, en el cual los Estados dejan de identificarse con formas anacrónicas y sectarias de dominación ideológica. Este proceso de creciente libertad religiosa y de laicización del Estado mantiene ritmos diferentes en Occidente y en el mundo islámico, donde en mayor o menor grado, se mantiene el modelo de la Shari'ah como gran referente legislativo.

En el caso de Occidente, la libertad de religión y la laicidad están vinculadas a conquistas históricas planteadas, ya sea en los términos de la confrontación entre la Iglesia y el Estado, o en el terreno de la convivencia entre las religiones abrahámicas. En cuanto a la libertad religiosa, entre sus principales hitos en Occidente, deben citarse el “Edicto de Milán”, promulgado el año 313 por Constantino I y Licinio, que estableció la libertad de religión en el Imperio romano; y la Paz de Augsburgo, en 1555, que tolerando el luteranismo, permitió un paréntesis a las hostilidades entre los Estados luteranos y los Estados católicos en Alemania, basándose en el principio *cuius regio, eius religio*, es decir, a tal príncipe, tal religión.

Luego, vendrá, con algunos altibajos, un largo período de dominación de la Iglesia sobre el Estado, a tal punto que a inicios del siglo XIII, la Iglesia católica era la única unidad social y política, aunque frágil, de la cual Occidente podía jactarse.<sup>8</sup> La ideología detrás de esta suerte de teocracia medieval hunde sus raíces históricas en el llamado “Agustinismo político”, proclamado por el papa Gelasio I, en su célebre Carta a Anastasio I, planteando la doctrina de la *plenitudo potestatis*, según la cual, todos los poderes temporales deberían someterse a la autoridad del Papa. Había una gran intolerancia religiosa en la época, precisamente porque el poder religioso era prácticamente sinónimo del poder político.

Otro hito importante en la historia de la libertad religiosa está dado por el Edicto de Nantes, promulgado por Enrique IV en 1598, que terminó con las guerras de religión que produjeron gran zozobra en Francia durante el siglo XVI. El edicto, sin embargo, sería revocado por Luis XIV, en 1685, reinstalándose el clima de intolerancia, que se mantendrá como la norma hasta la Revolución francesa, que termina con la religión de Estado en Francia, sentando un modelo histórico de laicidad.

## **2. LA LIBERTAD RELIGIOSA EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

La libertad religiosa es un derecho humano reconocido en el derecho internacional y que permite a los individuos defender sus derechos directamente ante los órganos de jurisdicción supranacional en materia de derechos humanos. En este acápite, examinaremos tanto el tema de la subjetividad internacional del individuo en el derecho internacional, como los sistemas, universal y regionales de protección de los derechos humanos, ante los cuales, el individuo, puede ejercitar recursos frente a una violación del derecho de libertad de conciencia, pensamiento y religión.

### ***2.1. La subjetividad internacional del individuo en el derecho internacional***

En los albores del derecho internacional, sólo los Estados gozaban de la condición de sujetos de dicho orden jurídico. Más adelante, la Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva del 11 de abril de 1949, reconoció que la Organización de las Naciones Unidas tiene personalidad jurídica, precisando que los sujetos de derecho en un sistema jurídico no son necesariamente idénticos en su naturaleza o en relación a la extensión de sus derechos, abriendo el camino para el reconocimiento de otras organizaciones internacionales como sujetos de derecho internacional. Con el paso del tiempo, se reconoció la subjetividad internacional de los individuos, agregándolos a la lista de sujetos de derechos internacional, en la esfera de los derechos humanos.

Sin embargo, el tema de la amplitud del reconocimiento de la subjetividad internacional del individuo, sigue siendo aún materia de debate, verificándose diversas posiciones doctrinarias. Mientras para algunos autores, como Scelle, la sociedad internacional tendría los rasgos de un verdadero *ius gentium*; con los individuos en su último nivel de análisis, para otro sector de la doctrina, en el que se ubican tratadistas como Conforti, los individuos serían sólo los beneficiarios materiales de las disposiciones interestatales en materia de derechos humanos, sin menoscabo de la preeminencia estatal.<sup>9</sup> En todo caso, es claro, que desde la Segunda Guerra Mundial, el Sistema Universal y los diferentes Sistemas regionales de protección de los derechos humanos han abierto espacios de subjetividad y de acción jurídica al individuo, antes, absolutamente impensables.

Desde mi punto de vista, el individuo sí es un sujeto pleno de derecho internacional, en el ámbito de los derechos humanos. Pensemos en la evolución dada desde el derecho internacional clásico, en vigencia hasta fines de la Segunda Guerra Mundial, en el que no se hacía referencia al individuo sino a través de una necesaria intermediación estatal, como en la figura de

la Protección Diplomática. Se trataba entonces, de un derecho relacional y competitivo que ha dado paso hoy en día a un paradigma muy distinto, en que el centro de reflexión comienza a ser la persona misma y no sólo en el ámbito de los derechos humanos. Se ve con claridad en el derecho del medio ambiente o en la temática del desarme. No es de extrañarse, que en el ámbito de los derechos humanos, los individuos hayan adquirido una actoría en instancias jurisdiccionales de derechos humanos, pudiendo citarse como ejemplo los mecanismos de los cuatro principales tratados de Naciones Unidas sobre derechos humanos, me refiero a los Comités emanados del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos; la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación Racial; y la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

## **2.2. La libertad religiosa en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos**

¿Cómo se ve regulada la protección de la libertad religiosa en el Sistema Universal de Derechos Humanos? Hay un nivel de instrumentos jurídicos y otro de mecanismos. En cuanto a los instrumentos, el derecho a la libertad religiosa aparece en la denominada “Carta Internacional de los Derechos Humanos, que la recoge expresamente, en cada uno de sus tres documentos: la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 18),<sup>10</sup> el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 18)<sup>11</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>12</sup> En el caso de este último, cuando establece que la educación debe “favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos (13,1); así como el derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus convicciones religiosas (13, 3).

La libertad de religión, asociada al derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, se encuentra también inserta en otros instrumentos internacionales del sistema de Naciones Unidas: la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Racial (artículo 5, dvii);<sup>13</sup> la Convención sobre los Derechos del Niño, que señala que los Estados partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho conforme a la evolución de las facultades (artículo 14,1)<sup>14</sup> y en la “Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones”, de las Naciones Unidas.<sup>15</sup> Este último documento, con valor de *soft law*, establece claramente que “la discriminación entre los seres humanos por motivos de religión o convicciones constituye una ofensa a la dignidad humana y

una negación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y debe ser condenada como una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y enunciados detalladamente en los Pactos internacionales de derechos humanos, y como un obstáculo para las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones”.<sup>16</sup>

De manera complementaria, la libertad de religión aparece igualmente en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que señala la obligación de los Estados parte de otorgar a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos” (artículo 4).<sup>17</sup>

En cuanto a los órganos y mecanismos de protección en el Sistema Universal, que se ocupan de la libertad religiosa, deben mencionarse: el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos,<sup>18</sup> el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias;<sup>19</sup> y el Comité de Derechos Humanos.

En cuanto al Relator, cargo que existe desde 1987, examina los incidentes y actividades de los gobiernos que no se ajustan a las disposiciones de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, pudiendo recomendar la adopción de medidas correctivas. Desde 1994, presenta su informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En cuanto al Comité de Derechos Humanos, funda su acción en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>20</sup> que faculta al Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto (artículo 1). Es de resaltar que el Comité ha elaborado un denominado “Comentario General”,<sup>21</sup> en el que da alcances sobre las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Es interesante retener, la observación general número 22, referida al artículo 18 del Pacto, en la que señala que tal dispositivo “protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia”, debiendo entenderse en un sentido amplio los términos “creencias” y “religión”.

El Comité ha desarrollado alguna jurisprudencia en materia de libertad religiosa.<sup>22</sup> En un caso, referido a la Comunicación N° 931/2000, presentada por la ciudadana uzbeka, Raihon Hudoyberganova, el Comité llegó a la conclusión que el gobierno de Uzbekistán había violado los derechos

amparados por los artículos 18 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al haber impedido a una estudiante, la Sra. Hudoyberganova, en virtud de un reglamento institucional en Tashkent, el uso del hiyab o pañuelo islámico en clases. El Comité señaló que por lo tanto, el Estado de Uzbekistán tenía la obligación de proporcionar a la referida persona de un recurso efectivo así como la obligación de evitar violaciones similares en el futuro.<sup>23</sup>

El Comité, en un segundo caso, referido a la Comunicación 402/1990, en un caso planteado por el señor Henrikus Brinkhof, testigo de Jehová, objeto de conciencia al servicio militar y al servicio sustitutivo, en su examen de fondo, consideró, *inter alia*, que el autor de la comunicación no demostró que sus convicciones como pacifista eran incompatibles con el sistema sustitutivo de los Países Bajos, por lo que no era víctima de una violación del artículo 26 del Pacto.

### **2.3. En los sistemas regionales de protección de los derechos humanos**

Trataremos aquí, el derecho a la libertad religiosa en los sistemas regionales de protección de derechos humanos, a saber, el sistema europeo, el sistema interamericano, el sistema africano y el sistema árabe.

#### **2.3.1. En el Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos**

El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos funda sus bases en el trabajo del Consejo de Europa, establecido por el Tratado de Londres de 1949, que tiene como finalidad realizar una unión más estrecha entre sus miembros, entre otros medios, a través del favorecimiento en Europa de un espacio democrático y jurídico común, organizado en torno al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDU) y otros instrumentos de protección de los derechos humanos.

En este acápite abordaremos, por lo tanto, el derecho a la libertad religiosa, en las disposiciones del CEDU, y la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, su órgano jurisdiccional; así como en el Tratado Constitucional Europeo y el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, que también tienen referencias en materia de derechos humanos, aplicables al derecho de la libertad religiosa.

*2.3.1.1. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDU)*

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDU) fue suscrito en Roma, el 4 de noviembre de 1950 y se encuentra en vigor desde el 3 de setiembre de 1953. Dispone el establecimiento de un Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo, cuyos principios de actuación pueden formularse de la siguiente manera: autonomía, legalidad, principio evolutivo, margen de apreciación, proporcionalidad, efectividad y subsidiariedad.<sup>24</sup>

El CEDU recoge el derecho a la libertad religiosa en su artículo 9, precisando, a diferencia del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, que ello implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como que

“la libertad de manifestar su religión o sus convicciones no pueden ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la Ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás”.<sup>25</sup>

En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, en materia de libertad de pensamiento, conciencia y de religión, ella se ha apoyado no solamente en el artículo 9 del CEDU, sino también en el artículo 14, relativo a la no discriminación y en algunos casos, en el artículo 10, referido a la libertad de expresión, y el artículo 11, sobre libertad de reunión y de asociación.

En el caso *Kokkinakis contra Grecia*, el Tribunal, en su sentencia del 25/05/1993, resolvió en favor del demandante, testigo de Jehová, al considerar que el Gobierno griego había violado el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, al condenarlo por proselitismo. En otro caso, *Leyla Sahin vs Turquía*, el Tribunal resolvió por unanimidad, el 29 de junio de 2004, que no se había producido una violación del artículo 9 del CEDU, en las limitaciones impuestas por la autoridades educativas turcas, que impedían el uso del velo islámico en clases. El Tribunal estimó que las acciones de las autoridades educativas se habían basado en los principios de secularismo y de igualdad, que se complementan y refuerzan, subrayando que salvaguardar el principio de secularismo es necesario para la protección del sistema democrático en Turquía.<sup>26</sup>

Un tercer caso que puede citarse es el de *Otto Preminger Institut contra Austria*, en el que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró,

en su sentencia del 20 de setiembre de 1994, que no hubo violación del artículo 10 del CEDU en la retirada e incautación de la película “Das Liebekonzil”, por denigración de preceptos religiosos. La Corte desestimó la violación del artículo 10 del CEDU, por considerar que al hacerlo, “las autoridades austriacas han actuado para proteger la paz religiosa en la región y para impedir que algunos se sientan atacados en sus sentimientos religiosos de manera injustificada y ofensiva”.

En estos casos, y en otros, presentados ante el Tribunal de Estrasburgo, la libertad religiosa asume diversas facetas, como la objeción de conciencia, el proselitismo o el sacrificio de animales, apareciendo, además, en ciertas situaciones, vinculada a otros derechos fundamentales, tales como la libertad de reunión, el derecho de asociación, el derecho de propiedad, la educación religiosa de los hijos y el divorcio. La jurisprudencia de la Corte se ha ido enriqueciendo con el paso de los años, precisando el contenido de las disposiciones del CEDU en el ámbito de este derecho fundamental.

### *2.3.1.2. El Tratado Constitucional Europeo y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE*

El Tratado que establece la Constitución de Europa fue suscrito en Roma el 29 de octubre de 2004, requiriéndose la ratificación de todos los Estados miembros para su entrada en vigor. Reconoce explícitamente los derechos nombrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, al incorporarla en su texto. A la luz de los resultados adversos en el proceso de ratificación del Tratado (la victoria del “no” en Francia y los Países Bajos), la Presidencia Alemana del Consejo de la Unión Europea, elaboró una propuesta que condujo al Tratado europeo de Lisboa, suscrito el 13 de diciembre de 2007, que sustituye al fallido intento del Tratado Constitucional de Roma.

En cuanto a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, fue proclamada solemnemente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, en Niza, el siete de diciembre del 2000. El artículo 10 de la Carta se refiere expresamente a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, en los siguientes términos: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos. 2. Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio”. El artículo 22, sobre diversidad cultural, religiosa y lingüística señala que “la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística”.<sup>27</sup>

La Carta no tiene valor vinculante pero es un punto de referencia importante en el Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos, y entre ellos del derecho a la libertad religiosa.

### *2.3.1.3. Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales*

#### **2.3.1.3.1. Antecedentes**

La Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Carta de Derechos Humanos del Consejo de Europa no hacen ninguna referencia específica a los derechos de los grupos minoritarios, basándose en la concepción clásica, de corte liberal, de que si existe una defensa efectiva de los derechos humanos para todos los individuos en general, no es necesaria una protección específica para grupos minoritarios.<sup>28</sup> Sin embargo, una concepción diferente va a surgir en el derecho internacional, especialmente luego de la desintegración de la Unión Soviética y el resurgimiento de problemas vinculados a las minorías nacionales.

Por su parte, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDU) no contiene ninguna disposición específica sobre protección de las minorías. Sin embargo, en los artículos 1 y 14, se hace referencia al compromiso de los Estados miembros de proteger y garantizar los derechos humanos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, lo que se refuerza con el artículo 9,1, que al mencionar el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, admite su práctica “individual o colectiva”, abriendo la posibilidad de aplicación a colectivos como los de las minorías nacionales.

Luego de la caída del muro de Berlín, el tema volvió a aparecer con fuerza en la agenda internacional, especialmente con la Declaración y el Programa de Acción de Viena, adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, de 1993, en los que se alude a la protección de los derechos humanos de ciertos colectivos, entre los cuales, el de “las personas pertenecientes a minorías(...) que tienen el derecho a su propia cultura, a profesar y practicar su religión” (artículo 19).

#### **2.3.1.3.2 El Convenio marco para la Protección de las Minorías Nacionales**

El texto del Convenio marco para la Protección de las Minorías Nacionales fue adoptado el 10 de noviembre de 1994, teniendo el mérito de ser el primer instrumento multilateral jurídicamente vinculante, dirigido a la

protección de las minorías nacionales en general. No contiene ninguna definición de “minoría nacional”, lo cual, sin duda, constituye una desventaja jurídica, que fue necesaria, dadas las serias divergencias durante el debate del proyecto.

En el Convenio, las Partes se comprometen a promocionar las condiciones necesarias para que las personas que pertenecen a las minorías nacionales puedan mantener y desarrollar su cultura, así como preservar los elementos esenciales de su identidad, vale decir, su religión, idioma, tradiciones y herencia cultural (artículo 5,1); así como al fomento del espíritu de tolerancia y cooperación y a tomar medidas que impidan la discriminación, hostilidad o violencia que resulte de su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa (artículo 6).

Igualmente, debe destacarse que se recoge el derecho a la libertad de reunión pacífica, de asociación, de expresión, y de pensamiento, conciencia y religión (artículo 7), así como de establecer instituciones de carácter religioso (artículo 8).

### **2.3.2. Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos**

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos se funda en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como “Pacto de San José”, adoptado por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en 1969.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>29</sup> señala que “toda persona tiene el derecho de profesar libremente una creencia religiosa y de manifestarla en público y en privado” (artículo III), así como el derecho de asociación, para ejercer y proteger “sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden” (artículo XXII).

Por su parte, la Convención prevé dos órganos de fomento y protección de los derechos humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión, cuya acción está enmarcada igualmente en la Carta de la OEA, realiza investigaciones y publica informes sobre la situación de derechos humanos de la región, y además recibe peticiones individuales. La Corte, por su parte, tiene una competencia contenciosa y consultiva. Sus fallos en casos individuales son de carácter obligatorio.

La Convención consagra una serie de derechos civiles y políticos, entre los que se encuentran la libertad de conciencia y religión, la libertad de pensamiento y expresión, y la libertad de reunión y asociación. El derecho a la libertad religiosa, como en el CEDU, implica la posibilidad de cambiar de religión (artículo 12 del Pacto). Asimismo, prohíbe toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional (artículo 13 del Pacto).

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contiene un caso interesante, referido a la censura por motivos religiosos. En el caso *Olmedo Bustos y otros vs. Chile*, la Corte señaló que el artículo 13 de la Convención no permite la censura previa, salvo cuando se trate de espectáculos públicos y exclusivamente “para la protección moral de niños y adolescentes”, cosa que no había ocurrido con la exhibición de la película “La última tentación de Cristo”. La Corte resolvió que el Estado chileno debía modificar su ordenamiento jurídico interno, con el fin de eliminar la censura previa, a efectos de permitir la exhibición del mencionado film.

### **2.3.3 En el Sistema Africano de Protección de los Derechos Humanos**

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos”, adoptada el 27 de junio de 1981, en Nairobi, reconoce los derechos civiles y políticos así como los derechos económicos y sociales. Prevé la existencia de dos instituciones encargadas de velar por la protección de los derechos humanos: la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos aún no empieza sus labores. En julio del 2004, la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana decidió la fusión de esta Corte con la futura Corte de la Unión Africana. Esta Corte estará compuesta de once jueces, ciudadanos de los Estados miembros de la OUA. Tendrá una competencia contenciosa y consultiva.

### **2.3.4 En el Sistema Árabe de Protección de los Derechos Humanos**

La Carta Árabe de los Derechos Humanos, adoptada en El Cairo, el 15 de setiembre de 1994, revisada el 2004 y en vigor desde el 2008, señala que los Estados parte asegurarán a todos los individuos en su jurisdicción el

derecho a gozar los derechos y libertades enunciadas en la Carta, sin distinción basada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la creencia religiosa, la opinión, el pensamiento, el origen nacional o social, la riqueza, el nacimiento o la minusvalía física o mental (artículo 3). Asimismo, se declara que no se negará el derecho a las personas que pertenecen a las minorías de disfrutar su propia cultura, de usar su propio idioma y de practicar su religión propia. El ejercicio de estos derechos estará normado por la ley (artículo 25).

Asimismo, de manera más amplia se establece que “1. Todos tienen el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión y no se impondrán restricciones al ejercicio de dichas libertades excepto aquellas previstas en la ley. 2. La libertad de manifestar la religión o las creencias o de realizar observaciones religiosas, ya sea individualmente o en comunidad con otros, estará sólo sujeta a dichas limitaciones tal como están prescritas en la ley y sean necesarias en una sociedad tolerante que respeta los derechos humanos y libertades para la protección de la seguridad pública, la salud pública o la moral o los derechos y libertades fundamentales de otros. 3. Los padres o los tutores tienen el derecho de velar por la educación religiosa y moral de sus hijos” (artículo 30).

No existen instancias de jurisdicción supranacional en materia de derechos humanos, como en los sistemas europeo o interamericano, o previstas para el futuro como en el caso del Sistema Africano.

### **3. LA LIBERTAD RELIGIOSA EN EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**

El derecho internacional humanitario, destinado a limitar los efectos de los conflictos armados, se encuentra esencialmente contenido en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, así como en los Protocolos adicionales aprobados el 8 de junio de 1977, relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados. En estos tratados, existen igualmente disposiciones vinculadas a la libertad religiosa.

En el “Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña” (Convenio I) y en el Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar” (Convenio II) se recoge la no discriminación por razón de la religión, en vinculación con el trato que se debe dar a los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña y a los náufragos de las fuerzas armadas en el mar. Asimismo, en el Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra

(Convenio III) se establecen normas respecto al personal religioso retenido para asistir a los prisioneros de guerra (artículo 33). En cuanto al Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles (Convenio IV), éste protege a los civiles en tiempo de guerra, estableciendo la no discriminación en el trato a la población en general por motivos religiosos (artículos 3 y 13).

En cuanto al Primer Protocolo Adicional, referido a la protección de las víctimas de los conflictos armados de carácter internacional, se señala que el personal religioso civil será respetado y protegido (artículo 15,5), entendiéndose por personal religioso a las personas, sean militares o civiles, tales como los capellanes, dedicadas exclusivamente al ejercicio de su ministerio y adscritas; mientras que el Segundo Protocolo Adicional, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) se señala que “1. Todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable. Queda prohibido ordenar que no haya supervivientes” (artículo 4,1).

Se ha querido pues, aun en tiempo de conflictos armados, preservar ciertos derechos fundamentales, entre los cuales, algunos vinculados a la libertad religiosa.

#### **4. ESTADO, CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LIBERTAD RELIGIOSA**

La libertad religiosa es un derecho humano que históricamente aparece vinculado a la cultura constitucional occidental, que ha ido tendiendo hacia la noción de separación entre el Estado y la Iglesia.<sup>30</sup> Este concepto es normalmente atribuido a John Locke, quien argumentaba que los gobiernos no debían tener autoridad sobre la conciencia humana. Sin embargo, La idea política de “laicidad” de los Estados se va a perfilar con mayor nitidez en Europa con la filosofía del Siglo de las Luces, alcanzando luego su mayor expresión con la “Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano”, del 26 de agosto de 1789. En este documento central de la Revolución francesa se establece que “nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, a condición que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley” (artículo 4).

La expresión “separación entre el Estado y la Iglesia” pertenece a la tradición constitucional estadounidense y proviene de la frase “wall of

separation”, utilizada por Jefferson en una carta a Danbury Baptists, y que fue citada en un “leading case” de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América en 1878, referido a los alcances de la Primera Enmienda Constitucional.

En Occidente, con las pocas excepciones de los Estados confesionales, como el Reino Unido o Noruega, en los que existe una religión de Estado, la tendencia predominante es a separar el Estado de toda confesión religiosa, a mantenerlo neutral, como garantía de un Estado democrático de derecho. Este proceso histórico de laicización del Estado se ve más claramente en Europa, donde las sociedades tienden a secularizarse muy rápidamente, como consecuencia, en parte, del desarrollo de la Postmodernidad o Capitalismo Post-industrial.

#### **4.1. Los modelos occidentales**

Analizaremos en este acápite algunos de los modelos occidentales planteados desde la perspectiva constitucional, en relación a la libertad religiosa. Se examinarán el modelo francés, paradigma de la laicidad como neutralidad absoluta, el modelo del federalismo alemán; el modelo estadounidense de separación del Estado y la Iglesia, y el caso de Israel, que podría denominarse del dilema o búsqueda de la identidad constitucional.

##### **4.1.1 Francia: la laicidad como neutralidad absoluta**

La Constitución de la V República, del 4 de octubre de 1958, consagra el carácter laico del Estado francés, señalando que: “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada”.

Entre los antecedentes inmediatos de esta laicidad, se pueden citar, las leyes Jules Ferry, de 1881-1882, que instituyen la escuela pública gratuita, laica y obligatoria; la ley de separación de las iglesias y del Estado, del 9 de diciembre de 1905; la ley Debré, del 31 de diciembre de 1959, según la cual, los establecimientos de enseñanza privada pueden beneficiarse de subvenciones públicas, si es que existe un convenio con el Estado.

En cuanto a la posición del Estado sobre el uso de signos religiosos en la escuela, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido constante desde 1989, en el sentido que los alumnos tienen el derecho de manifestar sus creencias religiosas, pero que el uso de símbolos no debe estar acompañado ni de proselitismo ni de provocación.

Es de resaltar el Informe de la “Comisión de reflexión sobre la aplicación del principio de laicidad de la República”, del 11 de diciembre de 2003, de Bernard Stasi, y posteriormente la Ley sobre la laicidad y utilización de signos religiosos en los centros públicos, del 15 de marzo de 2004, que prohíbe, el uso de vestimentas o de signos religiosos, que no sean discretos, en los establecimientos escolares.<sup>31</sup>

En el modelo francés, el principio de laicidad, está inscrita en la Constitución y encuentra su principal expresión en la enseñanza, pero se traduce igualmente en un marco específico de relaciones económicas entre el Estado y las diferentes confesiones religiosas, mediante el principio de neutralidad de los servicios públicos.

Un tema controversial en Francia ha sido el planteado por la ley número 2001-504, de 2001, conocida como “Ley About-Picard”, que tiene por objetivo la prevención y represión de movimientos sectarios. La ley ha sido criticada por algunos juristas importantes como Jean Marc Florand, quienes consideran que carece de bases sólidas en algunas de sus definiciones (v.g. manipulación mental, secta).

#### **4.1.2 Alemania: Federalismo y autonomía estadual en materia de libertad religiosa**

El modelo alemán encuentra sus fundamentos en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (Grundgesetz-GG), del 23 de mayo de 1949, enmendada por ley de 26 de noviembre de 2001. El Estado alemán es un Estado laico, en el que se reconoce la libertad de creencia, de conciencia y de confesión, en los siguientes términos: “(1) La libertad de creencia y de conciencia y la libertad de confesión religiosa e ideológica son inviolables. (2) Se garantizará el libre ejercicio del culto. (3) Nadie podrá ser obligado, contra su conciencia, a realizar el servicio militar con armas. La regulación se hará por una ley federal”.

La configuración constitucional en materia de distribución de competencias entre el Gobierno Federal y los Länder es fundamental, para entender la arquitectura constitucional abierta en materia de interpretación de ciertos derechos garantizados por la Ley Fundamental. En materia de libertad religiosa, se puede citar una sentencia de 1995, del Tribunal Federal Constitucional Alemán (TCFA), que declaró no conforme a la Ley Fundamental una norma estatal de Baviera que obligaba a las escuelas públicas a fijar el crucifijo. En otra sentencia, de 24 de setiembre de 2003, el TCFA resolvió un recurso de amparo, planteado contra una serie de resoluciones y sentencias de tribunales administrativos, que consideraban a la recurrente, Ferestha Ludin, (de nacionalidad alemana, origen

afgano y religión musulmana), no apta para acceder al cargo de maestra por negarse a dar clase sin el hijab (pañuelo en la cabeza). Según el TCFA, “la Ley Fundamental deja a los Länder, en el ámbito de la organización escolar, una amplia libertad de configuración; también en referencia a las expresiones ideológicas y religiosas en las escuelas públicas”.

Para algunos observadores, este caso fue una oportunidad perdida para que a nivel federal, el TCFA, resolviese definitivamente un asunto jurídico espinoso, particularmente tomando en cuenta el importante número de musulmanes que viven en la República Federal de Alemania.

#### **4.1.3 El modelo estadounidense de separación del Estado y la Iglesia**

Los principios que rigen la libertad religiosa en los Estados Unidos de América se encuentran contenidos en el Artículo Sexto de la Constitución, que señala que ninguna profesión de fe religiosa será exigida como condición de aptitud a una función o cargo público;<sup>32</sup> y en el “Bill of Rights”, en la Primera Enmienda, que prohíbe de manera expresa al Congreso de los Estados Unidos, la dación de leyes sobre el establecimiento de una religión o que prohíba su libre ejercicio.<sup>33</sup>

La construcción jurisprudencial de los Estados Unidos tiene un punto de referencia esencial en materia de separación del Estado y las religiones en el caso *Lemon-Kurtzman*, (403 US. 602, 1971), cuyos criterios son considerados un “test de constitucionalidad” en este ámbito.

En dicho caso, la Corte Suprema sentenció que el Gobierno no puede “entremeterse excesivamente” con la religión, en relación con dos leyes estatales, la primera de las cuales habilitaba al Estado a “comprar” servicios en áreas seculares de escuelas religiosas, y la otra, que permitía al Estado pagar un porcentaje de los salarios de los maestros en las escuelas privadas, incluyendo a aquellos que trabajan en instituciones religiosas.

Los criterios de esta sentencia son una barrera o test de constitucionalidad –el “Test Lemon”–, que la Corte Suprema aplica desde entonces en los casos referidos a la separación del Estado y la Iglesia. Estos criterios fueron utilizados en una serie de casos en la década del sesenta, en la época del Chief Justice Warren. Dos de ellos, referidos a la oración en las escuelas públicas, desataron un debate público de gran escala: *Engel v. Vitale*, 370 US 421, 1962, y *Abington v Schempp*, 1963.

En el caso *Engel v. Vitale*, la Junta Estatal de Regentes de Nueva York, preocupada por el aparente declive en la moral de los estudiantes de

secundaria, inició un programa de “entrenamiento moral y espiritual”, que incluía una oración matutina, denominada “A quien concierna”, bajo una forma no denominacional. La oración era la siguiente: “Almighty God, we acknowledge our dependance upon Thee, and we beg Thy blessings upon us, our parents, our teachers and our Country”. La Junta Educativa de New Hyde Park adoptó la oración y fue demandada por un grupo de padres de familia. La Corte estatal y la Corte de Apelaciones en sus resoluciones permitieron que el texto fuera rezado. Finalmente, la Corte Suprema, con una decisión de 7 a 1, señaló que era inconstitucional que un ente del Estado requiriese a los estudiantes a que dijeran una oración, ya que “una práctica totalmente inconsistente con la “Establishment clause” (“Congress shall make no law respecting an establishment of religion”). En el caso *Abington Township v Schempp*, la Corte Suprema introdujo los conceptos de “propósito secular” y “efecto primario”, es decir, que la norma no debe promover o inhibir una religión determinada. Otro caso que debe citarse es el *Stone vs Graham*, 449 US 39, (1980), sobre exposición de los Diez Mandamientos en las escuelas, que tampoco superó el “test Lemmon” de constitucionalidad. Es de resaltar, sin embargo, que en el caso *Van Orden v. Perry*, de 2005, la Corte, con una votación de 5 a 4, confirmó la constitucionalidad de una exhibición de los Diez Mandamientos en el Congreso estatal de Texas, debido al “propósito secular” del monumento.

A pesar de estas decisiones de la Corte Suprema, que confirman la separación entre el Estado y la iglesia, es claro que la cultura estadounidense es profundamente religiosa. Sin embargo, debe señalarse que hay signos de mutación social, que dan testimonio de cambios de conducta generacionales frente al sentido religioso de la vida. Sin duda, la cultura estadounidense, no escapa tampoco a los embates de la secularización mundial, que son un signo de la sociedad post-industrial.

#### **4.1.4 Italia y América Latina: el modelo del Concordato**

Desde el “aggiornamento” de la Iglesia católica, en materia de libertad religiosa, cristalizada en la Declaración *Dignitatis humanae*, de 1965, el Vaticano propende a la conclusión de concordatos en los que si bien se reconoce la libertad religiosa, la Iglesia católica asume un rol importante, reconocido por los Estados. Este modelo se suele dar en sociedades de mayoría católica, como en Italia, España y los países de América Latina.

En el caso de Italia, su Constitución, promulgada en 1947 señala que “el Estado y la Iglesia católica son, cada uno en su propio orden, independientes y soberanos. Sus relaciones están reguladas por los Pactos Lateranenses. Las modificaciones de los Pactos aceptadas por las dos

partes, no requieren ningún procedimiento de revisión constitucional”. Dicha disposición tiene su correlato con el artículo 8 sobre libertad de culto: “Todas las confesiones religiosas son igualmente libres ante la ley. Las confesiones religiosas distintas de la católica tienen el derecho de organizarse según sus propios estatutos en la medida en que no se opongan al ordenamiento jurídico italiano. Sus relaciones con el Estado están reguladas en conformidad a la ley sobre la base de acuerdos con las respectivas representaciones”.

Cabe recordar que ya los Pactos lateranenses de 1929 permitieron, entre otros aspectos, definir las relaciones civiles y religiosas entre el gobierno y la Iglesia en Italia, bajo el lema “Iglesia libre en Estado libre”, lo que ha servido de precedente al actual Concordato, suscrito en 1984, que brinda una gran independencia a las Partes.

Los países de mayoría católica, especialmente en América Latina, han seguido este modelo, de concordatos, en algunos de los cuales, se señala expresamente que la Iglesia católica, a pesar de la independencia con el Estado, goza de ciertas atribuciones, que normalmente ya están recogidas a nivel constitucional. Así, por ejemplo, en el caso de Argentina, el Concordato de 1966, se enmarca en la Constitución de 1853, que señala que el Gobierno Federal “sostiene el culto católico, apostólico romano” (artículo 2).<sup>34</sup> De manera similar, en lo que se refiere al Perú, el Concordato del 19 de julio de 1980, se basa en la Constitución Peruana de 1993, que señala el reconocimiento del Estado a la Iglesia católica “como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, y le presta su colaboración” (artículo 50).

En este modelo de laicidad, existe una separación entre el Estado y las religiones, pero una de ellas suele mantener una cierta preeminencia en términos de cooperación, en virtud del aporte histórico a la formación cultural de dichos países, sin que ello signifique que no se puedan suscribir otros pactos de cooperación entre el Estado y otras confesiones religiosas.

#### **4.1.5 Israel: el dilema de la identidad constitucional**

La Declaración de Independencia de Israel describe al país como un “Estado judío democrático”, en los siguientes términos: “El Estado de Israel permanecerá abierto a la inmigración judía y el crisol de las diásporas; promoverá el desarrollo del país para el beneficio de todos sus habitantes; estará basado en los principios de libertad, justicia y paz, a la luz de las enseñanzas de los profetas de Israel; asegurará la completa igualdad de derechos políticos y sociales a todos sus habitantes sin diferencia de credo, raza o sexo; garantizará libertad de culto, conciencia, idioma, educación y

cultura; salvaguardará los Lugares Santos de todas las religiones; y será fiel a los principios de la carta de las Naciones”.<sup>35</sup>

Al igual que el Reino Unido, Israel no cuenta formalmente con una Constitución, aunque desde luego, existen normas que pueden considerarse de ese rango y que garantizan los derechos humanos. En lo que concierne a la libertad de culto, la Ley Básica sobre Dignidad Humana y Libertad establece la libertad de cultos, si bien al igual que la Declaración de Independencia, menciona al judaísmo como la religión dominante a la vez que promete plena igualdad social y política, independientemente de la filiación religiosa.<sup>36</sup>

Tengo la impresión que estos textos plantean un modelo constitucional aún en vías de definición, por el dilema planteado por las fuerzas secularizadas y los grupos religiosos de la sociedad israelita que tratan de imponer sus propios criterios. El camino de la laicidad del Estado aún tiene mucho que recorrer en Israel, debido a que la identidad nacional del pueblo judío está profundamente impregnada de un determinado sentimiento religioso.

Es un tema de larga data. Como bien señala Küng, a partir de la fundación del Estado de Israel, la religión constituye un problema central, tanto en lo que concierne a las relaciones entre el Estado con los musulmanes y cristianos, como para los propios judíos, entre los ortodoxos y aquellos que son más bien secularizados.<sup>37</sup>

#### **4.2 Los modelos del mundo islámico**

El islam aparece consagrado como religión de Estado, con la excepción de Turquía, en todos los países de población mayoritariamente musulmana. En las Constituciones políticas de estos países, se suele hacer también referencia al derecho a la libertad religiosa, si bien, no siempre en pie de igualdad con el islam.<sup>38</sup>

Los modelos del mundo islámico se fundan en un derecho de naturaleza esencialmente religiosa, cuyas principales fuentes son el Corán, la Sunna, el consenso de los juristas (ijmá), y el método de razonamiento por analogía (quijas), a las que hay que agregar, en calidad de fuentes secundarias: la opinión personal (istijsán), el principio de interés general (istisláh) y la costumbre.

Hay que precisar que la voz *Shari’ah*, que muchas veces es traducida como “ley islámica”, tiene en realidad diversas acepciones, vinculándose, en su sentido más estrecho al *fiqh*, es decir, al sistema jurisprudencial

musulmán. Hay diferentes métodos de interpretación de la jurisprudencia, *fiqh*, que permiten derivar *Shari'ah*, y que se encuentran supeditados a la hermenéutica particular de las diferentes escuelas interpretativas del islam. En el caso de los sunitas, hay cuatro escuelas jurisprudenciales clásicas: la Escuela Maliki, la Escuela Hanafi, la Escuela Shafi'i y la Escuela Hanbali.

Es de constatar, sin embargo, que a partir del siglo XIX, la mayoría de los Estados del mundo musulmán, han secularizado en parte sus sistemas judiciales, bajo la influencia europea, manteniendo en algunos casos, tribunales estatales al lado de cortes religiosas que aplican la *Shari'ah* para asuntos personales.

Básicamente, existen dos grandes modelos constitucionales en el derecho islámico, según el grado de secularización. En ese sentido, podemos hablar de un modelo de *Shari'ah* predominante y uno de carácter moderado.

#### 4.2.1 El modelo de la *Shari'ah* predominante

Arabia Saudita, Monarquía hereditaria, en la que la Constitución y la ley son de naturaleza exclusivamente religiosa, es el ejemplo por excelencia de este modelo de *Shari'ah* predominante. La Constitución de 1992, adoptada mediante Decreto Real en marzo de 1992, señala en su artículo 1 que “El Reino de Arabia Saudita es un Estado Arabe Islámico con el islam como su religión. El Libro de Dios y la Sunnah de su Profeta, las plegarias a Dios y la paz en él son su Constitución, el Arabe es su idioma y Riyadh es su capital”. Por su parte, la religión del Estado queda recogida en los siguientes términos: “Artículo 23 [Islam] El Estado protege el islam; implementa su *Shari'ah*; ordena a su pueblo a hacer el bien y evitar el mal; cumple su deber en relación al llamado de Dios”. Los derechos humanos están supeditados a la *Shari'ah*, tal como aparece en el artículo 26 “[Derechos Humanos] El Estado protege los derechos humanos de acuerdo con la *Shari'ah* islámica”. En este modelo, no se garantiza constitucionalmente el ejercicio público de religiones distintas de la religión oficial.

El concepto de religión aquí es muy amplio, pues tiene implicancias en prácticamente todas las esferas de la vida pública y privada. El derecho a la libertad religiosa no es concebida en los mismos términos que en Occidente, ya que por ejemplo, no es posible para un musulmán, según ciertas interpretaciones de la *Shari'ah* abandonar o cambiar de religión islámica.

Es interesante anotar que Arabia Saudita impulsó la Reunión de Alto Nivel sobre Diálogo Interreligioso en la Asamblea General de las Naciones

Unidas, que tuvo lugar el 13 y 14 de noviembre del 2008, y que concluyó con una Declaración en la que se expresa preocupación por las serias instancias de intolerancia, discriminación, expresión de odio y acoso de las minorías religiosas de todas las creencias”.

#### **4.2.2 El modelo de Shari’ah moderada de los países del Magreb**

El influjo de la secularización occidental ha dejado su huella en algunos países islámicos, especialmente del norte de África o Magreb. En estos países, la concepción de los derechos humanos es más cercana a la visión occidental, que en otros países islámicos. Se pueden mencionar como ejemplos, la Constitución de Túnez, adoptada el 1 de junio de 1959, que señala que se “garantiza la inviolabilidad de la persona humana y libertad de conciencia, y protege el libre ejercicio de creencias, con reserva de que no perturben el orden público” (artículo 5) y la Constitución de la República Argelina Democrática y Popular, adoptada el 19 de noviembre de 1976, que establece que la libertad de conciencia y la libertad de opinión son inviolables” (artículo 36). En el caso de este último, debe destacarse, además que es el único país del Magreb que ha ratificado el Protocolo número 1 al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, que permite las peticiones individuales en materia de derechos humanos.

Aquí, el proceso de secularización de las sociedades permite preguntarse si es factible algún día obtener un Estado laico de mayoría musulmana, como el que existe en Turquía. Sin duda, es un reto enorme para quienes ven en ella la posibilidad de concretar una democracia de corte occidental con una población esencialmente musulmana.

### **5. A MANERA DE CONCLUSIÓN: ¿HACIA UNA REDEFINICIÓN JURÍDICA DE LAS RELIGIONES?**

En la actualidad, y especialmente después de los eventos del 11 de septiembre del 2001, el debate sobre el rol de las religiones y los valores democráticos ha vuelto a cobrar vigencia, en los términos planteados por Huntington en *The Clash of Civilizations*. Allí se nos advierte que los conflictos del futuro no serán entre Estados-nación sino entre civilizaciones, diferenciadas por su visión religiosa. El debate, ciertamente, no es sólo político sino también filosófico y hasta con ribetes teológicos. Por ello, no es de extrañar que un eminente pensador cristiano, como Hans Küng, coincida con el célebre profesor de Harvard, por lo menos en dos puntos decisivos en este tema: que todas las religiones tienen un rol fundamental

en la política mundial y que las creencias religiosas, en oposición a lo que creía Toynbee, no tienden, al menos por ahora, hacia una única religión, fundada en elementos cristianos, musulmanes, hinduistas y budistas, al servicio de una sociedad humana unitaria.<sup>39</sup>

¿Si es así, hacia dónde vamos? ¿Es que hay que redefinir el rol del Estado para garantizar una neutralidad absoluta frente a las religiones y sus posibles excesos? ¿Cómo hemos de resolver finalmente la dialéctica entre el poder y la libertad, especialmente la de índole religiosa? Desde mi punto de vista, el debate pasa necesariamente por la discusión misma de la esencia jurídica y política de las religiones.

Necesitamos un Estado democrático, respetuoso de las libertades y de los derechos fundamentales de los seres humanos, pero lo suficientemente fuerte, para impedir que concepciones del mundo totalitarias e intolerantes ganen espacios en las sociedades democráticas y jaqueen sus fundamentos libertarios.

Este ensayo ha querido empezar con una cita de Heine, el último gran poeta judío alemán del Romanticismo, quien de alguna manera profetizó en *Almansi: eine Tragödie*, el horror del Holocausto, cuando señaló que las quemaduras de libros preceden a las hogueras de hombres. El 10 de mayo de 1933, miles de libros fueron quemados en Alemania, en universidades a lo largo de todo el país, incitados por el Ministerio de Propaganda de Goebbels, que lo definió como “Aktion wieder den undeutschen Geist” (acción contra el espíritu antialemán).

Pareciera que esos tiempos ya fueron y que nunca regresarán. La lección de la Shoah ha dejado una huella imperecedera en la conciencia de la humanidad y sin embargo, aún hoy en día, los hombres son perseguidos por sus ideas, sus creencias y su fe. Aún hoy en día, individuos exaltados queman libros a la luz pública, argumentando que son contrarios a determinada verdad religiosa o política. La advertencia está pues ya planteada. Nos toca ahora a nosotros, a todos los seres humanos de buena voluntad, luchar denodadamente, desde y fuera del Estado, para que la democracia prevalezca siempre, sobre el inmenso pilar de la primera de sus libertades, que es la libertad de religión.

## Bibliografía

Bombelli, Giovanni; Montanari, Bruno: *Identità europea e politiche migratorie*. Vita e Pensiero-Largo A. Gemelli, 1-20123 Milano.

Bundesministerium der Justiz: “Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland”. 2005

- Canestrari, Stefano: *Laicità e diritto*. Studi della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna. Bionomia University Press. 2007.
- Del Giudice, Federico: "Compendio di Diritto Consolare. In appendice: Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, Protocolli relativi e principali normative nazionali e comunitarie". Grupo Editoriale Esselibri-Simone. 2008.
- De Lagarde, Georges: "Il processo di secolarizzazione dello Stato: panorama storico", en *L'ateismo contemporaneo. A cura della facoltà filosofica della Pontificia Università Salesiana di Roma*. Volume III.
- Galantini, Luca; Caccavielo, Concetta; Natale, Elpidio: *La tutela internazionale dei diritti umani*. II Edizione. Maggio 2006.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.
- Küng, Hans: *Ebraismo*. R.C.S. Libri & Grandi Opere S. p. A., Milano. Biblioteca Universale Rizzoli. 1993.
- Küng, Hans: *Cristianesimo*. R.C.S. Libri & Grandi Opere S. p. A., Milano. Biblioteca Universale Rizzoli. 1997.
- Lenza, Umberto; Caracciolo, Ida: "Il Diritto Internazionale: Diritto per gli Stati e Diritto per gli individui. Parte Generale". G. Giappichelli Editore. Copyright 2008.
- Liedhegener, Antonius: "Streit um das Kopftuch: Staat, religion und religionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland".- Zeitschrift für Politikwissenschaft. 2005. Págs. 1181-1202.
- Martin Vida, Maria Angeles; Müller-Grune, Sven: "¿Puede una maestra portar durante las clases en una escuela pública un pañuelo en la cabeza por motivos religiosos? (Comentario a la sentencia del tribunal Constitucional Federal Alemán de 24 de setiembre de 2003, caso *Ludin*). Revista Española de Derecho Constitucional. Año 24. Número 70. Enero-abril de 2004.
- Natale, Elpidio; Caccaviello, Concetta; Verrilli, Antonio: "Diritto Internazionale Pubblico. VII Edizione. Esselibri S.p.A. Napoli. 2006.
- Romeo, Enzo: *Come funziona il Vaticano*. Ancora Editrice. 2008.
- Roy, Olivier: "La crise de l'Etat laïque et les nouvelles formes de religiosité" ([www.diplomatie.gouv.fr/fr/img/pdf/oidi-roy.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/img/pdf/oidi-roy.pdf)).
- Società Geografica Italiana: *Atlante dell'immigrazione in Italia*. Carocci editore. Settembre 2008.
- Zuñiga Añasco, Yanira: "Sentencia sobre el derecho a la libertad religiosa (Jurisprudencia comentada de la Corte Europea de Derechos Humanos". Comité de Derechos Humanos del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), en *Revista de Derecho* (Valdivia), ISSN 0716-9132, Vol. XVIII N 1, Julio 2005, págs. 269-287.

## **Notas**

- 1 "No hay más que un comienzo. Allí donde se queman libros, se termina por quemar a los hombres". Heinrich Heine. (Traducción del autor).
- 2 El concepto de "sociedad abierta", referido fundamentalmente a la democracia liberal, tiene en Popper connotaciones no sólo políticas sino también epistemológicas. Si el conocimiento es siempre provisional y sujeto a la "falsación"(falseability) –premisa epistemológica–, una sociedad abierta involucra necesariamente el pluralismo religioso. (Nota del autor).
- 3 Esta tendencia histórica en Occidente hacia la laicización del Estado se puede observar muy claramente en el caso español, donde el catolicismo fue la religión oficial desde la conversión de Recaredo en el 589, que marca una estrecha identificación de la Monarquía con la Iglesia. Será

- con la Segunda República que se instaura un Estado laico, que luego de la dictadura franquista, se recuperará con la proclamación de la actual Constitución Española de 1978.
- 4 International Religious Freedom Report 2008. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Lanour. US Department of State.
  - 5 AIN: "Informe sobre la libertad religiosa en el mundo" 2008.
  - 6 "Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones", proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de noviembre de 1981 (Resolución 36/55). Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos. [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d\\_intole\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d_intole_sp.htm).
  - 7 Barbera, Augusto: "Il camino della laicità", en "Laicità e Diritto" a cura di Stefano Canestrai. Bonomia University Press. 2007, pág. 33.
  - 8 De Lagarde, Georges: "Il processo di secolarizzazione dello Stato: panorama storico", en "L'ateismo contemporaneo. A cura della facoltà filosofica della Pontificia Università Salesiana di Roma". Volume III, pág. 627.
  - 9 Natale, Eldidio; Caccaviello, Concetta; Verrilli, Antonio: "Diritto Internazionale Pubblico. VII Edizione. Esselibri S.p.A. Napoli. 2006, pág. 99.
  - 10 Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 217(III), de 10 de diciembre de 1948.
  - 11 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966. Este tratado es fundamental aquí, pues desarrolla el concepto de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, recogido por la Declaración Universal de Derechos Humanos, al precisar que "la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás" (artículo 18, párrafo 3). Sin embargo, el Pacto representa un retroceso frente a la Declaración, en el sentido que no incluye de manera expresa el derecho a cambiar de religión, o apostasía, que plantea problemas a algunos países, particularmente aquellos inspirados en el Derecho musulmán.
  - 12 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A(XXI), de 16 de diciembre de 1966.
  - 13 Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A(XX), de 21 de diciembre de 1965, habiendo entrado en vigor el 4 de enero de 1969.
  - 14 Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989, habiendo entrado en vigor el 2 de setiembre de 1990.
  - 15 Proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 25 de noviembre de 1981.
  - 16 Artículo 3 de la Declaración (Resolución 36/55), proclamada el 25 de noviembre de 1981 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
  - 17 Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429(V), de 14 de diciembre de 1950.
  - 18 Es la sucesora de la Comisión de Derechos Humanos. Es el principal foro de las Naciones Unidas para el diálogo y la cooperación en materia de derechos humanos. Su principal objetivo es ayudar a los Estados miembros a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos a través del diálogo, el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica. Asimismo, puede formular recomendaciones a la Asamblea General con miras a un mayor desarrollo del derecho internacional en el campo de los derechos humanos.
  - 19 En su 45ª sesión plenaria, celebrada el 28 de julio de 2000, el Consejo Económico y Social, tomando nota de la resolución 2000/33 de la Comisión de Derechos Humanos, de 20 de abril de 2000\*, aprobó la decisión de la Comisión de cambiar el título de "Relator Especial sobre la intolerancia religiosa" por el de "Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias", con efecto a partir de la próxima renovación del mandato del Relator Especial.
  - 20 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200ª(XXI), de 16 de diciembre de 1966, que entró en vigor el 16 de marzo de 1976.
  - 21 Adoptado en el 48 Período de sesiones. 1993.
  - 22 El Pacto establece un "Comité de Derechos Humanos", formado por dieciocho expertos independientes, que supervisa el cumplimiento del Pacto y sus dos Protocolos por los Estados partes. Realiza tres tipos de funciones: Elabora "observaciones generales", interpretativas del Pacto; examina los informes que los Estados parte envían cada cuatro años y, conoce de casos de presuntas violaciones del Pacto, presentados por otros Estados o incluso por individuos. Esta última posibilidad está abierta por el Primer Protocolo Adicional del Pacto.

- 23 CCPR/C/82/D/931/2000. Human Rights Committee. Eighty-second session. 18 October-5 November 2004.
- 24 Galantini, Luca; Caccaviolo, Concetta; Natale, Elpidio: "La tutela internazionale dei diritti umani". II Edizione. Maggio 2006, pág. 95.
- 25 En el caso de la Iglesia católica, la declaración de apostasía es el único medio que se reconoce para que una persona bautizada deje de pertenecer a ella de forma voluntaria. En el islam, la apostasía es objeto de controversia, pues para ciertos adeptos de la Shari'ah sería pasible de la pena de muerte, mientras que para interpretaciones más moderadas, no debería ser objeto de punición.
- 26 Zuñiga Añasco, Yanira: "Sentencia sobre el derecho a la libertad religiosa (Jurisprudencia comentada de la Corte Europea de Derechos Humanos. Comité de Derechos Humanos del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), en *Revista de Derecho* (Valdivia), ISSN 0716-9132, Vol. XVIII N 1, Julio 2005, págs. 286.
- 27 Diario Oficial de las Comunidades europeas. 18.12.2000 (2000/C 364/01).
- 28 Nuñez de Prado, Sara: "Minorías nacionales y medios de comunicación: una visión de Europa". En *Migraciones*. Número 17. 2005, pág. 11.
- 29 Aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948. La Circular del 18 de mayo de 2004, que precisa los criterios de aplicación de la referida ley, establece lo siguiente, en su Segunda Parte (artículo 2,1): "les signes et tenues qui sont interdits sont ceux dont le port conduit à se faire immédiatement reconnaître par son appartenance religieuse tels que le voile islamique, quel que soit le nom qu'on lui donne, la kippa ou une croix de dimension manifestement excessive. La loi est rédigée de manière à pouvoir s'appliquer à toutes les religions et de manière à répondre à l'apparition de nouveaux signes, voire à d'éventuelles tentatives de contournement de la loi. La loi ne remet pas en cause le droit des élèves de porter des signes religieux discrets. Elle n'interdit pas les accessoires et les tenues qui sont portés communément par des élèves en dehors de toute signification religieuse. En revanche, la loi interdit à un élève de se prévaloir du caractère religieux qu'il y attacherait, par exemple, pour refuser de se conformer aux règles applicables à la tenue des élèves dans l'établissement".
- 30 Un Estado no necesariamente tiene que ser laico para permitir la libertad religiosa. Es el caso, por ejemplo, del Reino Unido, una democracia en la que existe libertad de culto, pero en la que constitucionalmente existe una religión de Estado, que es el protestantismo anglicano, cuyo jefe es el monarca del Reino Unido. Igual ocurre con Noruega, país que garantiza la libertad religiosa, a la vez que establece que el luteranismo evangélico es la religión del Estado.
- 31 La ley del 15 de marzo del 2004 señala lo siguiente: "article 1: Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit. Le règlement intérieur rappelle que la mise en oeuvre d'une procédure disciplinaire est précédée d'un dialogue avec l'élève".
- 32 "Article VI (...) No religious Test shall ever be required as a Qualification to any Office or public Trust under the United States."
- 33 "Amendment 1- Freedom of Religion, Press, Expression: Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances".
- 34 Fuera del ámbito constitucional, existe la ley 21745, sobre "Creación del registro nacional de cultos", del año 1978.
- 35 [www.stateofisrael.com/declaration](http://www.stateofisrael.com/declaration).
- 36 US Department of State: "International Religious Freedom Report, released on September 19, 2008 (<http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2008/108484.htm>).
- 37 Küng, Hans: *Ebraismo*. R.C.S. Libri & Grandi Opere S. p. A., Milano. Biblioteca Universale Rizzoli. 1993, pág. 578.
- 38 Libia (artículo 2 de la Constitución de 1969); Egipto (artículo 2 de la Constitución de 1971; modificada el 22 Mayo 1980, el 25 Mayo 2005, y el 26 Marzo 2007); Mauritania (artículo 5 de la Constitución de 1991); Yemén (artículo 2 de la Constitución de 1994); Bahrein (artículo 2 de la Constitución de 2002); Omán (artículo 2 de la Constitución de 1996); Kuwait (artículo 2 de la Constitución de 1962); República Islámica de Irán (Principios 4 y 12 de la Constitución de 1989); Sudán (artículo 1 de la Constitución de 1998); Afganistán (artículo 2,1 de la Constitución de 2004); Indonesia (artículo 29,1 de la constitución de 1945), Pakistán (artículo 2 de la Constitución de 1973); Irak (artículo 2, primer párrafo, de la constitución de 2005).
- 39 Küng, Hans: *Cristianesimo. Essenza e storia*. R.C.S. Libri & Grandi Opere S. p. A., Milano. Biblioteca Universale Rizzoli. 1994, pág. 771.

# ***EL TRIBUNAL ANDINO reconoce por primera vez el concepto de responsabilidad extracontractual por los actos de sus órganos contrarios al derecho comunitario***

**Un análisis de jurisprudencia desde la  
perspectiva del derecho europeo**

**Werner Miguel Kühn**

Dr. Assessor Dipl. iur., letrado de la Abogado General  
eslovena, Verica Trstenjak, en el Tribunal de Justicia de las  
Comunidades Europeas.



## **I. INTRODUCCIÓN**

**E**l Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en lo sucesivo, “TJCA”) ha contribuido recientemente a un mayor acercamiento entre los ordenamientos jurídicos de la Comunidad Andina y de la Comunidad Europea al reconocer por primera vez, en dos sentencias que han sido básicamente ignoradas por la doctrina latinoamericana y europea, el concepto de responsabilidad extracontractual de la Comunidad Andina por los actos de sus órganos que vulneren el derecho comunitario. Este hecho es tanto más remarcable si se tiene en cuenta que, a diferencia de lo que prevé el ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas (artículo 235 en relación con el artículo 288, apartado 2, del Tratado de la Comunidad Europea-CE o artículo 151 y artículo 188 del Tratado de la Comunidad Atómica Europea-TCA-), no existe para el concepto jurídico de la responsabilidad extracontractual en el ordenamiento jurídico andino base jurídica material o vía procesal alguna. Por lo tanto, el reconocimiento de este concepto reside exclusivamente en un desarrollo del derecho por vía jurisprudencial que tiene su fuente de inspiración en el derecho comunitario europeo. El reconocimiento de este concepto jurídico se produjo a través de dos sentencias dictadas respectivamente el 17 de noviembre de 2006

y el 21 de marzo de 2007 en el mismo asunto 214-AN-2005,<sup>1</sup> en relación con la aplicación legal de medidas de protección adoptadas por los Estados miembros en el marco de la circulación intracomunitaria de mercancías. En el centro de la controversia se encontraban, sin embargo, errores de procedimiento en los que había incurrido la Secretaría General en el ejercicio de sus funciones de control.

## **II. EL FONDO DEL LITIGIO**

### ***1. Admisibilidad de las medidas de protección en la circulación intracomunitaria de mercancías***

Objeto del primer procedimiento fue una demanda de nulidad presentada por una persona jurídica contra dos resoluciones de la Secretaría General por medio de las cuales el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina había suspendido y modificado las medidas de salvaguardia provisional que Ecuador había adoptado en protección de su industria nacional contra las importaciones de guarniciones de freno procedentes de otros Estados miembros. La actora del litigio, una empresa que alegaba representar en ese momento el 80% de la producción nacional ecuatoriana en este rubro y por lo tanto se veía perjudicada en sus derechos e intereses legítimos por la suspensión y modificación de las medidas de salvaguardia, hizo valer esencialmente dos motivos de anulación de carácter procesal y material en contra de las decisiones de la Secretaría General.

### ***2. Los motivos de nulidad alegados por la actora***

En lo relativo al aspecto procesal, la actora hizo valer, por una parte, el incumplimiento del plazo previsto en el derecho primario para que la Secretaría General se pronunciara sobre la legalidad de las medidas de salvaguardia. Con arreglo al artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, es decir, del Tratado fundacional de la Comunidad Andina, corresponde a la Secretaría General decidir sobre la cuestión de la legalidad de dichas medidas dentro de un plazo de sesenta días siguientes a la fecha de recepción del informe por parte del Estado miembro que intenta introducir las, por lo que deberá verificar tanto la perturbación y el origen de las importaciones causantes de la misma, así como el carácter no discriminatorio y provisional de las medidas previstas por el Estado miembro. En su caso, la Secretaría General dispone del poder para suspender, modificar o autorizar las medidas previstas, las que solamente podrán aplicarse a los productos del País miembro donde se hubiere originado la perturbación. En el presente asunto, la Secretaría General había cumplido esta obligación con un retraso de casi dos meses al emitir la Resolución N° 800 de 20 de febrero de 2004.

Por otra parte, la actora reprochaba a la Secretaría General de haber procesado su solicitud de revisión de la Resolución N° 800, en contravención del plazo previsto en el artículo 44 de la Decisión 425. Esta disposición prevé un procedimiento precontencioso en el marco del cual las personas naturales y jurídicas interesadas pueden, mediante el denominado “recurso de reconsideración”, solicitar la revocación de actos jurídicos en la medida en que éstos resulten ser ilícitos. El Secretario General dispone de un plazo de treinta días siguientes al recibo del recurso para resolver sobre el mismo. Tras haber interpuesto la actora un recurso de reconsideración, la Secretaría General emitió la Resolución N° 837 de 16 de julio de 2004. Finalmente, en lo relativo al aspecto material, la actora hizo valer una vulneración del derecho comunitario basada en un exceso de poder al emitir las decisiones impugnadas.

### III. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL ANDINO

#### 1. La sentencia de nulidad de 17 de noviembre de 2006

El TJCA desestimó el recurso de nulidad en su totalidad mediante sentencia de 17 de noviembre de 2006. Acogió la alegación de la actora únicamente en cuanto se refiere a la inobservancia de los plazos anteriormente mencionados para pronunciarse y emitir la decisión de reconsideración. Sin embargo, desestimó la solicitud de declarar nulos los actos jurídicos impugnados, ya que, en su opinión, la inobservancia de un plazo para emitir una Resolución podría ser subsanada posteriormente, y por no haber ocasionado dicha inobservancia ninguna restricción o recorte al derecho de defensa de la actora. Habida cuenta de que la inobservancia de un plazo procesal no afecta la sustancia de los actos impugnados, ni a los derechos de defensa de la actora, según la opinión del TJCA dicho error procesal no podía justificar la anulación judicial de los actos impugnados. Esta conclusión es conforme con un principio esencial del derecho administrativo y del derecho procesal administrativo de la Comunidad Europea, igualmente reconocido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), según el cual un error de procedimiento sólo justifica la anulación judicial de una decisión administrativa cuando dicho error tenga incidencia en el contenido de la decisión.<sup>2</sup>

La claridad de esta conclusión central de la sentencia que se reflejó finalmente en el fallo del TJCA en el que se desestima la solicitud de anulación, así como en la decisión sobre las costas, contrastó con un *obiter dictum*, cuyo alcance resultó difícil de discernir, según el cual el TJCA consideró que, independientemente de que la inobservancia del plazo no puede acarrear la nulidad del acto administrativo “*la Secretaría General sería*

*responsable por los daños y perjuicios que su demora pudiera haber ocasionado a la parte afectada”.*

## **2. La sentencia aclaratoria de 21 de marzo de 2007**

Teniendo en cuenta que la Secretaría General era la verdadera destinataria de este *obiter dictum*, era consecuente, desde la perspectiva de éste órgano comunitario, solicitar al TJCA una aclaración de la sentencia de 17 de noviembre de 2006, conforme al artículo 93 de su Estatuto. Al igual que se exige en el artículo 102 del Reglamento de Procedimiento del TJCE, la admisibilidad de tal solicitud presupone que ésta tenga por objeto el fallo de la sentencia de que se trate en relación con sus fundamentos de derecho esenciales y vaya dirigida a resolver una oscuridad o ambigüedad, que pueda afectar al sentido y alcance de la propia sentencia, en la medida en que ésta debía resolver sobre el caso concreto que se había planteado al Tribunal de Justicia.<sup>3</sup>

No obstante, la solicitud de la Secretaría General no tenía por objeto únicamente que el TJCA interpretase, sino además que corrigiese dicha sentencia conforme al artículo 92 del Estatuto del TJCA, ya que aparentemente la Secretaría General supuso que el TJCA se había pronunciado sobre un aspecto no sometido a decisión y que, por lo tanto, la sentencia presentaba un error de derecho.

Sin embargo el TJCA dispuso tales suposiciones al negar la existencia un error de motivación y de una vulneración del principio *ne ultra petita*. Al mismo tiempo clasificó las observaciones en cuestión explícitamente de *obiter dictum*, mientras que reafirmó su competencia para decidir sobre una eventual responsabilidad extracontractual de la Secretaría General y de los demás órganos comunitarios por infracciones del derecho comunitario, y ello pese al hecho de que el concepto de la responsabilidad extracontractual no se encuentre reglamentado en las normas de derecho originario o derivado del ordenamiento jurídico de la CAN. El TJCA basó su decisión de aplicar los principios de la responsabilidad extracontractual al presente asunto en dos fundamentos: En primer lugar, según el TJCA, no hacía más que aplicar las normas que son comunes en las legislaciones nacionales de los Países miembros y, en segundo lugar, esto correspondía a la correcta aplicación de los principios fundamentales del derecho comunitario, construido fundamentalmente, por vía pretoriana, mediante las sentencias expedidas por el TJCE. Según el TJCA, es su obligación original el deber colmar las lagunas jurídicas en el derecho positivo de la CAN a través de su jurisprudencia.

Sin embargo, el TJCA se abstuvo de proporcionar una explicación dogmática más profunda del concepto de responsabilidad extracontractual de la CAN y optó más bien por evocar “el espíritu de la integración”, lo que hace redundante la existencia de una base jurídica y mucho más de una vía procesal específica. En su opinión, el hecho que no exista en el ordenamiento jurídico comunitario andino una vía procesal correspondiente, no es óbice para que ésta pueda, eventualmente, ser reclamada ante la jurisdicción comunitaria.

El TJCA se sirvió de una argumentación adicional que generalmente se expone en relación con la responsabilidad patrimonial de Estados y organizaciones internacionales por actos decisorios de sus órganos en el contexto de sistemas jurídicos complejos, dotados de diferentes niveles normativos.<sup>4</sup> El TJCA se refirió al concepto de la responsabilidad patrimonial, conocido en el ámbito estatal, y lo extendió al ámbito comunitario por la razón de que no se podría distinguir entre la situación de los Países miembros que responden frente a terceros por actos u omisiones de sus órganos en el ejercicio de sus facultades y la situación de las instituciones Comunitarias. Se impone la responsabilidad de los órganos comunitarios siempre que se cumplan las condiciones para ello, sobre todo, habida cuenta de que éstos derivan sus competencias de la transferencia de las competencias estatales. No cabe permitir a los Estados miembros que se sustraigan a su responsabilidad por infracciones del derecho comunitario que causen daño a terceros al renunciar al ejercicio de sus competencias propias mediante la transferencia de dichas competencias a los órganos comunitarios.

#### **IV. OBSERVACIONES RELATIVAS A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ANDINO**

El valor de ambas sentencias reside indudablemente en la incorporación del concepto jurídico de la responsabilidad extracontractual al ordenamiento jurídico de la CAN, mediante un desarrollo por vía judicial, con miras a colmar las lagunas del derecho positivo. El hecho de que el TJCA se refirió a la capacidad del TJCE para desarrollar el derecho puede ser interpretado como un intento de reclamar para sí mismo, al igual que su modelo europeo, un papel central como motor de la integración.

No obstante, no puede ignorarse que el derecho de la CAN se encuentra en el comienzo de una nueva evolución, ya que el TJCA dejó abiertas muchas interrogantes de gran importancia dogmática y práctica. Este es, por ejemplo, el caso de los requisitos legales para la reclamación de dicha responsabilidad, pues si bien es cierto que el TJCA dió a entender que debía

verificarse en cada caso si éstas se reúnen (*una vez que se establezcan las condiciones de acuerdo al caso concreto*), se abstuvo de enumerarlos explícitamente. Este hecho debe ser calificado de omisión si se tiene en cuenta que el TJCA se encuentra en la situación única de poder recurrir a la larga experiencia integradora del TJCE. Queda por ver si el TJCA adoptará la jurisprudencia del TJCE tal como lo ha venido haciendo en muchos otros ámbitos del derecho comunitario (por ej. Los principios del derecho comunitario, como el concepto de supranacionalidad, o la estructura del derecho administrativo y procesal). Según jurisprudencia reiterada del TJCE, la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, regulada en el artículo 288 CE, párrafo segundo, exige que se cumplan tres condiciones acumulativas, a saber; un comportamiento ilícito de la Comunidad, un perjuicio real y cierto, y una relación de causalidad entre el comportamiento ilícito y el perjuicio alegado. Este supuesto de hecho básico de la responsabilidad ha sido precisado,<sup>5</sup> mediante la evolución jurídica aportada por la jurisprudencia de los Tribunales comunitarios, en el sentido de que el comportamiento de un órgano sólo podrá ser considerado contrario al derecho comunitario si la infracción está suficientemente caracterizada. Por lo tanto, no toda infracción del derecho comunitario desencadena una responsabilidad en los términos del artículo 288 CE, párrafo segundo. Por otra parte, en un caso de error administrativo no es necesario que exista una infracción suficientemente caracterizada, sino que es suficiente la comprobación de que una administración normalmente prudente y diligente no habría cometido dicha ilegalidad en circunstancias análogas.<sup>6</sup>

De particular interés debería ser si, en el futuro, el TJCA exigirá igualmente una infracción suficientemente caracterizada como un requisito de la responsabilidad extracontractual de la CAN. En todo caso, ninguna de las dos sentencias permite apreciar un nivel de responsabilidad particularmente alto. Por otra parte, resulta necesario señalar que el TJCA partió de un caso de error administrativo que, sin embargo, no ocasionó vulneración alguna de los derechos de defensa de la actora. Esto parece, por un lado, sugerir un acercamiento a la jurisprudencia de los Tribunales de la UE. Por otro lado, se podría suponer que el reconocimiento de un derecho a indemnización no se debe tanto a un concepto de compensación (en beneficio del damnificado), sino que más bien intenta disciplinar a los demás órganos comunitarios. Dichas consideraciones no son desacertadas ya que la idea de disciplinar a un órgano es propia del derecho de la CE en materia de responsabilidad. Se reconoce que precisamente la posibilidad de todo particular de exigir una indemnización por errores administrativos o legislativos obliga a los órganos de los Estados miembros y/o de la Comunidad a actuar de manera conforme con la ley.<sup>7</sup>

Según el TJCA, el reconocimiento del concepto de responsabilidad extracontractual no requería una modificación del Acuerdo. Es cierto que los principios generales del derecho pueden colmar eventuales lagunas del derecho primario y derivado, siempre y cuando se les pueda identificar dentro del propio ordenamiento jurídico o de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros.<sup>8</sup> Es por ello que en el caso del derecho comunitario europeo los principios de la responsabilidad extracontractual sirvieron de modelo para el desarrollo del concepto jurídico de la responsabilidad patrimonial de los Estados miembros por infracciones del derecho comunitario, concepto que, tras las críticas iniciales de la doctrina, se convirtió en un elemento indiscutido del ordenamiento jurídico comunitario.<sup>9</sup> La evolución paralela en la jurisprudencia, así como el intercambio que se ha efectuado entre las líneas jurisprudenciales, llevó necesariamente a una homogenización de ambos sistemas de reglamentación si se deja de lado la competencia de los Estados miembros de poner en práctica el concepto de responsabilidad patrimonial por infracciones del derecho comunitario conforme a sus respectivos ordenamientos jurídicos al igual que a un acercamiento de los diversos conceptos.

En el derecho de la CAN se ha producido una evolución contraria en el sentido de que fue más bien el concepto de responsabilidad patrimonial el que sirvió de modelo para la creación de la responsabilidad extracontractual, lo que puede parecer extraño desde una perspectiva europea. Un pasaje de la sentencia no fácilmente comprensible en una primera lectura se refiere a la responsabilidad de los Estados miembros por infracciones contra el derecho comunitario (*la situación de los Países miembros que sí responden frente a terceros por dichas acciones u omisiones*). Se trata nada menos que de la responsabilidad estatal, para la que se encuentra, a diferencia del derecho comunitario europeo, una base jurídica en el artículo 30 del Tratado de creación del TJCA. Esta disposición prevé que *la sentencia de incumplimiento dictada por el Tribunal constituirá título legal y suficiente para que el particular pueda solicitar al juez nacional la indemnización de daños y perjuicios que correspondiere*.<sup>10</sup>

No obstante, a largo plazo y por razones de seguridad jurídica resulta indispensable considerar una modificación del Acuerdo. La reivindicación de la responsabilidad extracontractual de la CAN debería ser más transparente, lo que exigiría una puntualización de los requisitos procesales y materiales. A ello se sumaría la determinación de un plazo de prescripción para el derecho a una indemnización.<sup>11</sup> En ningún caso el TJCA podrá recurrir al plazo previsto en el derecho comunitario europeo, en concreto, en el artículo 46 del Estatuto del TJCE, por pertenecer esta disposición a un ordenamiento jurídico que, si bien es cercano, no deja de seguir siendo un ordenamiento jurídico autónomo.

Una modificación del Acuerdo resulta conveniente ante la insuficiente fundamentación dogmática del derecho a una indemnización. Ésta exige una apreciación crítica por parte de la doctrina y, a su vez, una puntualización por parte del TJCA. En la opinión del autor, la invocación del *espíritu de la integración* excede el marco de lo que permite el método de interpretación del efecto útil (*effet utile*) en el derecho comunitario. Desde el punto de vista del derecho internacional público hubiera sido más exacto hablar de una atribución de competencias implícita en virtud a la doctrina de los *implied powers*,<sup>12</sup> igualmente conocida en el derecho comunitario, por ser ésta de un alcance mayor que la interpretación del efecto útil. No obstante, se presenta aquí el problema de que, conforme a la doctrina comunitaria, las competencias implícitas sólo pueden deducirse mediante la interpretación de normas de competencia precisas. La doctrina de los *implied powers* no produce por sí misma una ampliación de competencias, sino que se limita a reconocer competencias ya existentes de organizaciones internacionales. En consecuencia, con arreglo al artículo 5, apartado 1, del TCE las competencias implícitas son competencias “atribuidas por el Tratado”.<sup>13</sup> Las competencias implícitas pueden presentarse en tres formas distintas: Dichas competencias fundamentan, (1) en cuanto competencia accesorias, una competencia para adoptar medidas preparatorias y ejecutorias, (2) en cuanto competencia material, pueden permitir la reglamentación de una materia estrechamente relacionada con otra, y (3) en cuanto competencia por razón de la naturaleza de la cosa pueden permitir la reglamentación de materias cuya reglamentación por parte de los Estados miembros obviamente no tendría sentido. Sin embargo, en el derecho comunitario andino falta una norma explícita de competencia en el ámbito de la responsabilidad extracontractual. Finalmente, ha de descartarse la posibilidad de una ampliación puntual de competencias con miras a alcanzar un objetivo previsto por el Tratado constitutivo de la Comunidad, ya que la CAN no dispone de una cláusula competencial similar al artículo 308 TCE que permita colmar vacíos legales. Si se ignoran estas incoherencias dogmáticas, se comprueba que, en realidad, el TJCA reclama su competencia para decidir sobre demandas derivadas de la responsabilidad extracontractual de la CAN, basándose en los objetivos de ésta (sin precisar cuáles son exactamente), en interés de los agentes económicos.

No cabe excluir la posibilidad de que el TJCA, al referirse a las disposiciones nacionales en materia de responsabilidad patrimonial, tuviera en mente el tenor del artículo 288, apartado 2, del TCE, según el cual, en materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, *de conformidad con los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros*. Al referirse de manera implícita a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, el TJCA hizo de dichas

tradiciones, al igual que el TJCE en su día, una fuente de inspiración con el objetivo de desarrollar un derecho de responsabilidad patrimonial propio de la CAN.<sup>14</sup> De mayor importancia, debido a la señal que hubiese podido enviar a los Estados miembros, así como a los órganos del Sistema Andino de Integración, hubiese sido aludir al principio del Estado de derecho, que se omitió por razones que no resultan comprensibles, cuya manifestación es precisamente el principio de responsabilidad patrimonial.<sup>15</sup> El hecho de hacer hincapié en la obligación de respetar el Estado de derecho, subrayó, además, el carácter de la CAN en cuanto comunidad de derecho y, a la vez, su afinidad con la Unión Europea.

### Notas

- 1 Gaceta de la Comunidad Andina de 16 de mayo de 2007, año XXIV, n° 1498, pp. 1 y 22 (<http://www.comunidadandina.org/normativa/gace/descarga/Gace1498.zip>). Las sentencias y los actos normativos se pueden descargar del sitio internet del Tribunal Andino ([www.tribunalandino.org.ec](http://www.tribunalandino.org.ec)), así como del sitio internet de la Comunidad Andina ([www.comunidadandina.org/normativa.htm](http://www.comunidadandina.org/normativa.htm)).
- 2 Así, para que un recurso de anulación se considere justificado es necesario que se incurra en un error de forma “sustancial”, para lo que no se distingue entre formas “sustanciales” y “no sustanciales”, sino que “el carácter sustancial” ha de residir en la infracción. Si estamos o no ante una infracción sustancial es algo que debe apreciarse en cada caso concreto, pues la infracción de una misma norma puede resultar más o menos grave según las circunstancias. En general, una disposición formal tiene carácter sustancial cuando el defecto de forma ha podido tener influencia en el contenido del acto jurídico o cuando la disposición va dirigida precisamente a la protección del interesado [Rengeling, H.-W./Middeke, A./Gellermann, M., *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, Múnich 2003, § 7, marginal 98, p. 139]. El Tribunal de Justicia, en sus sentencias de 10 de julio de 1980, *Distillers Company/Comisión* (30/78, Rec. p. 2229), apartado 26, y *Thyssen Stahl/Comisión*, (C 194/99 P, Rec. I 10821, apartado 31, ha declarado que estamos ante una vulneración del derecho de defensa cuando, a raíz de un error cometido por la Comisión, existe la posibilidad de que el procedimiento administrativo tramitado por ella hubiera conducido a un resultado diferente.
- 3 Véanse las conclusiones de la Abogado General Trstenjak de 28 marzo 2007, en el asunto *Comisión/Alemania* (C-503/04, Rec., apartado 38) así como las sentencias del TJCE de 28 junio 1955, *Assider/Alta Autoridad* (5/55, Rec., 275); de 7 de abril 1965, *Alta Autoridad/Collotti* (70/63a, Rec., 373), y de 13 de julio 1966, *Willame/Comisión de la CAE* (110/63a, Rec., 411); y los autos del TJCE de 29 setiembre de 1983, *Tribunal de Cuentas/Williams* (9/81 – Interpretación, Rec., 2859), y *Alvarez/Parlamento* (206/81a, Rec., 1983, 2865), de 11 diciembre de 1986, *Suß/Comisión* (25/86, Rec. 1986, 3929), y de 20 abril de 1988, *Maindiaux y otros/WSA y otros* (146/85 y 431/85 – Interpretación, Rec., 2003); y el auto del Tribunal de Primera Instancia de 14 de julio 1993, *Raiola-Denti y otros /Consejo* (T 22/91 – Interpretación, Rec., II 817, apartado 6).
- 4 En el marco del ordenamiento jurídico creado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos se planteó repetidas veces el interrogante de hasta qué punto los Estados miembros de la UE pueden ser considerados responsables de los actos de la Unión. En el asunto “*Matthews*” (sentencia de 18 de febrero de 1999, denuncia n° 24833/94) el Tribunal Europeo de Derechos Humanos subrayó primeramente que, según jurisprudencia reiterada, los actos jurídicos de la CE no pueden ser sometidos a un escrutinio judicial ya que ésta no es miembro del Convenio. Partiendo de la constatación de que los derechos consagrados en el Convenio no deben tener únicamente de carácter teórico o meramente ilusorio sino ser más bien carácter concreto y efectivo, el Tribunal estableció que la responsabilidad de las Partes Contratantes del Convenio persiste aún tras la atribución de competencias a la CE/EU: “El Convenio no excluye la atribución de poderes soberanos a organizaciones internacionales siempre y cuando se siga garantizando la protección de los derechos que confiere. Es por ello que persiste la responsabilidad de una Parte Contratante tras dicha atribución de poderes soberanos”. Véase la sentencia de 12 de julio de 2001, *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany* [GC], n° 42527/98, apartado 47, ECHR 2001-VIII.

- 5 Sentencias del TJCE de 8 abril 1992, Cato/Comisión (C 55/90, Rec., I 2533, apartado 18); de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C 46/93 y C 48/93, Rec., I 1029), de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión (C 352/98 P, Rec., I 5291, apartado 41 y 42), de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Camar y Tico (C 312/00 P, Rec., I 11355, apartado 53), de 10 de julio de 2003, Comisión/Fresh Marine Company (C 472/00 P, Rec., I 7541, apartado 25), de 23 marzo de 2004, Lamberts (C 234/02 P, Rec., I 2803, apartado 49), y de 9 de noviembre de 2006, Agraz y otros/Comisión (C 243/05 P, Rec., I-10833, apartado 26). Lenaerts, K./Arts, D./Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2a. edición, Londres 2006, apartado 11-024, y Schwarzenegger, P., *Staatshaftung – Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und ihre Auswirkungen auf nationales Recht*, Viena 2001, p. 90, describen el desarrollo de la jurisprudencia.
- 6 Sentencia del TPI de 24 de octubre de 2000, Fresh Marine/Comisión (T-178/98, Rec. 2000, II-3331, apartado 61).
- 7 Berg, W., *EU-Kommentar* (Hrsg. von Jürgen Schwarze), art. 288, apartado 100, describe el derecho a una indemnización como un instrumento útil para garantizar el cumplimiento del derecho comunitario, así como la protección de los particulares.
- 8 Los principios generales de derecho ayudan a los Tribunales comunitarios a llenar las lagunas jurídicas y sirven además como instrumento de interpretación. Por esa razón cuentan entre las fuentes de derecho del derecho administrativo de la Comunidad (véase Schwarze, J., *European Administrative Law*, Londres/Luxemburg 2006, S. 65).
- 9 El concepto de responsabilidad patrimonial se basa en conceptos diversos. El TJCE invoca en primer lugar el principio del efecto útil ("effet utile") del derecho comunitario, así como la necesidad de una tutela efectiva de los derechos que el derecho comunitario confiere a los ciudadanos europeos. Además deduce del artículo 10 CE la responsabilidad de los Estados miembros de eliminar las consecuencias de una infracción e invoca recientemente un principio general inherente a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, según el cual se debe indemnizar a los particulares por los actos ilícitos de las autoridades públicas (véase Gellermann, M., *EUV/EGV* [Rudolf Streinz editor], München 2003, volumen 57, art. 288, apartado 38; Wegener, B./Ruffert, M., *Kommentar zu EUV/EGV* [Calliess/Ruffert editores], 3. edición, 2007, art. 288, apartado 36; Hidien, J., *Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der EU-Mitgliedstaaten*, Baden-Baden 1999, S. 12 f.). Lenaerts, K./Arts, D./Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2a. edición, Londres 2006, apartado 3-041, S. 109, ven en la jurisprudencia relativa a la responsabilidad extracontractual una fuente importante para la creación del concepto de responsabilidad patrimonial en el Derecho comunitario.  
El Tribunal de la Asociación Europea de Libre Comercio ha justificado el concepto de responsabilidad patrimonial de los Estados miembros del Espacio Económico Europeo (EEE) por infracciones contra el Derecho del EEE con el principio de homogeneidad, así como con el objetivo del Acuerdo EEE de garantizar a los individuos y a los operadores económicos una igualdad de trato y las mismas oportunidades (véanse las sentencias de 10 de diciembre de 1998, Sveinbjörnsdóttir [E-9/97, apartado 62], de 30 de mayo de 2002, Karlsson [E-4/01, apartado 25], y de 20 de junio de 2008, Nguyen [E-8/07, apartado 31]).
- 10 No existe ninguna disposición correspondiente en el derecho comunitario europeo. Desde el punto de vista del derecho europeo se puede afirmar que una sentencia de incumplimiento puede ser útil, sin embargo no es necesaria a fin de reclamar la responsabilidad patrimonial. Tal como lo señaló el TJCE en su sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du Pêcheur Pêcheur y Factortame (C 46/93 y C 48/93, Rec., I 1029, apartado 54), el origen de un derecho a indemnización procedente de una responsabilidad patrimonial contra un Estado miembro no depende de que el TJCE se haya pronunciado sobre dicho derecho en un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE. Debido a su función específica como procedimiento de control de legalidad objetiva (y no de protección de intereses individuales), así como a la independencia de la Comisión en cuanto a la cuestión de iniciar o no un recurso por incumplimiento, no puede considerarse dicho procedimiento como parte de la vía judicial. Véanse las conclusiones de la Abogado General Trstenjak de 4 septiembre de 2008, Danske Slagterier (C-445/06, Rec. p. I-0000, apartado 129).
- 11 En opinión del TJCE, la determinación de plazos adecuados constituye un caso de aplicación del principio fundamental de la seguridad jurídica Véanse las sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe (33/76, Rec., 1989, apartado 5), Comet (45/76, Rec., 2043, apartados 13 y 16), Francovich y otros (C 6/90 y C 9/90, Rec., I 5357, apartado 43), de 14 de diciembre de 1995, Peterbroeck (C 312/95, Rec., I 4599, apartado 14), de 10 de julio de 1997, Palmisani (C 261/95, Rec., I 4025, apartado 27), de 1 de junio de 1999, Eco Swiss (C 126/97, Rec., I 3055, apartado 45), de 22 de febrero 2001, Camarotto y Vignone (C 52/99 y C 53/99, Rec., I 1395, apartados 28, 30), de 20 de septiembre de 2001, Courage y Crehan (C 453/99, Rec., I 6297, apartado 29), y de 13 de julio de

## El Tribunal Andino reconoce por primera vez el concepto de responsabilidad

- 2006, Manfredi (C 295/04 a C 298/04, Rec., I 6619, apartado 62). Véase también Von Bogdandy, A., *Das Recht der Europäischen Union* (Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf editores), volumen I, Múnich 2007, art. 10, apartados 48, 54, 54a.
- 12 En su sentencia *Fédéchar* (8/55, Rec. 1956, 297, 312) del año 1956, el TJCE reconoció la teoría de los implied powers.
- 13 Véase Calliess, C./Ruffert, M., *Kommentar zu EUV/EGV* [Calliess/Ruffert editores], 3. edición, 2007, art. 5, apartado 17.
- 14 Lenaerts, K./Arts, D./Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2a. edición, Londres 2006, apartado 11 001, señalan que el TJCE considera estos principios generales de derecho únicamente como fuente de inspiración con el objetivo de desarrollar un derecho de responsabilidad patrimonial comunitario; Schockweiler, F./Wivienes, G./Godart, J. M., "Le régime de la responsabilité extra-contractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne", *Revue trimestrielle de droit européenne*, enero-marzo de 1990, S. 74; Gellermann, M., *EUV/EGV / Rudolf Streinz* (editores), Múnich 2003, S. 2397, apartados 1, 8; Baratta, R., *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, Antonio Tizzano (editor), Milán 2004, p. 1291.
- 15 Véanse las conclusiones de la abogada general Trstenjak de 28 de marzo de 2007, *Internationaler Hilfsfonds e.V./Comisión* (C 331/05 P, Rec. 2007, I-5475 apartado 72); Kucsko-Stadlmayer, G., *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag* (Heinz Mayer editor), art. 288, apartado 2; V. Bogdandy, A., "Die außervertragliche Haftung der Europäischen Gemeinschaften", *Juristische Schulung*, 1990, cuaderno 1, S. 872; el mismo en: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, art. 288 EGV, apartado 14 (enero de 2001); Borchardt, *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts / Manfred Dausen* (editor), P I. Apartado 221; Ruffert, M., *Kommentar zum EUV/EGV*, 1a. edición (1999), art. 288, apartado 1. Sentencia del TJCE de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du Pêcheur und Factortame* (C 46/93 und C 48/93, Rec. 1996, I 1029, apartados 29 y 30).

# LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO OCHO AÑOS JUGANDO A LA RONDA SIN ENCONTRAR AL LOBO

## Alejandro Neyra

Es bachiller en Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y bachiller en Literatura por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Maestría en Diplomacia por la Academia Diplomática del Perú. Se desempeñó como delegado en la Representación Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra. Anteriormente trabajó en la Oficina de Promoción Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el área de Promoción de Inversiones. Ha sido profesor del curso de formación de la Fundación de la Academia Diplomática del Perú y dictado conferencias en materia de propiedad intelectual, especialmente en temas relacionados con la diversidad biológica. Autor de los libros de cuentos *Peruanos Ilustres* (Solar, 2005) y *Peruvians do it better* (Sarita Cartonera, 2007) así como de diversos artículos literarios y cuentos publicados en revistas especializadas.



**M**ás de siete años después de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), realizada en Doha en noviembre de 2001, en la cual se aprobó un ambicioso conjunto de principios conocido como la Declaración de Doha, pocos han sido los acuerdos concretos para implementar las metas que se acordaron para la denominada Ronda del Desarrollo. En un mundo imbuido actualmente en una crisis financiera casi sin precedentes, lo más preocupante para el sistema de libre comercio es que pocos recuerdan ya la existencia de la Ronda, y muchos coinciden en que cualquier resultado que pueda obtenerse será en realidad insignificante para la economía mundial en términos de intercambio comercial.<sup>1</sup> La Organización Mundial del Comercio creada en 1994 entre bombos y platillos, es ahora sede de una burocracia internacional que se confunde a sí misma con la tan criticada –por los gestores de la “diplomacia económica”– Organización de Naciones Unidas, o con cualquier otro organismo internacional con sede en Ginebra.

En la actualidad, pues, parece haberse hecho más evidente que lo que se acordó en Doha respondió a una coyuntura particular y quizás única en los últimos años –pocos meses después de los ataques del 11 de setiembre de 2001–, y en un escenario global en el que se identificó al comercio como un medio eficaz para combatir pacíficamente la falta de seguridad a nivel internacional. En el transcurso de los últimos años –con la única excepción de 2004 probablemente– cada mes de julio se ha convertido en un momento de inusitada excitación en los pasillos de la OMC, una mezcla de pasión y frenesí para lograr el tan anhelado resultado de adoptar un acuerdo que permita salvar la Ronda de Doha. El resultado final ha sido decepcionante una y otra vez. En julio de 2008 la situación se mantuvo inalterable, con la única diferencia que ya cada vez menos prensa y menos protestantes anti-globalización se interesaron por lo que pudiera ocurrir, como si la OMC se hubiese adaptado con precisión de relojería suiza a la calma de la apacible ciudad de Calvino.

Para entender esta situación, hay que hacer un breve análisis de la reciente historia de la Organización, especialmente de la Ronda de Doha, a fin de ver que pese a los recurrentes fracasos, colapsos y debacles de las que se habla cada julio en Ginebra, hay algunas cosas que sí han cambiado y que hay que tener en cuenta para entender a cabalidad la situación del sistema de libre comercio, y por qué no, encontrarle una real solución, pues a la larga lo que está en juego es solo la manifestación de una corriente de pensamiento, que hasta ahora parece contener la mejor receta para lograr el desarrollo: *el liberalismo*.

### ***EL LENGUAJE DIPLOMÁTICO (O LA JERGA) DE LA RONDA DE DOHA: PAQUETES, VENTANAS DE OPORTUNIDAD, CONSENSOS, FRACASOS***

Luego de la fallida V Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún en 2003, se levantaron las primeras voces de alarma por la falta de resultados concretos en la negociación multilateral, producto, entre otras cosas, de la falta de voluntad política de los países desarrollados para enfrentar decididamente las medidas distorsionantes del comercio, y en especial de la agricultura, al mismo tiempo que buscaban mayor liberalización para productos no agrícolas, servicios, inversiones, entre otros temas. De aquí nacen las primeras coaliciones de países en desarrollo en busca de una voz y de un nuevo liderazgo, que los haga realmente actores de la negociación, a diferencia de lo ocurrido en la Ronda Uruguay. Así surge el G20, al cual el Perú ingresa, para salirse de manera un tanto rocambolesca –poco después de Cancún– y finalmente reincorporarse únicamente en agosto de 2006.<sup>2</sup>

En julio de 2004, luego de casi un año de negociaciones desde Cancún, los miembros de la OMC acordaron una serie de medidas para reorientar los debates y se acordó dejar de lado –al menos en esta Ronda– algunos temas que un grupo de países en desarrollo, principalmente el Grupo Africano, no querían negociar (tres de los llamados “temas de Singapur”: competencia, compras públicas e inversiones). En Ginebra, el Consejo General adoptó el “Programa de Trabajo de Doha”, también denominado *framework* o “paquete” de julio de 2004. Dicho documento pretendía marcar el rumbo para que los miembros acuerden la adopción de “modalidades” – un concepto más bien difuso que sirve para englobar un conjunto de acuerdos mínimos que incluyen fórmulas y compromisos para adoptar un acuerdo hacia el momento final de las negociaciones de la Ronda.

Luego de un período en el cual las discusiones parecían poder encarrilarse gracias a las medidas adoptadas en el citado paquete de julio de 2004, se pudo comprobar que esto no era del todo posible. Durante todo el año 2005 no hubo un real acercamiento entre las posiciones de los principales actores en la negociación en los principales temas de la Agenda y sí se apreció un continuo desgaste debido al continuo enfrentamiento en temas considerados sensibles. Hacia el final de 2005, quedó claro que el objetivo de encontrar una verdadera salida negociada en los principales temas no se iba a poder cumplir. Como consecuencia de dicho estancamiento, en noviembre de 2005, los miembros de la OMC habían decidido aceptar un “recalibramiento” de las ambiciones esperadas en Hong Kong, lo que llevó a contentarse con resultados más bien modestos. Finalmente, como era previsible, la VI Conferencia Ministerial de la OMC, llevada a cabo entre el 13 y 18 de diciembre de 2005 en Hong Kong, permitió llegar a una serie de compromisos básicos en los diferentes temas de las negociaciones, sin lograr un verdadero desencadenante que augurase una solución real al estancamiento que vivía la organización, dejando la adopción de las llamadas modalidades en agricultura y los principales temas de negociación, para abril de 2006, manteniendo como fecha del final de la Ronda, diciembre de 2006 (fecha que tenía lógica en el hecho que el “fast track”<sup>3</sup> de que gozaba el Presidente de los Estados Unidos vencía a mediados de 2007).

Sin embargo, pocos meses después la Ronda de Doha fue suspendida de manera indefinida el 24 de julio de 2006, luego de que las negociaciones entre Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Australia, India y Brasil (entonces denominado G-6) culminaran sus consultas sin posibilidad de acuerdo alguno, principalmente en las áreas que se habían identificado como prioritarias para la negociación: 1) La disminución de los subsidios internos por parte de los EE.UU; 2) La reducción de los aranceles de la Unión Europea para el acceso de productos agrícolas; y, 3) la reducción de los aranceles para los países en desarrollo, especialmente los países

emergentes (Brasil, India, China) en productos industriales. En términos prácticos, antes de julio se había llegado a un cruce de ofertas insuficiente por parte de los principales actores, pero fue Estados Unidos el que cargó las críticas y fue declarado como el gran culpable, pues si bien es cierto abrió los espacios para recortar sus ayudas internas de 20 mil millones de dólares a una cifra alrededor de los 15 a 17 mil millones,<sup>4</sup> dicha reducción fue considerada muy insuficiente tanto por la Unión Europea como por el G-20.

De esta manera, luego de casi cinco años de infructuosas negociaciones la Ronda de Doha enfrentaba una crisis casi mortal que había motivado una suspensión indefinida, algo totalmente inédito para la aún joven organización.

Pero la suspensión no duró demasiado. Apenas el 16 de noviembre de 2006 se acordó –en una reunión informal del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC)– levantar la suspensión indefinida de las negociaciones multilaterales de la OMC en el marco de la Ronda de Doha. Esta iniciativa fue tomada casi exclusivamente por el Presidente del CNC, director general de la OMC Pascal Lamy,<sup>5</sup> quien luego de haber sido elegido Director General hacia finales de 2005 se había convertido ya en el real impulsor de las negociaciones, a diferencia de su más bien cauto y poco proactivo predecesor, el tailandés Supachai Panitchpadki.

El 2007 empezó nuevamente con un llamado de los ministros de Comercio en Davos para reimpulsar los esfuerzos de la negociación – ya una costumbre infructuosa, así como los muchos otros llamados efectuados en los últimos años por los ministros y líderes de APEC e incluso de los líderes del G-20 (en este caso hablamos del global, reunido para debatir la crisis financiera por primera vez en noviembre de 2008). En esta reunión, en la que por primera vez fue invitado el Perú –representado por la Ministra de Comercio, Mercedes Aráoz– se habló de alcanzar la “ventana de oportunidad” existente, identificada como el período hasta julio de 2007, cuando no sólo culminaba la autoridad del Presidente de los Estados Unidos o “fast track” sino que se esperaba tomara posesión un nuevo Congreso de tendencia demócrata en los Estados Unidos. La ventana se rompió en pedazos en esa fecha, luego que las negociaciones no prosperaran durante aquellos meses, más allá de los desesperados intentos de Lamy y de los delegados en Ginebra –pues esta vez no se quiso correr el riesgo de convocar a los Ministros a la ciudad.

Como suele suceder también ya con regularidad, luego de la pausa de verano de agosto, poco a poco se fueron reanudando las diversas reuniones de los Comités y Grupos de Negociación, aunque con un ánimo ligeramente

distinto pues se conocía que el mayor actor en las negociaciones –los Estados Unidos– se encontraba en una situación complicada en la que cualquier posible acuerdo negociado por sus representantes comerciales tendría que pasar por la criba del Congreso. Sin embargo, pese a esa situación *sui generis*, las negociaciones continuaron y el 2008 se inició con una nueva reunión en Davos y un nuevo llamado de los ministros de Comercio para aprovechar un año en que las predicciones de una crisis económica global hacían más urgente que nunca un acuerdo en Ginebra.

Al principio se habló de la Pascua, pero luego el límite, naturalmente, fue de nuevo julio de 2008. Así, después de dos años, los ministros de Comercio –de hecho en el caso de los cuatro nuevos grandes actores de la negociación (Brasil, India, Estados Unidos y las Comunidades Europeas) fueron las mismas personas que se reunieron y fracasaron en julio de 2006– fueron convocados nuevamente a Ginebra, donde permanecieron casi diez días entre consultas, rumores de éxito y fracaso. Al final el resultado fue, sin mayores sorpresas, el mismo. En estas ocasiones todos se dividieron las culpas, pero la sensación –un tanto ficticia– fue que se estuvo muy cerca y “pequeños” temas como la salvaguardia especial en agricultura, fueron los que bloquearon la negociación. No se sabe hasta que punto eso es real, pues lo único que hubiera quedado como acuerdo eran algunos números –únicamente en agricultura y productos industriales– para construir las reales modalidades y llegar a un acuerdo final.

Curiosamente con un gobierno norteamericano *lame-duck* (de salida y debilitado) y pese a este fracaso, Pascal Lamy hizo un llamado a retomar las negociaciones apenas en setiembre de 2008, y luego de haber convocado nuevas reuniones en Agricultura y NAMA, que a su vez produjeron nuevos textos y nuevas reacciones y una nueva agitación en Ginebra –que llegó al extremo de “amenaza” en convocar a una nueva reunión ministerial–. Para diciembre de 2008, no obstante, la calma había vuelto, igual que el desánimo y la incertidumbre.

El año 2009 comenzó con una crisis financiera global y también con un nuevo gobierno en los Estados Unidos. Después de ocho años, los demócratas vuelven al poder, esta vez con un líder afroamericano que ha levantado muchas expectativas y esperanzas. Sin embargo, muchos esperan también que el gobierno de Barack Obama tenga una aproximación menos positiva hacia el libre comercio. Eso es discutible: el último gobierno de Clinton fue el que negoció el NAFTA y fue un gran propulsor del libre comercio, inclusive en la región latinoamericana, con las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el marco de la Iniciativa de las Américas. Aun cuando la economía norteamericana no es la misma, el argumento de que el nuevo gobierno será anti-libre comercio

es facilista y carece de fundamento. Probablemente un nuevo enfoque exista, sobre todo en la fase inicial del gobierno, y seguramente también un mayor énfasis en temas como el ambiental y el laboral –este último no forma parte de la Ronda– vinculados al libre comercio. Al mismo tiempo, Obama sabe que Estados Unidos debe cambiar –como su propio eslogan lo decía– y para ello Estados Unidos debe retomar la senda del diálogo, compromiso y reencuentro con los organismos internacionales y el sistema internacional en su conjunto. La Organización Mundial del Comercio no debería ser ajena a este nuevo enfoque.

La Ronda de Doha, pues, no está suspendida, muerta ni mucho menos enterrada. Hace mucho que está en cuidados intensivos por falta de liderazgo y porque actualmente la OMC replica un sistema internacional complejo en el que nuevos actores –como los BRICs<sup>6</sup> o países en desarrollo emergentes, aun cuando cabe recordar que Rusia no es parte de la OMC– han tomado partido de este “desorden” internacional. Un nuevo gobierno norteamericano deberá enfrentar estos problemas en gran escala –y sin duda los dominios de la paz y seguridad son mucho más complicados–, pero una buena probeta de ensayo podría ser la OMC, donde los intereses económicos son reales y al mismo tiempo los resultados de la Ronda de Doha pueden no constituir –en las actuales circunstancias– un cambio dramático para la economía norteamericana. Cerrar una Ronda incorporando –o cuando menos dando espacio a que se pueda hacer en una subsiguiente e inmediata Ronda– los intereses demócratas en la negociación, debería estar en el radio de mira de un líder de quien se espera visión y firmeza. Esperemos que sea así.

### **ALGUNOS RESULTADOS REALES DE LA NEGOCIACIÓN: LOS NUEVOS ACTORES**

Algo que queda claro de las negociaciones en esta Ronda es el hecho que se consolidarán nuevos actores principales en las negociaciones. Esto se fue perfilando desde la creación del G-20 en Cancún y probablemente puede considerarse fortalecido desde julio de 2008, cuando China entró –por vez primera– con fuerza a la mesa de negociaciones.

En la mayor parte de la década de los noventa, la constante fue la extensión de la aplicación de políticas liberales alrededor del planeta, lo que propició el surgimiento de la Organización Mundial del Comercio, en 1994, luego de más de diez años de negociación en la llamada “Ronda Uruguay”. Durante varios años, las negociaciones siguieron el impulso y el optimismo que trajeron consigo la universalización del libre comercio y, atendiendo a esa lógica, los principales actores siguieron siendo los países que

tradicionalmente buscan una mayor liberalización y la creación de mayores mercados abiertos en el mundo. Estados Unidos, las Comunidades Europeas, Japón y Canadá (la llamada “QUAD”)<sup>7</sup> imponían los temas y el ritmo de las negociaciones.

Luego del fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle en 1999 y del “milagro” producido en 2001 para lanzar la llamada Ronda del Desarrollo, con resultados orientados a la mejora de las condiciones de los países en desarrollo, los últimos años se han visto marcados por un estancamiento en el proceso, pero al mismo tiempo por el surgimiento de un nuevo grupo de países en desarrollo que han tratado de equilibrar las negociaciones al mismo tiempo que desacelerar el proceso de liberalización en áreas que se consideran como sensibles.

Así, en 2003, el surgimiento del G-20 como un grupo de países en desarrollo con intereses comunes en el tema agrícola, permitió que Brasil e India se consolidaran como los nuevos actores de la Ronda y del sistema. En la actualidad, el G-4 –que algunos denominan “nueva QUAD”– está conformada por Estados Unidos, las Comunidades Europeas, Brasil e India, países infaltables en las diversas reuniones de alto nivel que se efectúan y alrededor de los cuales se distribuyen otros actores con intereses más o menos similares. A estos cuatro actores principales se les une en ocasiones Australia (en su momento denominada “FIPS”<sup>8</sup> –o cinco partes interesadas) y Japón (G-6), y más recientemente aún, desde la Ministerial de julio de 2008, la China –país con un crecimiento y potencial económico-comercial impresionante, pero que ingresó tardíamente a la OMC, en diciembre de 2001, casi en coincidencia con el lanzamiento de la Ronda de Doha.

Este nuevo reposicionamiento ha llevado a crear también un balance –o más bien una neutralización– de los temas que se negocian. Así, mientras que los temas de agricultura (mayor liberalización, pero sobre todo recorte de subsidios y medidas distorsionantes por parte de los países desarrollados) son el mayor interés del nuevo polo de poder que representan Brasil, India y China, además de otros países en desarrollo; el mayor interés de los Estados Unidos, las Comunidades Europeas, Japón y otros, reside en lograr una rebaja arancelaria tendiente a la armonización para los productos industriales y una mayor liberalización del comercio de servicios en las principales economías en desarrollo.

En todo caso, si algo dejó el nuevo –y no necesariamente último– “fracaso” de julio de 2008 es que un actor novato ha comenzado a tomar un rol más preponderante en las negociaciones y a asumir un liderazgo que en el actual contexto de la economía mundial es ciertamente natural. Este nuevo actor, claro está, es China,<sup>9</sup> quien pagó caro su ingreso tardío a la OMC, y

jugó un rol muy cauto en un principio pero ahora, sin duda, está dispuesto a cobrar –también caro– su rol de potencia emergente, en este caso en convivencia con India, toda vez que Brasil en el contexto de la Ministerial de julio de 2008 cedió su rol de liderazgo a cambio, según se comenta, de un supuesto acuerdo –del cual no se conoce detalles– con los Estados Unidos.

En ese sentido, la importancia política del actual momento es que estamos frente a una reconfiguración del sistema multilateral del comercio, que es en cierto modo particular; pero que responde también al más amplio sistema de las relaciones internacionales. Estados Unidos, la superpotencia, debe compartir ahora sus intereses con otras potencias emergentes, las cuales intentarán asumir y reafirmar su liderazgo en cada momento. Esto, como ya se señaló, marcará el proceso de negociaciones multilateral –y de seguro no únicamente en el área comercial– en las próximas décadas del siglo XXI.

## LA POSICIÓN PERUANA

Para el Perú, el fracaso permanente de la Ronda de Doha no presenta mayores efectos negativos, gracias a la estrategia adoptada desde el gobierno de Alejandro Toledo, de acceso a mercados basada en fortalecer nuestra inserción comercial en los mercados internacionales a través de una activa negociación de acuerdos de libre comercio bilaterales o plurilaterales, política que ha sido continuada por el actual gobierno. El libre comercio o casi libre comercio que se tiene con la Comunidad Andina, con el Mercosur, Chile, Tailandia y los Tratados de Libre Comercio con los EE.UU. y China (aún en fase de implementación) sitúan a nuestro país en un plano comercial ofensivo sólo comparable en la región con Chile, México y Costa Rica. Este posicionamiento debe fortalecerse en el futuro inmediato con las negociaciones de un acuerdo de asociación con la Unión Europea –iniciado en 2009–, así como con los países centroamericanos y con algunos países del Asia tales como Japón y Corea –también en curso de negociación.

Adicionalmente, el Perú, en este tiempo ha encontrado un nuevo espacio desde el cual enfrenta sus negociaciones en el nivel multilateral, en especial en un área clave como es la agricultura. De un país que formaba parte del G-33,<sup>10</sup> cuyos intereses en la Ronda son básicamente defensivos y responden a intereses de países como la India, Indonesia y Filipinas que buscan sobre todo seguridad para su agricultura y no son exactamente promotores de libre comercio, el Perú ha pasado a convertirse sobre todo en un país “ofensivo” que busca abrir mercados - posición que refleja mucho

más adecuadamente el posicionamiento y la visión de nuestro país en el mundo.

Así, el Perú reingresó al G-20 en agosto de 2006 y al grupo de Cairns en noviembre de ese mismo año. Hoy el Perú, después de un tiempo considerable, está ubicado en espacios negociadores funcionales a nuestros intereses, como el Grupo de Cairns y el G-20 – grupos que promueven la más amplia liberalización del comercio agrícola. Y este es un punto de partida adecuado para definir y aplicar una coherente política comercial multilateral, muy sincronizada con los intereses del Estado, las empresas y los consumidores nacionales.

Adicionalmente, para nuestro país la agenda negociadora en el nivel multilateral se presenta más o menos sin mayores obstáculos debido a que nuestros aranceles se encuentran consolidados en un 30% – con un promedio de arancel aplicado de alrededor del 10%. De ese modo, casi cualquier reducción que se apruebe, caerá en lo que en jerga comercial se denomina “agua” – que no es más que el espacio entre nuestros aranceles aplicados y los consolidados.

Por eso, sin correr mayores riesgos, todo lo que queda de la Ronda puede ser ganancia, pues se abrirán otros mercados que pueden ser de interés real o potencial para nuestras exportaciones. Al mismo tiempo, ganancias más específicas que pueda obtener el Perú de la Ronda están vinculadas en áreas como propiedad intelectual – en particular en lo vinculado a la protección de nuestros recursos genéticos y conocimientos tradicionales – los subsidios a la pesca – que limitarán prácticas distorsionantes de mercados competitivos para el Perú – o facilitación de comercio – que mejorarán las prácticas de muchos países de destino para nuestras exportaciones. De este modo, aunque es cierto que de alguna manera marginales, los beneficios que pueden obtenerse serán complementarios a aquellos que se puedan lograr de manera bilateral o regional.

En conclusión, no debemos perder de vista las negociaciones comerciales multilaterales, especialmente porque nada asegura que en el futuro no se vuelva a privilegiar éste a otros foros de negociación, en un momento en que la crisis económica impone nuevas exigencias, retos, y sin duda nuevas prioridades. El ideal es que ambas vías – ahora un tanto desligadas – confluyan nuevamente, para beneficio del sistema. La actual situación económica del Perú nos ubica en una posición expectante, para que de darse este panorama más positivo – que es lo que debemos esperar siempre, aun preparándonos para un escenario negativo – extraigamos las mayores ventajas que consoliden al Perú como un líder en la región. Ojalá lo logremos.

### Notas

- 1 Hay muchos análisis sobre los efectos de la Ronda para la economía mundial, como “The shrinking gains of trade” (Ackerman, 2005, que puede encontrarse en <http://ase.tufts.edu/gdae/pubs/wp/05-01ShrinkingGains.pdf>). Sin embargo, la mayoría de proyecciones realizadas año a año han quedado superadas por la inacción en la Ronda y por la crisis vivida desde 2008 que hace más complejo el cálculo de posibles ganancias en material de comercio.
- 2 El G20 surgió primero de una reunión informal de Representantes latinoamericanos en Ginebra en las semanas previas a Cancún. Una vez en la sede mexicana, Brasil tomó el liderazgo y convirtió al Grupo en una plataforma de acción amplia de países desarrollados. El Perú formó parte del Grupo desde un inicio, pero al parecer debido a presiones de los Estados Unidos, con quien el Perú buscaba concretar un Tratado de Libre Comercio, el Perú se retiró. Solo luego con el nuevo gobierno en 2006, el Perú se reincorporó al Grupo, al mismo tiempo que se hizo miembro también del Grupo Cairns – una antigua alianza de países exportadores agrícolas.
- 3 Potestad que el Congreso norteamericano dá al Ejecutivo para negociar de manera expedita acuerdos comerciales y que implica que el Legislativo puede revisar sólo el acuerdo de manera global, y no sugerir modificaciones o revisiones posteriores.
- 4 En 2008 esta cifra se redujo a alrededor de catorce mil millones pero las circunstancias cambiaron y entonces se consideró la cifra también insuficiente. De hecho en los últimos años Estados Unidos ha utilizado mucho menos de diez mil millones de dólares en subsidios pero no quiere perder maniobrabilidad para, de ser necesario, poder aumentar los mismos.
- 5 Pascal Lamy fue “reelegido” en diciembre de 2008, al no presentarse otro candidato para el puesto. Antes de su elección Lamy había sido Comisario europeo para el Comercio, máximo puesto en la Unión Europea en materia de negociaciones comerciales internacionales, comparable en la práctica al USTR – Representante Comercial de los Estados Unidos.
- 6 Brasil, Rusia, India y China.
- 7 QUAD por Quadriateral.
- 8 FIPS por Five Interested Parties.
- 9 El ingreso de China luego de varios años de negociaciones se produjo en noviembre de 2001. Sin embargo, es de notar que Hong Kong China es miembro desde 1994, al igual que China Taipei, en la medida que la membresía de la OMC responde a economías o territorios aduaneros.
- 10 Grupo de países en desarrollo liderados por India e Indonesia que buscan asegurar dos objetivos: la posible aplicación de una medida denominada salvaguardia especial, y la creación de una categoría de productos agrícolas llamada “productos especiales” a los cuales no se les aplicarían los recortes que se acuerden en la Ronda.

# EL DESARROLLO ECONÓMICO DE COREA Y EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN

**Nak Won, Choi**

Catedrático del Departamento de Filología Hispánica de la Universidad Nacional de Chonbuk en Corea del Sur. Es miembro de la Asociación Coreana de Hispanistas, de la Asociación de Hispanistas de Asia, de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en Corea y de la Asociación de la Literatura comparativa en Corea. Tiene varios libros publicados, el último es *La vida de Lazarillo de Tormes y sus fortunas y adversidades*, traducción al coreano, Seúl, Chimanchi, 2008.



**D**icen que Corea es uno de los cuatro dragones de Asia (Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur). Esto significa que Corea es uno de los países que ha desarrollado más su economía recientemente. Corea, que se destruyó casi totalmente durante la Guerra Coreana (1950-1953), ahora posee un volumen económico que llega al treceavo lugar en el mundo. El rápido desarrollo económico de Corea, llamado, digamos, “el milagro del Río Jan”<sup>1</sup> es objeto de estudio de los países, no solamente asiáticos, sino también de todo el mundo. Además, muchos países eligen Corea como modelo ejemplar de desarrollo económico. Al mismo tiempo, Corea demuestra, a los países que han sufrido experiencias históricas similares, que existe la posibilidad del desarrollo económico. Durante los últimos 30 años, el promedio de crecimiento de la producción nacional ha llegado a ser un 8,4 por ciento y Corea es uno de los países que ha obtenido crecimientos más altos en el mundo.<sup>2</sup>

## I. LOS MOTORES DEL TRIUNFO ECONÓMICO DE COREA

Aunque hay varias opiniones sobre los motores que han estimulado y estimulan el triunfo económico de Corea, elegimos algunos: en primer lugar, el fervor educativo y el espíritu de sacrificio de las madres coreanas. Corea no tiene muchos recursos naturales, pero sí humanos. La educación es un medio de cultivar y mejorar los recursos humanos. Las madres coreanas consideraban, el educar bien a sus hijos, como su primer objetivo en la

vida, y se dedicaban con todo su esfuerzo a educar bien a sus hijos, a pesar de sus escasos recursos económicos. Los efectivos humanos, bien educados, han servido de la mano de obra calificada para el desarrollo económico. Detrás de éste reside el fervor y el espíritu de sacrificio de las madres coreanas que han dedicado toda su vida al futuro de sus hijos; en segundo lugar, el liderazgo, que rompió el círculo vicioso de pobreza en la etapa inicial de la construcción nacional. Cuando aún no existía un sistema establecido, el papel de un líder era mucho más importante que ahora. Además, para que Corea, ya convertida en el frente avanzado de la guerra fría, sobreviviera y desarrollase la economía y las industrias, era muy necesario ‘un liderazgo fuerte’; en tercer lugar, la capacidad de los coreanos para superar las crisis: ésta es muy especial, porque aunque los coreanos caemos en las dificultades, volvemos a levantarnos rápidamente, venciéndonos. Alguien dice que los coreanos tenemos algunos genes particulares para convertir la mala suerte en felicidad. Hay otra opinión en el sentido de que, el espíritu práctico de los coreanos, que busca el desarrollo sustancial a través del trabajo intenso, se ha combinado eficientemente al capitalismo en los procesos de la industrialización. Este tipo de capacidad de los coreanos hace que nos solidaricemos cuando necesitamos urgentemente la unidad del pueblo: por ejemplo, en los Juegos Olímpicos de 1988, los “cortabolsas” de todo el país se reunieron y acordaron no robar a los visitantes extranjeros. Y los ciudadanos participaban activamente en la campaña para reducir el número de vehículos y se turnaban para llevar coche cada dos días. Durante la época en que Corea recibió la ayuda del Fondo Monetario Internacional, todo el pueblo coreano participó voluntariamente en la campaña para donar oro, o sea, los objetos de oro que teníamos en casa; y por último, una personalidad muy propia de los coreanos para hacer algo rápidamente, es decir, “pali pali” en coreano, lo que representa el gran motor para el desarrollo de la industria informática. En tiempos pasados, esta personalidad se criticó acerbamente como símbolo de imprudencia. Sin embargo, este espíritu de hacer algo con rapidez ha contribuido mucho a la industrialización y al desarrollo de la informática a corto plazo.

## **II. EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN SEGÚN LAS ETAPAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO**

### ***1. Las características de la educación coreana y su rápido crecimiento***

Entre estos motores del éxito económico, la educación ha cumplido un gran papel en los procesos del crecimiento económico, es decir, la educación coreana ha contribuido bastante a la difusión de las poderosas políticas de modernización coreanas y al rápido crecimiento de la economía.

Las características de la educación coreana que han servido de impulso para el crecimiento económico son las siguientes: primero, influidas por la tradición confucianista que pone énfasis en la educación, el gobierno no ha costeado la mayoría de los gastos generados por la enseñanza, sino que han sido las familias interesadas quienes lo han hecho; segundo, el alto nivel social de los que se dedican a la docencia, también de acuerdo con la tradición confucianista; tercero, la filosofía educativa que acentúa más la moralidad y la disciplina; cuarto, según el nivel educativo, diferencia claramente el nivel económico; quinto, existe mucha demanda de enseñanza porque ésta se considera como un medio para conseguir el estado social más alto. Y por último, en la etapa inicial del desarrollo económico, tuvo un gran éxito la inversión en las industrias de la mano de obra intensiva que exigían unas técnicas simples. Eso hacía que muchos obreros con poca formación las aprendieran con facilidad.

El crecimiento en educación, casi milagroso, de Corea, es también otro elemento destacado para el resto de países de todo el mundo. En los años 1960, a pesar de la baja renta per cápita, que llegó a ser de 90 dólares, la tasa de ingreso en las escuelas primarias era más alta que en los países cuya renta per cápita era de 200 dólares, y en el caso de las secundarias, de 380 dólares. En los bachilleratos, la tasa era similar a la de países como Chile, Hungría, Venezuela e Italia, etc., cuya renta per cápita era 3 ó 4 veces más alta que en Corea. Hoy en día, la tasa de ingreso en bachillerato llega al tercer lugar del mundo, después de Estados Unidos y Canadá. Este crecimiento educativo se debe al gran entusiasmo por la enseñanza del pueblo coreano. Este fervor educativo ha constituido el gran fundamento de la rápida expansión de la educación, nunca vista en otros países. Éste, por una parte, imponiendo al gobierno coreano que invirtiera más en educación y, por otra, a las familias interesadas que asumiesen su deber de pagar los gastos por la enseñanza, exigidos por la expansión educativa. La expansión educativa coreana no ha sido dirigida por el gobierno, sino por el alto nivel de demanda educativa del pueblo coreano. La popularización de la enseñanza en Corea ha ayudado al pueblo a adaptarse mejor a las nuevas ideas; a identificarse como miembros de un mismo país; a tener una actitud más abierta a las nuevas políticas ejercidas por el gobierno; y ha contribuido a optimizar los recursos intelectuales. No cabe duda de que la expansión y la popularización de la educación han ofrecido un fuerte impulso al crecimiento económico coreano.

## ***2. El papel de la educación según las etapas del desarrollo económico***

Ahora, veamos el papel de la educación según las etapas del desarrollo económico. En la etapa inicial de la industrialización, en los años 60, que

fue cuando se impulsó efectivamente el Plan del Desarrollo Económico Coreano, se expandió rápidamente la enseñanza primaria. Las medidas tomadas durante este tiempo son las siguientes: la realización de las clases por turnos (2 ó 3 veces al día), incluyendo el horario nocturno; el abundante número de alumnos en un aula; los programas de formación para los maestros y los profesores a corto plazo; y el fomento de la fundación de escuelas privadas, el cual era una manera de suplir la falta de la enseñanza oficial, etc. Son medidas para cimentar, a corto plazo, el sistema de enseñanza primaria obligatoria. La expansión rápida de la enseñanza primaria permitió el suministro de mano de obra calificada a las industrias ligeras como la textil que exige intensivamente la mano de obra en la etapa inicial de la industrialización y contribuyó al aumento de productividad del sector agrícola. Sobre todo, la enseñanza de base para las mujeres permitió abastecer apropiadamente de mano de obra femenina al sector industrial y contribuyó a controlar el aumento de la población.

En los años 70, toda la fuerza del pueblo coreano se centró en la realización de políticas orientadas a incrementar el crecimiento económico. Además, en esta época de régimen militar, se forzó el control social en todo el país. Naturalmente la educación se orientó a apoyar el crecimiento económico y el control social. Se invirtió mucho en el cultivo de los bachilleratos profesionales para contentar la demanda de profesionales para el servicio técnico de la industria química pesada, se introdujo la práctica profesional en el sistema educativo y se formó la mano de obra imprescindible en las escuelas técnicas universitarias. Fue entonces cuando se pusieron en marcha las medidas concretas para vincular el sistema educativo a las estrategias de la industria.

En los años 80, cómo se lograron de alguna manera las metas del Plan del Desarrollo Económico; se incrementaron las industrias que intensifican la tecnología, el nuevo conocimiento e información. Era importante la educación superior, lo que se debió al entorno competitivo de la economía internacional y al desarrollo de las telecomunicaciones y la informática. La educación superior posibilita la producción de tecnología informática y el desarrollo de las técnicas administrativas, necesarias para utilizar las nuevas tecnologías y organizarlas. Por motivo de apoyar el crecimiento de las ciencias naturales, la medicina, las matemáticas y la fabricación de artículos propios de alto nivel, se necesitan las técnicas administrativas, también vinculadas a la educación universitaria. Una sociedad con un alto índice de población con estudios universitarios promueve un entorno adecuado para la investigación en nuevas tecnologías. Por otra parte, extendiéndose las industrias basadas en las ciencias naturales, las universidades se convirtieron en los lugares en que el intento de aplicar los frutos de las investigaciones a las industrias se unen a las investigaciones básicas.

Conforme a la demanda industrial, el gobierno invirtió mayormente en las instituciones educativas de alto nivel. Como resultado, las oportunidades para la educación de alto nivel se ampliaron mucho. El suministro abundante de profesionales universitarios dio un gran empuje al sector industrial de los artículos de montaje para exportación, muy dependiente de la tecnología extranjera. Se realizó la producción de alto valor, debida a la tecnología avanzada propia, y a la inversión eficaz en la educación e investigación. Es decir, Corea era capaz de producir los artículos electrónicos para la exportación y era posible que fabricara ordenadores. Las empresas coreanas empleaban a los universitarios bien calificados en los cargos administrativos y como ingenieros, con el fin de acoger las tecnologías extranjeras; y los enviaban a países desarrollados para aprender las nuevas tecnologías. Además, el gobierno fundó las instituciones de investigación e invitó a notables investigadores, que habían cursado sus carreras en países extranjeros, para que trabajasen en ellas. La inversión a nivel gubernamental y empresarial en la investigación contribuyó, en gran medida, al desarrollo de las industrias electrónicas y en computadoras. Se puede decir que, con posterioridad al año 1980, el fruto de la contribución educativa al crecimiento económico se debió a la educación universitaria, en su mayor parte.

En los años 1990, Corea se enfrentó al límite del crecimiento económico, el que dependía de la imitación y la transferencia de las tecnologías extranjeras, por la falta del poder competitivo, causada por la estructuración industrial de alto nivel. Por lo tanto, en el campo de la enseñanza, se empezó a poner énfasis en formar a personas de gran valor creativo, para que pudieran crear nuevas tecnologías. Se intensificaron la educación para el cultivo de la creatividad; las ciencias naturales avanzadas; y la calidad educativa a nivel mundial. Se emprendieron varias medidas para fomentar la competitividad en el ámbito universitario, como la evaluación de las universidades, la subvención administrativa y financiera, diferenciada según las calificaciones obtenidas por cada una de ellas; la caracterización y diversificación universitaria; la mejora del ambiente investigador; etc. Son medidas necesarias para entrar en el nuevo proceso de desarrollo económico.

Después de los años 90, se profundizó más la estructuración industrial de alto nivel conforme al desarrollo de la tecnología informática. Y se aumentó más la demanda de profesionales capaces de manejar la alta tecnología. Al mismo tiempo, se daba mucha importancia a los nuevos conocimientos y saberes, y las informaciones a causa de la complejidad económica, de la diversificación del gusto de los consumidores y de la alta competencia. Se exigían los conocimientos específicos y la capacidad para controlar bien las informaciones con el motivo de conseguir una alta productividad. Las actividades productivas iban, desde la producción de artículos concretos,

al control de las informaciones y al sistema de fabricación diversificada de pequeñas cantidades, que permitían responder con flexibilidad al cambio del gusto del consumidor. Por lo tanto, las pequeñas y medianas empresas eran administradas de forma más eficaz que las grandes, gracias a su flexibilidad.

En esta época de revolución en la tecnología informática, es importante la capacidad para producir nuevos conocimientos y saberes, y aplicarlos rápidamente a las actividades humanas mediante el control de las informaciones y de las telecomunicaciones. De manera que se incrementa la importancia de la enseñanza superior y la calidad educativa, más que la cantidad. El éxito de la economía nacional depende mucho de cómo se adapta rápidamente al cambio constante del entorno económico. Por tanto, se consideran como puntos valiosos la flexibilidad, la capacidad de aprender los nuevos trabajos y de dominar bien las informaciones. Por esta razón, las políticas educativas más exitosas consisten en ofrecer a los alumnos las oportunidades para incrementar sus capacidades de adaptación y de pensamiento crítico.

### III. LOS PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN EN COREA

Hasta ahora el desarrollo económico de Corea se ha debido mayormente a la introducción de la tecnología extranjera mediante las grandes empresas, y al sistema de la producción de la mano de obra intensiva bajo la protección del gobierno. Durante este ambiente industrial, la mano de obra en las empresas debería haber sido pasiva, necesaria para la producción en masa. La educación ha seguido esta tendencia. También muchos dicen que nuestra educación ha crecido mucho cuantitativamente, no cualitativamente. Al mismo tiempo, fue un problema muy grande la diferencia entre la mano de obra, formada en las escuelas y la necesitada prácticamente por las empresas. Por ejemplo, a partir del año 1980, el aumento del número de los universitarios se ha verificado que era superior en las facultades de letras, que en las de tecnología. Por esta razón, la situación en el mercado laboral ha ido empeorando por la falta de mano de obra en las industrias de tecnología avanzada.

Por lo tanto, para maximizar el efecto de la inversión educativa, es muy importante predecir correctamente la demanda industrial, aunque no es fácil. De manera que las políticas educativas deseables en un futuro deberían juzgar con datos, lo más correcto posible, cómo va a cambiar el entorno económico e industrial; ofrecer las informaciones adecuadas a los individuos; y adaptar el sistema educativo al cambio del entorno industrial para que éste pueda planificar siempre las nuevas enseñanzas.

#### **IV. EL NUEVO ENTORNO INDUSTRIAL DEL SIGLO XXI**

Es seguro que las sociedades industriales futuras se dirigirán a la globalización; la intensificación de los nuevos conocimientos y saberes; y de las informaciones y la alta tecnología. La renovación tecnológica se va acelerando y la estructura industrial va poniendo más énfasis en la tecnología bien elevada, de alto valor extrínseco y en los nuevos conocimientos y saberes. De acuerdo con este fenómeno, la educación debería formar profesionales de gran valía que sean capaces de crear y controlar bien los nuevos conocimientos, técnicas e informaciones. Cuando la educación cumple este papel, la competencia nacional se consolida. Por tanto, para mantener el crecimiento económico, es imprescindible la reestructuración del sistema educativo. O sea, debería unirse la experiencia práctica a la enseñanza básica escolar, para que se forme bien la mano de obra adiestrada, exigida por el cambio estructural industrial. En otras palabras, hay que transformar el sistema educativo en dirección a intensificar la educación técnica y profesional, mediante la conexión de la educación con la experiencia práctica; del estudio escolar con el de lugares del trabajo; y las relaciones orgánicas entre la enseñanza escolar y las sociedades industriales.

#### **V. LAS TAREAS EDUCATIVAS COREANAS EN UN FUTURO**

La sociedad del siglo XXI, basada en la creación de los nuevos conocimientos y saberes, nos exige el cambio de paradigma sobre los tipos de existencia humana: es decir, el siglo nuestro exige un pensamiento liberal, creativo y de protección ambiental. Por tanto, la educación debe buscar el método y el contenido que puedan crear la cultura económica apropiada a la sociedad en que vivimos. Entonces, las tareas educativas futuras que exige el nuevo entorno económico son las siguientes: primero, el punto de vista educativo debe cambiarse de “la enseñanza” al “estudio”; y se debería establecer una red que posibilite el estudio para toda la vida, porque el estudio no solamente se realiza en las escuelas, sino también, durante toda la vida. Además, los conocimientos y saberes no existen en los lugares concretos como el aula, la biblioteca, los laboratorios, etc., sino en la red invisible que los vincula unos a otros. Por tanto, bajo este ambiente, los alumnos consiguen los nuevos conocimientos y saberes a través de la exploración de este tipo de red por sí mismos; segundo, la educación debe transformarse para una cultura económica que satisfaga las normas de la globalización. En la cultura económica coreana todavía quedan algunas costumbres que no respetan las normas de globalización: la falta de racionalidad en los negocios, una dependencia de las relaciones privadas e íntimas, etc. Para superar las ópticas negativas hacia las costumbres económicas coreanas, hay que cambiar el paradigma educativo para que puedan

armonizarse nuestros valores tradicionales con las normas de la globalización: el espíritu racional; la transparencia en los negocios; el respeto a los principios de mercado, al individuo, etc.

Por último, hay que intensificar “la educación cultural económica” con el fin de formar profesionales que sean capaces de crear nuevos conocimientos y saberes, y controlarlos eficientemente. Cada vez es más importante la cultura económica que el sistema económico, porque en estos días, la mayoría de los países adoptan el sistema de mercado, por lo tanto no es necesario tratarlo mucho.

## VI. CONCLUSIÓN

El paradigma industrial va cambiando continuamente. El formar bien a los efectivos humanos de acuerdo con este cambio del entorno industrial, es una tarea importante para poder decidir el destino de un país. Sobre todo, en el caso de Corea, que tenemos unos recursos limitados, por lo que es aún más importante. Si no creamos nuevos paradigmas educativos, paralelamente al cambio ambiental industrial, nuestro futuro será bastante oscuro. Al modificar el paradigma educativo coreano conforme a las ideas propuestas arriba, la educación coreana será “un odre nuevo para el vino nuevo”.<sup>3</sup>

### Notas

- 1 Es el río que atraviesa la capital de Corea, Seúl.
- 2 9% entre los años 1963-1973, 9,3% entre 1973-1979, 8,2% entre 1979-1990.
- 3 Mateo, capítulo 9, versículo 17.

### Bibliografía

1. Byung Chul, Cho - Il Tae, Kim. “La cultura económica coreana y el papel de la educación en la sociedad basada en los conocimientos y saberes”, en *Estudios Económicos*. Asociación de Comercio Exteriore y Economía, Vol. 24. Núm. 3, septiembre de 2006, págs. 77-96.
2. Gwang Suk, Kim/ Chun Kyung, Park. *Los motores del alto crecimiento económico en Corea*. El Instituto del Desarrollo de Corea, 1979.
3. Il Young, Li. “El desarrollo económico y las reformas del sistema económico en Corea”, en la *Revista Coreana de la Educación Comparativa*. Vol. 5. Núm 1, 1995, págs. 273-294.
4. Kang Shik, Choi. “El análisis del efecto de la educación en el crecimiento económico”, en *La Revista de la Economía y la Financiación de la Educación*. Vol 6, Núm. 1, junio de 1997, págs. 229-257.
5. Kyu, Kim. “El papel de la educación en el desarrollo económico en Corea”, en la *Revista de la Universidad Nacional de Chinju*. Núm. 37, 1998, págs. 139-154.
6. Young Hwa, Kim. Estudio analítico sobre el papel de la educación en el desarrollo nacional. El Informe de Investigación. El Instituto para el Fomento de la Educación. Núm. 5, 1996.
7. \_\_\_\_\_, “El papel de la educación y el desarrollo económico en Corea”, en la *Revista de la Economía y la Financiación de la Educación*. Vol. 6. Núm. 1, junio de 1997, págs. 31-63.
8. Young Suk, Li. “Estudio antropológico sobre el papel de la educación en el crecimiento económico”, en la *Revista de la Antropología y la Cultura en Corea*. Núm. 17, diciembre de 1985, págs. 221-236.





## **RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS**

*One World. The ethics of globalizations*

*The Collapse of Globalism and the  
Reinvention of the World*



# One World

## The ethics of globalizations

### Gustavo Bravo Espinoza

Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente cursa el segundo año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.



**E**l australiano Peter Singer, profesor desde 1999 en el Centro para Valores Humanos de la Universidad de Princeton, es el autor de esta obra que está basada en las conferencias para la Fundación Dwight Harrington Terry dictadas en la Universidad de Yale en noviembre de 2000.

En el prefacio para la segunda edición de su libro, Singer hace énfasis en la necesidad de una reforma estructural en el sistema de Naciones Unidas, incluyendo la reconsideración del derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Al comentar el proceso de negociaciones en el contexto previo a la guerra en Irak, analiza la forma en la que se busca la autorización para el uso de la fuerza contra un régimen al que se considera peligroso por la supuesta existencia de armas de destrucción masiva. La respuesta ante dicha búsqueda concluyó en la negativa de ciertos miembros permanentes del Consejo que impidieron alcanzar un consenso al respecto. Todo ello, visto a la luz de ideales éticos y morales, hace que el autor enfatice en la necesidad de cooperación entre las naciones, de analizar la problemática internacional de forma global y resolver los problemas de manera conjunta, especialmente en aquellos aspectos en los que la humanidad entera tiene un interés común.

El libro se enfoca en cuatro grandes temas que son motivo de preocupación global desde un punto de vista ético: el cambio climático y el impacto que tiene la actuación humana en el medio ambiente; la economía mundial y el papel de la Organización Mundial del Comercio (OMC); los derechos humanos y las intervenciones humanitarias; y la distribución de ayuda en el mundo.

En una primera parte, analiza los cambios experimentados en el medio ambiente como resultado de la contaminación producto del accionar humano. Destaca el hecho que existan iniciativas internacionales tales como el Protocolo de Kyoto y el Foro Mundial de Río que brindan esperanzas y que toman en cuenta la responsabilidad, que reposa en manos de todos, de mantener de forma sostenible el planeta, tomando conciencia que compartimos una atmósfera, un medio ambiente y unos recursos comunes.

Respecto a cuál debe ser la actitud frente a la continua degradación del ambiente, Singer propone la distribución equitativa entre todos los países, para soportar los costos que ocasiona la contaminación. El autor se pregunta si algún día las Naciones Unidas podrá imponer sanciones a países que no cumplan con su rol protector del ambiente. Para el autor, la presente distribución de la capacidad de la atmósfera para absorber los gases de efecto invernadero no tiene bases éticas y critica la actitud de la administración de George W. Bush por apoyar el mantenimiento de dicho sistema que inevitablemente ocasiona drásticos cambios en el clima.

Un segundo bloque de argumentos es dedicado a evaluar la economía global enfocada en la labor de la OMC, a la que apunta sus críticas. El principal aspecto que cuestiona de dicha organización es la despreocupación que esta tiene en sus políticas respecto a temas como el cuidado del medio ambiente, el bienestar de los animales o los derechos humanos. Lo que más afecta a Singer es que la tribuna internacional de la OMC no sea aprovechada para asumir compromisos comunes en materia de equidad, comercio y trabajo o para establecer estándares en materia ambiental.

En esta parte, el autor también analiza otros cargos que comúnmente se le imputan a dicha organización tales como la socavación de la soberanía de las naciones, lo poco democrático que puede resultar su sistema y principalmente el incremento que produce en los niveles de inequidad en el mundo, haciendo más ricos a aquellos que ya lo son y dejando a los más pobres peor de lo que jamás han estado.

La tercera parte de este libro analiza el tema de la intervención humanitaria y su relación con la soberanía nacional de los Estados. Singer encuentra necesarias las intervenciones en aquellos casos en los que ciertos gobiernos vulneran sistemáticamente los derechos humanos de sus nacionales. El autor considera que las

intervenciones humanitarias contra gobiernos criminales son un deber de la comunidad internacional, incluso si de por medio se encuentra la restricción del principio de la soberanía de los Estados.

Cuestiona el intento de exclusión de nacionales estadounidenses de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, de la insistencia por parte de Estados Unidos de mantener el derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, de su propuesta de paz global supervisada por su gobierno y de constituir implícitamente el gobierno del mundo sin que el total de la población mundial haya tenido opción a elegir a su representante, estas pretensiones son calificadas por Singer como incorrectas. Ante lo cual, destaca la necesidad de una legalidad internacional en relación con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Como último tema se destaca la necesidad de conformar una comunidad universal con tolerancia, reconciliación, lucha contra la desigualdad entre los países y una ciudadanía cosmopolita. El autor reflexiona respecto al deber que tiene el mundo de ayudar a los menos afortunados y compara los niveles de ayuda que Estados Unidos ha venido dando al mundo en desarrollo con lo recibido por los familiares de las víctimas del ataque al World Trade Center. La percepción que su propia población tiene de los niveles de ayuda hacia el exterior es errada, siendo una de las más bajas entre las naciones industrializadas (menos del 1% de su PNB). La crítica del autor apunta al orden de prioridad de los intereses del gobierno norteamericano al elaborar su presupuesto, no escatimando esfuerzos cuando de temas bélicos se trata.

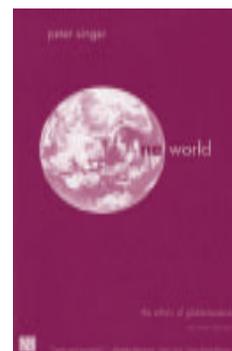
El ideal del autor de conformar un sistema en el que la cooperación sea el medio por el que se busque solución a los temas analizados a lo largo del libro es también expuesto en el prefacio de la segunda edición. Allí, Singer se inclina por la idea de un modelo como el imaginado por Kant en su libro *La paz perpetua*, en el que los Estados renuncian al monopolio de la fuerza para conformar una federación mundial; a diferencia del modelo imaginado por Hobbes en el que el gobernante tiene el poder pero no la autoridad moral en el mundo, en el que el conflicto se suprime pero no se resuelve.

La obra de Peter Singer constituye un llamado a la reflexión sobre los problemas que afectan a un mundo globalizado y que presiona a la multitud de Estados a pensarse como una comunidad

mundial para solucionar dichos temas. Analiza el fenómeno de la globalización desde un aspecto moral y lo hace enfatizando las obligaciones que los Estados tienen respecto a intereses que competen a todos, desde su responsabilidad con el medio ambiente, el compromiso con los derechos humanos hasta la lucha contra la pobreza y la inequidad en el mundo. El cumplimiento de dichas metas constituye el reto que tiene el mundo durante el siglo XXI.

**Peter Singer, Secon Edition, Yale University Press, New Haven & London, Estados Unidos, 2004, 235 pp.**

---



# *The Collapse of Globalism and the Reinvention of the World*

## Diego Silva Zunino

Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno por la Universidad de Ottawa, Canadá. Actualmente cursa el segundo año de estudios en la Academia Diplomática del Perú.



***T***he *Collapse of Globalism and the Reinvention of the World* es el último libro escrito por el connotado ensayista y novelista canadiense John Ralston Saul. El libro tiene su origen en el artículo publicado en la revista *Harper's*, en marzo de 2004, con el título “The Collapse of Globalism and the Rebirth of Nationalism”.

El intelectual canadiense en *The Collapse of Globalism and the Reinvention of the World* menciona que la globalización lejos de ser una fuerza inevitable –como muchos de sus propulsores creyeron y lo manifestaron en un inicio– en la actualidad se viene resquebrajando y perdiendo su halo de eternidad. Por ello, señala Ralston Saul, los ciudadanos del mundo van reafirmando la noción de interés nacional no sólo de una manera positiva sino también destructiva, lo que preocupa al autor.

El libro se divide en cinco partes y veintisiete capítulos en los que el autor no sólo describe el surgimiento de la globalización como ideología, sobre los beneficios y progresos que ha traído, sino también señala que los anuncios que prometía la Globalización, y sus preceptores, no se han materializado del todo. En ese sentido, Ralston Saul describe que se han mantenido una serie de problemas y amenazas –como el terrorismo, la migración, el racismo y el nacionalismo– lo cual ha llevado a que en vez de que se establezca una sociedad global en la que los Estados ceden su soberanía, por el contrario, éstos y sus ciudadanos están reafirmando, cada vez más, su propio interés nacional.

En la primera parte del libro, bajo el epígrafe “Contexto”, el autor ofrece una visión general sobre la aparición de la globalización. Destaca su surgimiento en los años 1970 cuando se pensaba como un todo incluyente y se le dio una connotación de inevitabilidad. Sin embargo, nos dice el autor, tres décadas más tarde los resultados de la globalización se pueden dividir en una serie de logros notables, en fracasos inquietantes y en continuas dificultades.

En la segunda parte del libro, que titula “The Rise”, el autor destaca el surgimiento de la teoría o prisma económico liberal de la globalización. En este sentido, señala que la creación del Grupo de los Seis (G6) –que luego se convertiría en el G7– fue un importante paso por el cual los líderes de las democracias más poderosas crearon una estructura a través de la cual verían a la civilización y sus problemas desde un prisma netamente económico. De esta forma, el autor señala que parecía que la preocupación sobre las democracias, los problemas sociales, así como los temas relacionados al campo diplomático y militar habían sido degradadas.

En “The Plateau”, la tercera parte del libro, el autor destaca los logros que tuvo la ideología de la globalización y señala como las tarifas y los aranceles disminuyeron a la par que se lograba una amplia desregularización y privatización de los mercados. Asimismo, menciona como diversos países se lanzaron a suscribir acuerdos que buscaban liberalizar aún más el comercio y la economía. El gran triunfo de este sistema y del pensamiento económico liberal vino con la caída de la Unión Soviética y la posterior adaptación de sus repúblicas satélites y de Rusia al modelo capitalista clásico de fines del siglo XIX.

En la cuarta parte del libro, que denomina “The Fall”, Ralston Saul precisa los términos bajo los cuales las personas empezaron a encontrarse insatisfechas con la globalización. Particularmente, señala que los postulados señalados como “verdades” por los propulsores de la globalización no estaban teniendo los resultados esperados. El autor destaca que las decepciones vinieron por el fracaso de las nuevas democracias, y porque el aumento del comercio y del crecimiento económico no se tradujeron en mayor bienestar, ni mejor distribución de la riqueza y tampoco produjo la reducción del desempleo.

Finalmente, en la quinta parte del libro, titulada “And where are we now?”, Ralston Saul señala que la sociedad debe aceptar que está en una encrucijada, sin tener una dirección en particular.

## The Collapse of Globalism and the Reinvention of the World

Ralston Saul argumenta que la sociedad contemporánea está en un punto donde debe tomar una serie de decisiones que serán fundamentales para su futuro y que al ser adoptadas cambiarán la sociedad mundial hacia “algo superior”. En ese sentido, señala que los ciudadanos deben tener la convicción que el poder está en sus manos y que las decisiones que tomen llevarán a cambios hacia un proyecto de sociedad y civilización en común.

*The Collapse of Globalism and the Reinvention of the World* es un libro escrito por un destacado intelectual cuyas opiniones son de importancia y cobran una influencia creciente en el pensamiento político y económico mundial, en especial en algunos países desarrollados. Es un texto recomendable no sólo para aquellos que se encuentran vinculados con la ciencia política, diplomacia y relaciones internacionales, sino para todo ciudadano preocupado por la situación internacional actual y consciente que los destinos de nuestra civilización están en las decisiones que tomamos cada uno de nosotros.

John Ralston Saul, The Overlook Press,  
New York, Estados Unidos, 2005, 309 pp.

---





## **ACTIVIDADES**

---

*Realización de eventos y cursos en la  
Academia Diplomática del Perú*

*Conferencia de la Ministra de Relaciones  
Exteriores de El Salvador,  
embajadora Marisol Argueta de Barillas*



### REALIZACIÓN DE CURSOS

Se llevaron a cabo tres Cursos de Relaciones Internacionales y Política Exterior”:

- El primero dictado a los Oficiales Superiores del XXIV Curso Superior de Operaciones Sicológicas de la Escuela de Operaciones Sicológicas del Ejército, del 7 al 24 de julio.
- El segundo curso se dictó a los Oficiales del II Curso de Liderazgo y Planeamiento Estratégico de la Escuela Superior de Guerra del Ejército y el I Curso Superior de Administración del Instituto Científico y Tecnológico del Ejército, del 13 al 29 de agosto.
- Y el tercer curso, a los Oficiales Superiores del XL Curso Superior de Inteligencia de la Escuela de Inteligencia del Ejército del Perú, del 8 al 17 de septiembre de 2008.

### CONFERENCIAS PARA LOS ALUMNOS DE LA ADP

- Conferencia Magistral a cargo de la embajadora Marisol Argueta de Barillas, Ministra de Relaciones Exteriores de El Salvador, que se llevó a cabo el 8 de julio.
- Se realizó la conferencia “Realidad Nacional: Los Derechos Humanos: La Comisión de la Verdad y la Reconciliación”, a cargo de la doctora Elizabeth Salmón, el 8 y 10 de julio.
- Se llevó a cabo la conferencia “La Comunidad Andina, la UE y los EEUU”, a cargo del doctor Freddy Ehlers, Secretario de la Comunidad Andina, el 15 de julio.
- Asimismo se dictó el tema “Visiones Historiográficas de la Guerra con Chile”, a cargo del doctor Antonio Zapata, los días 26, 28 de agosto y 2, 4 de setiembre.
- El 10 y 11 de setiembre se dictó “Espacios Regionales Fronterizos”, a cargo del señor Nilo Meza.
- El 16 de setiembre se dictó la conferencia “Cambio de poder en la Política Mundial Contemporánea”, a cargo del embajador Alberto Sepúlveda, director del Instituto de Relaciones Internacionales de Viña del Mar.
- El embajador Alexander Ben Zvi, director para Asuntos de Sudamérica de la Dirección General de América Latina y el Caribe, del Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado de Israel, dictó la conferencia “Situación en el Medio Oriente”, el 23 de setiembre.
- Los alumnos de la Academia participaron de los actos conmemorativos por el 48° Aniversario de la muerte del Dr. Raúl Porras Barrenechea.

## **Conferencia de la Ministra de Relaciones Exteriores de El Salvador, embajadora Marisol Argueta de Barillas en la Academia Diplomática del Perú sobre cooperación con Países de Renta Media “La experiencia de El Salvador”**

Lima, 8 de julio de 2008

Estimados amigos,

Quiero iniciar agradeciendo profundamente las muestras de amistad de que hemos sido objeto desde nuestra llegada a este hermoso país, sentimientos que son plenamente recíprocos. Esta visita es un reflejo de la cercanía que ha existido entre ambas naciones, relación en la que compartimos una gran variedad de temas y aspiraciones.

En ese sentido, agradezco, con similar entusiasmo, a las autoridades de la Academia Diplomática del Perú la invitación a compartir con ustedes unas breves consideraciones sobre “La Experiencia de El Salvador” en el contexto de la Cooperación con Países de Renta Media, un tema por demás vital y de actualidad para el bienestar y desarrollo de nuestros pueblos.

Perú y El Salvador son naciones democráticas que respetan las diferencias naturales entre las distintas ideologías y posiciones políticas nacionales. Hemos coincidido en nuestras creencias sobre los principios y valores democráticos, en el libre comercio y en la cooperación entre los pueblos. Al mismo tiempo, hemos asumido una participación más activa en los foros multilaterales, tomando en repetidas ocasiones el liderazgo en asuntos que afectan a nuestra región y a la sociedad mundial en su conjunto.

Los salvadoreños, al igual que los peruanos, nos hemos esforzado por transformar nuestras condiciones adversas y construir una plataforma que nos permita dar un salto de calidad, al desarrollo y al crecimiento sostenible. Eso nos lleva a compartir una visión del mundo, en la cual la cooperación y el apoyo mutuo tienen un lugar preponderante.

Sin duda, la desigualdad y la injusticia son incompatibles con los valores que emergen de nuestro afán de cambio. El mayor reto para nuestras democracias es la necesidad de hacer frente, de manera eficaz, a problemas inherentes de nuestra región, como la extrema pobreza, la exclusión social, la inseguridad ciudadana, y el atraso tecnológico que sufren amplios sectores de nuestras sociedades.

De fundamental importancia en estos momentos es asimismo considerar la crisis desencadenada por los altos precios del petróleo y los alimentos, cuyos efectos impactan severamente a nuestros pueblos. La decisión de enfrentarlos con determinación y apremio, representan una de las mayores afinidades entre los propósitos de nuestros gobiernos. Esto nos ha llevado a dar una importancia prioritaria al diálogo, al encuentro cotidiano entre gobierno y sociedad, para encontrarles soluciones conjuntas, justas y permanentes.

Estimados amigos,

Como ustedes saben el Banco Mundial clasifica a los países por su ingreso per cápita en tres categorías fundamentales, los países de renta baja, media y alta con sus respectivos subgrupos y variantes.

De acuerdo a esta clasificación, los Países de Renta Media (PRM) son aquellos cuyos ingresos per cápita oscilan entre 746 y 9 mil 205 dólares anuales aproximadamente. Este grupo abarca a más de 80 países y como ustedes se imaginan, es totalmente heterogéneo; reúne el 47 por ciento de la población mundial y el 41 por ciento de personas que viven bajo la línea de pobreza extrema, es decir, con menos de los 2 dólares diarios.

En este grupo se encuentran países con diferentes niveles de desarrollo económico, social y poblacional, que representan una gran diversidad pues incluye a países tan grandes como China, India o Brasil y a países tan pequeños como El Salvador o la isla de Santa Lucía. También existen entre este grupo de países aquellos que tienen sus propias vulnerabilidades, los países que no tienen costa, como Paraguay, por ejemplo.

En nuestros esfuerzos hemos evitado sub-clasificaciones y particularidades que dividan los esfuerzos conjuntos que realizamos los PRMs en el campo internacional para promover esta iniciativa e insertarla en las agendas de los organismos internacionales y en la conciencia de los países donantes. En esta ardua tarea buscamos generar una acción efectiva que contribuya a dejar de utilizar el ingreso per cápita como el único criterio para la asignación de recursos, a fin de poder tener un diagnóstico más

exacto de la realidad socio-económica de cada país y de su estado de desarrollo, ya que muchos de estos países aún existen bolsones de pobreza y pobreza extrema tan necesaria de erradicar como en los países más pobres.

Entre las principales razones que justifican un apoyo internacional más decisivo a los PRM en esas áreas, podemos destacar que el progreso de estos países brinda una mayor estabilidad y crecimiento de la economía internacional. Asimismo, es fundamental para avanzar más rápidamente en la reducción de la pobreza mundial; evitar regresiones en los avances sociales y progresos económicos de estos países, fortalecer y consolidar focos de desarrollo, que generan efectos positivos en sus entornos regionales dentro del mundo en desarrollo, facilitar la provisión de bienes públicos internacionales: prevención de enfermedades contagiosas, mantenimiento de la paz, estabilidad financiera y sostenibilidad ambiental, entre otros.

Además, hemos visto que muchos países de renta media, todavía tenemos algunas vulnerabilidades que son de tipo financiero, institucional o geográfico como en el caso de El Salvador, donde ustedes saben que hay una recurrencia de desastres naturales que no permiten consolidar los avances realizados en materia de desarrollo económico y social, considerando que a pesar de los esfuerzos en prevención y mitigación, cada diez años aproximadamente nos enfrentamos con una catástrofe natural de consecuencias devastadoras, causando que los recursos empleados en proyectos de desarrollo se deban reorientar a atender emergencias generadas a partir de estos desastres.

En marzo del año pasado se celebró en Madrid la I Conferencia Internacional para el Desarrollo con Países de Renta Media, con la participación de países en desarrollo, países donantes y organismos internacionales. En esa oportunidad pudimos realizar una seria reflexión sobre los distintos enfoques e instrumentos de cooperación con los países de renta media, estableciendo una caracterización y diagnóstico de las necesidades puntuales de desarrollo de los PRM, a fin de generar una respuesta adecuada por parte de la comunidad internacional para atender dichas necesidades de desarrollo, a la vez manteniendo los flujos de cooperación hacia este grupo de países.

En el mes de octubre del año pasado celebramos en El Salvador la II Conferencia Internacional sobre Cooperación al Desarrollo con Países de Renta Media. Tuvimos en nuestro país a más de 70 delegaciones que incluían a países de renta media, países donantes, representaciones de organismos internacionales como: PNUD, OCDE, Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Con todos ellos, luego de una negociación ardua, compleja e interesante, logramos construir un consenso básico denominado “Consenso de El Salvador” donde integramos todos aquellos conceptos fundamentales que permiten tener un punto de partida para iniciar acciones concretas.

Este tema no tenía un referente formal en los espacios ni en las agendas internacionales, entonces, se nos ha presentado la oportunidad de comenzar a construir sobre ese diagnóstico y crear antecedentes que sirvan de base fundamental para el desarrollo de esta temática en las agendas internacionales. Así que con el Consenso de El Salvador logramos también hacer una revisión clara de cuáles son las otras alternativas e instrumentos, mediante los que no sólo los países de renta media recibamos cooperación, sino donde los países de renta media podamos contribuir mutuamente en la creación de mecanismos de lo que denominamos cooperación Sur-Sur y cooperación triangular.

¿Por qué les estoy hablando de esto? Porque la aspiración que tenemos los países es el de llegar a ser menos dependientes de la ayuda externa, mientras eso no suceda, todo tipo de cooperación que nos pueda impulsar al desarrollo es sumamente importante. Así, estamos hablando ya de nuevos esfuerzos de cooperación que se han concretado en compromisos internacionales importantes. Por ejemplo con Chile y Japón estamos trabajando en el esquema de cooperación –triangular– que se distingue por la capacitación técnica brindada a un país en vía de desarrollo, cuya experiencia es más similar que la de un país desarrollado, del que recibimos el aporte financiero para poder ejecutar esa cooperación.

La heterogeneidad de los PRM requiere de una atención especializada que tome en cuenta su diversidad, sin embargo, se han identificado entre otras, algunas áreas claves donde se podría enfocar la ayuda de manera individual o colectiva: desarrollo científico y tecnológico, promoción de inversión extranjera, mejora de las condiciones de acceso a mercados internacionales y de las capacidades productivas nacionales, fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, modernización de la infraestructura nacional, implementación de políticas y medidas tendientes a crear un entorno internacional más estable, así como una mejor adecuación de los marcos normativos que regulan las relaciones económicas internacionales.

En mi país realizamos un diagnóstico y logramos elaborar un mapa de pobreza donde identificamos poblaciones focalizadas de pobreza extrema; atendiendo algunas de ellas con la cooperación que recibimos de la manera más esmerada para asegurar que tengan satisfechas sus necesidades más básicas a partir de la conciencia nacional que despertó el diagnóstico.

Asimismo, hemos realizado esfuerzos a nivel internacional: reuniones con el Gobierno de Francia, España y Alemania, a los que expusimos la situación que enfrentaba un país como El Salvador. Les hemos propuesto, en caso que no puedan brindar recursos no reembolsables o donaciones, considerar instrumentos creativos e innovadores para ayudar a complementar los recursos nacionales y evitar que hayan regresiones en los avances relativos logrados. Como resultado, hemos logrado negociar exitosamente con estos gobiernos, Canjes de Deuda por educación, haciendo una validación de la deuda bilateral que teníamos con ellos y reorientando dichos recursos para atender necesidades en materia de educación, que incluyen la ampliación y mejora de la calidad educativa.

Estimados amigos:

Entre los esfuerzos por tratar el tema de cooperación con PRM, les comento que lo hemos tratado de introducir en foros importantes de Naciones Unidas donde no estaba siendo considerado. Hace dos meses, mi país presidió una mesa de Cooperación al Desarrollo con Países de Renta Media en el seno del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. En adición, la semana pasada, participamos en la reunión de Alto Nivel también del ECOSOC que convocó al BID, al FMI y al BM para que pudiéramos profundizar en esta temática y definiéramos acciones concretas que respondan a las necesidades de nuestros países.

También, lo estamos introduciendo en la reunión de Doha, de revisión de los 5 años de la aplicación del Consenso de Monterrey sobre financiamiento al desarrollo. Esa es una sesión especial de amplia participación internacional que va a celebrar próximamente las Naciones Unidas donde este tema no existía y ahora lo vamos a estar abordando en profundidad, ya que con el apoyo de otros países se ha creado un eco importante que nos va a permitir desarrollar estrategias, políticas y acciones concretas a favor de la Cooperación al Desarrollo con los PRM. También esperamos que este tema forme parte de la agenda de la Asamblea General de las Naciones Unidas para que en lo sucesivo podamos ventilarlo en el marco de este Órgano principal que reúne a casi todas las naciones del mundo.

De igual manera, consideramos fundamental participar activamente en la III Conferencia de PRM a celebrarse en Windhoek, Namibia en agosto 2008, pues permitirá reafirmar los resultados de las Conferencias de Madrid y El Salvador, buscando generar compromisos puntuales de la comunidad internacional que resuman adecuadamente las aspiraciones principales de los PRM ante los graves desafíos económicos, sociales y naturales que enfrentamos en la actualidad y establezcan las acciones e iniciativas que nos permitan superarlos para cumplir nuestros compromisos.

**El reto más grande que tenemos es el de generar un desarrollo integral y sostenible.**

**Estimados amigos,**

**Las relaciones internacionales son cada vez más necesarias, sobre todo en un momento en que el mundo es muy interdependiente, nuestros países ya no pueden verse en forma individual y, para enfrentar con más éxito los retos actuales, se necesita actuar en forma colectiva.**

**Naturalmente, mientras los gobiernos asumen actitudes dinámicas al respecto, se tiene la expectativa que las agencias internacionales de asistencia y cooperación continúen brindando el impulso, el entusiasmo y los recursos con los que se pueda operar y sustentar los esfuerzos nacionales.**

**En el pasado, la cooperación internacional ha jugado un papel primordial y activo en el terreno de las políticas de desarrollo en los Países de Renta Media. En la actualidad, es difícil concebir el desarrollo sin el factor de cooperación y, todo indica que ese es un panorama que continuará primando en el futuro.**

**Muchas gracias.**



## **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 regirá 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](mailto:postmaster@adp.edu.pe)  
Lima, Perú

O a través de cualquier representación diplomática o consular del Perú en el exterior.

### **5. Publicación y envío de ejemplares a los colaboradores**

Los editores se reservan el derecho de hacer los cambios que consideren pertinentes para la publicación de las colaboraciones. Se realizarán consultas sólo en caso de que se estime necesario.

Los autores recibirán tres ejemplares del número de la revista *Política Internacional* en que sea publicada su colaboración.

