

*REVISTA PERUANA
DE
DERECHO INTERNACIONAL*

ÓRGANO DE DIFUSIÓN DE LA SOCIEDAD PERUANA
DE DERECHO INTERNACIONAL



TOMO LXXI SETIEMBRE - DICIEMBRE 2021 N° 169

LIMA - PERÚ

REVISTA PERUANA DE DERECHO INTERNACIONAL
TOMO LXXI SETIEMBRE - DICIEMBRE 2021 N.º 169

Revista indizada - Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal – Latindex (www.latindex.org/latindex/ficha?folio=28542).

La Sociedad Peruana de Derecho Internacional es parte de *The Global Network of Societies for International Law (GNSIL)*.

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL
PERÚ: N° 99-1510

Las opiniones recogidas en las colaboraciones
publicadas en la Revista son de exclusiva
responsabilidad de sus autores.

Sociedad Peruana de Derecho Internacional
Jr. Santa Rosa (ex Miró Quesada) N.º 247, Oficina N° 508, Edificio “Rimac
International”, Lima 1 - Perú
Teléfonos: 204-3532; 204-3531; 204-3530; 996-366-769
Revista en versión electrónica: spdiojs.org/ojs/index.php/RPDI/index
Página Web: www.spdi.org.pe
E-mail: spdi@spdi.org.pe
Blog Institucional: <https://sociedadperuanadederechointernacional.blogspot.com/>
Facebook: Sociedad Peruana de Derecho Internacional
<https://twitter.com/SPDIInternacional>
<https://www.instagram.com/spderechointernacional/?hl=es-la>

Patrimonio Cultural de la Nación: Sendos reconocimientos mediante Resolución
Viceministerial N.º 000152-2020-VMPCIC/MC del 21 de setiembre de 2020 y Resolución
Viceministerial N.º 233-2019-VMPCIC-MC del 12 de diciembre de 2019.

Registro en INDECOPI: Resolución N° 022715-2019/DSD - INDECOPI, del 4 de octubre
de 2019.

Se terminó de imprimir en diciembre del 2021 por
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Breña

Lima - Perú

Tiraje: 1,000 ejemplares

Reservado todos los derechos de reproducción total o parcial

*Totus orbis qui aliquo modo
est una res publica*

Todo el mundo, de una manera
u otra, es una cosa pública.

Francisco de Vitoria

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO INTERNACIONAL

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente a.i.

Hernán Couturier Mariátegui

Tesorero

Alexander Antialón Conde

Vocales

Juan Álvarez Vita

Gonzalo García-Calderón Moreyra

Augusto Hernández Campos

Daniela Malapi Hernández

José Luis Pérez Sánchez-Cerro

José F. Pinto-Bazurco Barandiarán

Oscar Schiappa-Pietra Cubas

Secretario

Miguel Angel Rodríguez Mackay

CONSEJO DE HONOR

De Trazegnies Granda, Fernando

Ferrero Costa, Eduardo

García Belaunde, José Antonio

García-Sayán Larrabure, Diego

Gutiérrez Reinel, Gonzalo

Luna Mendoza, Ricardo

Mac Lean Ugarteche, Roberto

Maúrtua de Romaña, Oscar

Rodríguez Cuadros, Manuel

Tudela van Breugel Douglas, Francisco

Wagner Tizón, Allan

CONSEJO EDITORIAL DE LA REVISTA

Oscar Maúrtua de Romaña (Director)

José Luis Pérez Sánchez-Cerro

(Coordinador)

Alexander Antialón Conde (Editor)

Manuel Rodríguez Cuadros

Oscar Schiappa-Pietra Cubas

Alejandro Deustua Caravedo

Augusto Hernández Campos

Alain Pellet

Tullio Treves

Antonio Remiro Brotóns

Jin Huang

Marcelo Gustavo Kohen

Ariel Ricardo Mansi

Patrícia Galvão Teles

Caterina García Segura

Jean Marc Thouvenin

Miguel García García-Revillo

Jean Michel Arrighi

Soledad Torrecuadra García-Lozano

Fatma Raach

Geneviève Dufour

Kate Jones

MIEMBROS EMÉRITOS

Aramburú Menchaca, Andrés
Arias-Schreiber Pezet, Alfonso
Bákula Patiño, Juan Miguel
Belaunde, Víctor Andrés
Bustamante y Rivero, José Luis
Deustua Arróspide, Alejandro
Ferrero Rebagliati, Raúl

García Bedoya, Carlos
García-Sayán, Enrique
Marchand Stens, Luis
Maúrtua Lara, Manuel Félix
Pérez de Cuéllar, Javier
Porras Barrenechea, Raúl
Ulloa Sotomayor, Alberto

MIEMBROS TITULARES

Alvarez Vita, Juan
Alzamora Traverso, Carlos
Antialón Conde, Alexander
Belaunde Moreyra, Martín
Belevan-McBride, Harry
Couturier Mariátegui, Hernán
De Soto Polar, Alvaro
De Trazegnies Granda, Fernando
Deustua Caravedo, Alejandro
Ferrero Costa, Eduardo
Ferrero Costa, Raúl
García Belaunde, Domingo
García Belaunde, José Antonio
García Calderón Moreyra, Gonzalo
García-Corrochano Moyano, Luis
García-Sayán Larrabure, Diego
Guillén Salas, Fernando
Gutiérrez Reinell, Gonzalo
Hernández Campos, Augusto

Luna Mendoza, Ricardo
Mac Lean Ugarteche, Roberto
Malapi Hernández, Daniela
Maúrtua de Romaña, Oscar
Novak Talavera, Fabián
Palma Valderrama, Hugo
Pérez Sánchez-Cerro, José Luis
Pinto-Bazurco Barandiarán, José F.
Revoredo de Mur, Delia
Rodríguez Cuadros, Manuel
Rodríguez Mackay, Miguel Ángel
Roncagliolo Higuera, Nicolás
Schiappa-Pietra Cubas, Oscar
Sosa Voysest, Claudio
Tudela van Breugel Douglas, Francisco
Vera Esquivel, Germán
Villarán Koechlin, Roberto
Wagner Tizón, Allan

MIEMBROS ASOCIADOS

Agüero Colunga, Marisol (*)	Loayza Tamayo, Carolina
Alcalde Cardoza, Javier	Meier Espinosa, José A. (*)
Astete Rodríguez, Elizabeth (*)	Miró Quesada Rada, Francisco
Belaunde Matossian, Francisco	Namihas Pacheco, Sandra
Brousset Barrios, Jorge	Pinto-Bazurco Rittler, Ernesto
Chuquihuara Chil, Luis	Rodríguez Brignardello, Hugo
Colunge Villacorta, Jorge	Ruda Santolaria, Juan José (*)
Cumpa García-Naranjo, Luciana	Saavedra Calderón, José Antonio
D'Alessio Ipinza, Fernando	Salmón Gárate, Elizabeth
Dañino Zapata, Roberto	Sandoval Aguirre, Oswaldo (*)
De Althaus Guarderas, Miguel	Sierralta Ríos, Anibal
De Rivero Barreto, Oswaldo	Solari de la Fuente, Luis
Echeverría Herrera de De Pury, María E.	Umeres Alvarez, Juan Humberto
Fairlie Reinoso, Alan	Velásquez Rivas-Plata, Elvira
Ibañez Carranza, Luz (*)	Velit Granda, Juan
Kisic Wagner, Drago	Vigil Toledo, Ricardo (*)
Lázaro Geldres, Jorge	Yepes del Castillo, Ernesto
Lévano Torres, Oscar	Yrigoyen Yrigoyen, Martín

(*) PARA INCORPORACIÓN FORMAL

MIEMBROS CORRESPONDIENTES

Arrighi, Jean Michel (Uruguay)	Llanos Mansilla, Hugo (Chile)
Buergenthal, Thomas (Estados Unidos)	Pellet, Alain (Francia)
Cho, Key Sung (Corea)	Suphamongkhon, Kantathi (Tailandia)
Furnish, Dale Beck (Estados Unidos)	Torre Cuadrada García-Lozano, Soledad (España)
Ikedá, Daisaku (Japón)	Wolff, Francis (Francia)

DIRECTOR EJECUTIVO

Alexander Antialón Conde

SUMARIO

Nº 169 (SETIEMBRE-DICIEMBRE 2021)

ARTÍCULOS

	Pág.
- La 26ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático: Análisis y perspectiva Jose Felix Pinto-Bazurco Barandiarán	17
- América Latina: 2022 Luis Solari de la Fuente	25
- Lucha contra el terrorismo yihadista y estado de derecho Francisco Belaunde Matossian	49
- CAF: el Banco de la Reactivación de América Latina y el Caribe Sergio Díaz-Granados	61
- La participación del Perú en el Consejo de Seguridad (2006-2007): Haití, la República Democrática del Congo y Timor-Leste Ricardo Morote Canales	87
- Intereses del Perú en Arica: realidad y desafíos Luciana Cumpa García-Naranjo	113

XX ANIVERSARIO DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

- Palabras del Embajador Manuel Rodríguez Cuadros,
Representante Permanente del Perú ante la Organización de las
Naciones Unidas, autor y negociador de la iniciativa de
la Carta Democrática Interamericana
Palacio de Torre Tagle, 16 de setiembre de 2021 **135**
- Palabras del Embajador Oscar Maúrtua de Romaña,
Ministro de Relaciones Exteriores
Palacio de Torre Tagle, 16 de setiembre de 2021 **153**

DOCUMENTOS: TESTIMONIOS HISTÓRICOS SOBRE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

- Nota del embajador Manuel Rodríguez Cuadros al embajador
Javier Pérez de Cuéllar sobre la iniciativa de la Carta
Democrática Interamericana.
Lima, 6 de diciembre del 2000 **161**
- Discurso del embajador Manuel Rodríguez Cuadros al
incorporarse como representante del Perú al Consejo Permanente
de la OEA, primera presentación oficial de la iniciativa sobre la
Carta Democrática Interamericana.
Washington, 2 de febrero del 2001 **165**
- La evolución del tratamiento de la protección de la democracia
en la OEA y la iniciativa para negociar la Carta Democrática
Interamericana: exposición del embajador Manuel Rodríguez
Cuadros en la conmemoración del décimo aniversario del

Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano y la resolución ag/res. 1080 (XXI-0/91) “democracia representativa”.

Washington, 28 marzo del 2001

173

- Nota del Representante del Perú, embajador Manuel Rodríguez Cuadros, al secretario general de la OEA, César Gaviria, con la que presenta el proyecto de Carta Democrática Interamericana en su texto originario y la ayuda memoria explicativa sobre el alcance de la iniciativa.

Washington, 26 de abril del 2001

179

PRONUNCIAMIENTOS

- Pronunciamiento del Consejo Directivo de la SPDI que saluda los esfuerzos de negociación para hallar salida a la crisis en Venezuela

Lima, 10 de agosto del 2021

199

- Pronunciamiento del Consejo Directivo de la SPDI que condena el terrorismo como crimen de lesa humanidad

Lima, 17 de agosto del 2021

201

- Pronunciamiento del Consejo Directivo de la SPDI sobre el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre los gobiernos de la República del Perú y la República Saharaui

Lima, 9 de setiembre del 2021

203

- Comunicado del Consejo Directivo de la SPDI respecto a las relaciones diplomáticas con Venezuela

Lima, 22 de octubre del 2021

207

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- *La Seguridad Internacional en las Américas: Logros Normativos de la Integración Regional y Subregional*, de Elena Díaz Galán
Germán Vera Esquivel 211
- *Capitalism as Civilisation: A History of International Law*, de Ntina Tzouvala
Pablo Rosales Zamora 215
- *Bioseguridad, Bioterrorismo, y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*, de César Villegas Delgado
Daniel García San José 221
- *La Solución Pacífica de Controversias en un Derecho Internacional Fragmentado*, de Ricardo Arredondo y Leopoldo Godio (Coordinadores).
Sebastián Melano 227

APUNTES INSTITUCIONALES

- Actividades, documentos y pronunciamientos
(Período Setiembre-Diciembre de 2021) 239

CALENDARIO DE SUCESOS INTERNACIONALES

- Calendario de sucesos internacionales
(Período Setiembre-Diciembre de 2021)
Carolina Caveró Zavala 239

ARTÍCULOS

LA 26° CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVA

THE 26° CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE UNITED NATIONS
FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE: ANALYSIS AND
PERSPECTIVE

*Jose Felix Pinto-Bazurco Barandiarán**

RESUMEN

En el presente artículo se hará un breve resumen del resultado del Pacto Climático de Glasgow y de la 26ta Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, lo que se resolvió, lo que no se logró resolver y un analisis, incluyendo la relevancia que tiene para el Perú.

Palabras clave: COP 26; cambio climático; derecho internacional.

ABSTRACT

This article will provide a brief summary of the results of the Glasgow Climate Pact and the 26th Conference of the Parties to the United Nations

* Jurista especializado en derecho internacional del medio ambiente. Doctor en derecho internacional público (JLU-Giessen), miembro titular de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, miembro del Comité para la Implementación y Cumplimiento del Acuerdo de París y de la Comisión Mundial de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza.

Framework Convention on Climate Change, what was resolved, what was not resolved, and an analysis, including their relevance for Peru.

Keywords: COP 26; climate change; international law.

.....

Dentro del régimen jurídico internacional sobre el cambio climático creado tras la adopción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992, el Acuerdo de París de 2015 (en adelante el Acuerdo) es el más reciente tratado multilateral con el que se busca mejorar la implementación y el objetivo de la CMNUCC. Vista como un logro de la diplomacia climática, el Acuerdo recoge las decisiones adoptadas en el marco de las Conferencias de las Partes (COP) de Copenhague y Cancún relativas al enfoque de abajo hacia arriba (*bottom up approach*). De esta forma, son las propias Partes del Acuerdo quienes determinan sus metas para la reducción de emisiones, teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales. Así, se descarta el enfoque de arriba hacia abajo (*top down approach*) recogido por el Protocolo de Kioto de 1997, basado en el principio de Responsabilidades pero Diferenciadas de los Estados.

La rápida entrada en vigor del Acuerdo demuestra que, al parecer, esta vez las Partes tienen la voluntad de cumplir con la obligación internacional de “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza” (artículo 2 del Acuerdo). Para cumplir con el resto de los objetivos —entre ellos la de limitar el aumento de la temperatura media mundial a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales—, las Partes se comprometen a realizar y comunicar las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) cada cinco años, conforme a la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas.

Si bien el Acuerdo es un instrumento internacional vinculante para las Partes, la implementación de sus disposiciones se basa en otros instrumentos como son las decisiones de las COP (Mayer, 2018, p. 47), órgano supremo

de la CMNUCC que se reúne una vez al año, y que a su vez actúa como una reunión de los Estados partes del Acuerdo (CMA, siglas en inglés). En ese sentido, el artículo 7.2 de la CMNUCC señala que la COP “examinará regularmente la implementación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes y, conforme a su mandato, tomara las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención”. Por su parte, el artículo 16.4 del Acuerdo indica que la CMA “examinará regularmente la aplicación del presente Acuerdo y, conforme a su mandato, tomará las decisiones necesarias para promover su implementación eficaz”.

Aunque se reconoce la fuerza vinculante de las decisiones de la COP para otros órganos del Acuerdo (Odermatt, 2021, p. 366), la opinión doctrinaria sobre la naturaleza jurídica de las decisiones de las COP está dividida. Mayer da a entender que estas no tienen efectos u obligaciones vinculantes para los Estados partes de la CMNUCC (2018, pp. 13-14). Odermatt solo se limita a explicar que las decisiones de la CMA podrán originar con el tiempo controversias sobre la interpretación de su mandato amplio (2021, p.366). Esa misma discusión se ha retomado cuando en esta última COP 26, en la que las Partes del Acuerdo adoptaron la decisión denominada Pacto Climático de Glasgow. En líneas generales, mediante este se solicita a las 197 Partes que informen para la próxima ronda de conversaciones —COP 27 en Sharm el-Sheikh, Egipto—, y no dentro de los próximos cinco años, sobre sus compromisos que coadyuven en la meta de no superar los 1.5 °C de aumento de la temperatura.

Por lo mencionado, este artículo se centrará en exponer los aspectos positivos y negativos de las negociaciones y su resultado final de la COP26, es decir el Pacto Climático de Glasgow (en adelante el Pacto), así como el impacto que podría generar en el Perú.

LO QUE SE RESOLVIÓ EN LA COP 26: SE CERRÓ LA REGLAMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS

Mediante el Pacto se reconocen los más recientes datos científicos respecto al cambio climático que son esenciales para mantener el límite del

calentamiento global a 1.5°C. A pesar de que se busca reducir las emisiones en un 45% para el 2030 —en comparación con los niveles de 2010— y de llegar a cero emisiones netas para mediados de siglo, con mucha preocupación en el Pacto se expresa que el cambio climático antropogénico ha ocasionado a la fecha el aumento de la temperatura global alrededor de 1.1°C. En ese contexto, igualmente se informa que los presupuestos de carbono —la cantidad de gases de efecto invernadero permitidos para evitar un calentamiento catastrófico— son pequeños y se están agotando rápidamente.

De otro lado, se reglamenta el Acuerdo cuyo proceso de implementación tendrá que ser amplio, inclusive y sobre todo compatible con los artículos 6, 13 y 14 del Acuerdo, referidos a mercados, transparencia y al balance mundial. Para ello, se establecen: plazos comunes sobre la comunicación y actualización de los NDC; reglas y procedimientos referentes a la comercialización y compensación de emisiones que facilite a las Partes que son países desarrollados comprar las compensaciones de emisiones de otras Partes, cumpliendo de esta forma con los objetivos trazados; y, reglas sobre la transparencia de información que comunican las Partes del Acuerdo.

Asimismo, el Pacto recoge por primera vez los términos específicos sobre la energía en base al carbón y los subsidios a los combustibles fósiles cuando se exhorta a las Parte del Acuerdo a la reducción gradual y reconociendo la necesidad de apoyo hacia una transición justa. Se considera esta incorporación como muy importante, en especial el término gradual, ya que de un lado el Acuerdo ni otro instrumento vinculante del régimen internacional jurídico del cambio climático mencionan tales términos, y del otro lado porque las Partes entendían una concreta necesidad de presionar a aquellos que subsidian o financian tales fuentes que no contribuyen al cambio climático por su alta contaminación.

Tal vez el mandato más importante es la solicitud de la COP a que las Partes revisen y fortalezcan los objetivos establecidos hacia 2030 en sus contribuciones determinadas a nivel nacional (los NDC) según sea necesario para alinearse con el objetivo de temperatura del Acuerdo de París para fines de 2022. Debido a la información de que las temperaturas superarían los 2,4 °C para finales del siglo, a través de este Pacto las Partes se comprometen

a actualizar sus compromisos o crear nuevas metas para lucha contra el cambio climático para una presentación anual y no quinquenal ante las COP. En vista de ello, se sostiene que si las Partes con emisiones más relevantes realizan una revisión honesta y significativa de sus compromisos y se proponen alcanzar metas más beneficiosas para toda la humanidad —y al mismo tiempo más agresivas contra el aumento de la temperatura global a más de 2 °C a niveles preindustriales—, tales comportamientos significarían un pequeño inicio de una gran marcha segura hacia el éxito del Acuerdo.

LO QUE NO SE RESOLVIÓ: FINANCIAMIENTO, PÉRDIDAS Y DAÑOS

Se podría decir que en la COP 26 no se logró un consenso sobre la financiación climática, puesto que las Partes que son países desarrollados no cumplieron con los compromisos asumidos en la COP 15 de 2009 para movilizar conjuntamente USD 100 mil millones anuales a partir del 2020 para cubrir las necesidades de las Partes que son países en vías de desarrollo. Así lo recoge el Pacto cuando señala que se observa con profundo pesar que ese objetivo aún no se ha cumplido, aunque acoge con satisfacción el Plan de ejecución del financiamiento climático. Además, mediante el Pacto se insta a tales Partes a que al menos dupliquen dicha suma hacia el 2025.

En cuanto a las pérdidas y los daños ocurridas por los efectos del cambio climático, se limitaron a acordar un diálogo hacia el año 2024, sin esclarecer algún mecanismo o proceso para atender el problema. Asimismo, reitera la urgencia de intensificar y seguir aumentando la acción y el apoyo —como la financiación, la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad— a las Partes que resulten particularmente vulnerables por las consecuencias del cambio climático. En resumen, el Pacto omite cualquier pronunciamiento sobre la responsabilidad de las Partes que son países desarrollados en el cambio climático. Más bien, se decide proporcionar fondos a la Red de Santiago —un programa establecido en la COP 25—, señalando las modalidades de su manejo y el organismo que se encargará de administrar los fondos. Todo ello en teoría servirá para apoyar la asistencia técnica sobre enfoques pertinentes para prevenir, minimizar y abordar las

pérdidas y daños asociados con los efectos adversos del cambio climático en las Partes que sean países en vías de desarrollo.

Cabe señalar que durante la primera semana de la COP 26 algunos países alcanzaron compromisos distintos al Pacto para la protección de los bosques —eliminación de la deforestación para 2030—, la disminución de emisiones globales de metano —en un 30% para 2030—, la eliminación de la extracción del petróleo y gas, el financiamiento climático que asegure a las Partes su transición a las energías limpias, la eliminación del carbón —países desarrollados la alcanzarían en 2030, y países en vías de desarrollo en 2040—, entre otros. Como vemos estos compromisos, además de reflejar metas poco realistas, afectan las negociaciones sobre la lucha contra el cambio climático y producen un discurso paralelo que distrae y minimiza la atención de las acciones climáticas.

BALANCE: QUÉ SIGNIFICA EL RESULTADO PARA EL PERÚ, Y QUÉ SE VIENE EN LAS SIGUIENTES COP

Como sabemos, las Partes que son países en vías de desarrollo enfrentan un escenario complejo por los efectos negativos del cambio climático. De allí que mediante el Pacto se reitera la urgencia de ampliar la acción y el apoyo para evitar, minimizar y abordar la adaptación en las Partes que sean vulnerables a tales efectos. Por sus características, el Perú sería víctima de los efectos adversos del cambio climático, en un panorama de acciones climáticas globales que no se ajustan con su realidad, puesto que se necesitan medidas satisfactorias, urgentes, confiables y vinculantes. Esto es, en primer lugar, que los países que tienen la posibilidad de hacerlo reduzcan su dependencia de las actividades que contribuyen al cambio climático, y, en segundo lugar, que estos mismos países cooperen efectivamente con los países con menos recursos para que transiten a economías menos dependientes de dichas actividades. De allí que podría considerarse que el Pacto resulta insuficiente para las Partes que son países en vías de desarrollo.

En ese sentido, lograr mantener la temperatura global por debajo de 1,5 °C en las actuales condiciones con una reducción del 45% de las emisiones de efecto invernadero para 2030 será una tarea que difícilmente

las Partes que son países en vías de desarrollo podrán cumplir en plazo previsto. La reducción de emisiones que ocurra en estos países es, además, y salvo algunas excepciones, poco significativa para la lucha global contra el cambio climático (Lei Duan et al., 2020). Muchas de ellas que aún dependen y dependerán por varios años de energías en base al carbón y de combustibles fósiles, necesitan de ayudas financieras adecuadas que hagan posible su transición a energías renovables más limpias. Como hemos mencionado, sobre este último aspecto, la COP 26 no pudo resolver la financiación climática por la falta de voluntad de las Partes que son países desarrollados del Acuerdo para asumir medidas climáticas más drásticas, conducta que genera una gran decepción para las personas que viven en regiones más vulnerables frente al cambio climático.

El Perú ya ha establecido un compromiso importante en su NDC de 2020 de reducir sus emisiones hasta en un 40% para el año 2030. En ese sentido, el mandato de la COP lleva a que el Perú tenga que mejorar un compromiso de reducción de emisiones que ya es bastante ambicioso, lo que requiere una evaluación respecto a la capacidad para su cumplimiento. Por otro lado, el establecimiento de un mercado de compensación de emisiones puede resultar bastante relevante para un país como el Perú, que tiene pocas emisiones y mucho potencial de compensarlas (por ejemplo, a través de la conservación forestal). Estas compensaciones deben evaluarse responsablemente, tomando en cuenta, sobre todo, el hecho de que la economía del país depende en gran medida de la extracción de recursos naturales, y la falta de ordenamiento territorial adecuado, la legislación respecto a la tenencia y el uso de esos recursos, y la elevada cantidad de conflictos socioambientales.

Mantener optimismo para implementar los compromisos del Acuerdo de París sin que una de sus disposiciones principales hasta el momento esté clara o con regulación insuficiente —como es el apoyo financiero—, probablemente sea muy difícil cuando ya el cambio climático es irreversible. A pesar de todo, si las Partes del Acuerdo cumplen con presentar sus compromisos mejorados o más ambiciosos hacia el 2022, se demostrará que estas aún tendrían una seria voluntad para luchar de manera conjunta contra el cambio climático. Ello a su vez, generaría la confianza que se requiere y

que permita conseguir acuerdos más viables que beneficien a las regiones más vulnerables por los efectos adversos del calentamiento global.

REFERENCIAS

a. Doctrina

Duan, L., Moreno-Cruz, J., & Caldeira, K. (2020). Balancing climate and development goals. *Environmental Research Letters*, 5 (12).

Mayer, B. (2018). *The International Law on Climate Change*. Cambridge University Press.

Odermatt, J. (2021). Institutional Provisions. En G. Van Calster y L. Reins (Eds.), *The Paris Agreement on Climate Change - A Commentary* (pp. 364-368). Edward Elgar Publishing.

b. Instrumentos Internacionales

Acuerdo de París de 2015.

Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992.

Pacto Climático de Glasgow.

AMÉRICA LATINA: 2022

LATIN AMERICA: 2022

*Luis Solari de la Fuente**

RESUMEN

El mundo está en un proceso de cambio amplio, complejo, rápido y no secuencial. Parte de ese cambio ha sido el creciente desarrollo de la Cuenca del Océano Pacífico, hecho que ha valorizado la relevancia geostratégica de América Latina como el gran territorio biocénico. La Región no tiene una agenda multinacional al respecto. Sus administraciones públicas no

* Es Profesor Emérito de la Universidad Católica Sedes Sapientiae (Lima, Perú), de la que ha sido Profesor Principal y Decano fundador de la Facultad de Ciencias de la Salud. Ha sido Presidente del Consejo de Ministros (Primer Ministro), Ministro de Salud y Congresista de la República. Ha presidido la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera del Congreso. Es Médico Cirujano y Médico Internista por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es Miembro Asociado de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional y del Instituto Nacional de Administración Pública - INAP de México. Es miembro del Board of Management de la International Association of Schools and Institutes of Administration (Bruselas, Bélgica) y del Consejo Directivo del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (Cali, Colombia). Es miembro del Consejo Consultivo Internacional de la Carrera de Medicina de la Universidad San Ignacio de Loyola. (Lima, Perú). Ha sido Miembro del Grupo de Trabajo Académico Internacional (GTAI) de la Subsecretaría de Educación Básica de México. Es Fellow del American College of Physicians (EE.UU.). Gran Cruz de la Orden El Sol del Perú. Comendador de la Orden de San Silvestre (Santa Sede). Es colaborador del Diario El Comercio.

Con el presente artículo, el autor formaliza su incorporación como Miembro Asociado, conforme a lo dispuesto por el Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, mediante Acta del 13 de diciembre de 2018.

han podido resolver acuciantes problemas crónicos, cuya solución es indispensable para avanzar en la indispensable integración estratégica para el desarrollo de acciones conjuntas en la citada Cuenca. La pandemia de la COVID-19 ha mostrado esa ineficacia de nuestras administraciones públicas latinoamericanas en el control de la misma, como ejemplo de lo que es urgente corregir. Se plantean caminos de solución.

Palabras clave: Geostrategia, Bioceanidad, COVID-19, América Latina.

ABSTRACT

The world is undergoing a process of broad, complex, fast and non-sequential change. Part of this change has been the growing development of the Pacific Ocean Basin, a fact that has enhanced the geostrategic relevance of Latin America as the great bioceanic territory. The region does not have a multinational agenda in this regard. Its public administrations have not been able to solve pressing chronic problems, the solution of which is essential to advance in the indispensable strategic integration for the development of joint actions in the aforementioned Basin. The COVID-19 pandemic has shown the ineffectiveness of our Latin American public administrations controlling it, as an example of what is urgent to correct. Possible solutions are proposed.

Keywords: Geostrategy, Bioceanity, COVID-19, Latin America.

.....

UN MUNDO NUEVO

La pandemia de la COVID-19 abrió los ojos a todos acerca de que estamos en curso de un gran cambio en los ámbitos sanitario, social, económico y político. Sin embargo, ese gran cambio, que consiste en el rediseño del mundo, comenzó años atrás, aún antes de la caída del Muro de Berlín de noviembre de 1989. Los primeros hitos se produjeron en Asia.

Ya en agosto de 1967 los países del Sudeste asiático habían iniciado la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático - ASEAN, cuyos miembros son: Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur Tailandia y Vietnam. Papúa Nueva Guinea y Timor Oriental son Estados observadores. Ha generado asociaciones específicas, como son los casos de ASEAN + 3 que incluye a China, Japón y la República de Corea y ASEAN + 6 con China, Japón, República de Corea, India, Australia y Nueva Zelanda. (ASEAN 2021; ASEANPLUSTHREE, 2021; Brunei Darussalam, 2013)

A su vez, en 1966, 31 países crearon el Asian Development Bank - ADB. En la actualidad posee 68 países miembros, de los cuales 49 son del Asia y el Pacífico y 19 de otras regiones. (ADB, 2021)

Unos días antes de la caída del muro de Berlín se crearía el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, también conocido como APEC. Estos dos eventos, uno económico y el otro político, sucedidos en la misma semana, dieron inicio formal a un “mundo nuevo”. La centralidad económica del océano Atlántico dio paso a una centralidad económica y productiva del océano Pacífico y la bipolaridad política fue sustituida abruptamente por la multipolaridad. ¡Cambio de “juego”!

Las economías de APEC alojan a alrededor de 2,900 millones de personas, representan aproximadamente 60% del Producto Bruto Interno mundial y 48% del comercio mundial (data al 2018). Esta asociación es integrada por Australia, Brunei, Canadá, Chile, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, República de Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, Taiwan, Tailandia, Estados Unidos y Vietnam. (APEC, 2021)

La cuenca del océano Pacífico no se quedó estacionaria.

En el año 2002, durante la reunión de jefes de Estado de APEC en México, se planteó la necesidad de ir hacia un gran tratado de libre comercio, el Trans Pacific Partnership - TPP. Adquirió mayor relevancia a partir del 2005, año en que Estados Unidos anunció su intención de unirse a él. Sin embargo, en enero 2017 Estados Unidos se retiró del mismo, a pesar de haberlo suscrito en febrero del 2016, por no convenir a sus intereses.

El TPP pasó a ser el CPTPP o Comprehensive and Progressive Agreement for Trans Pacific Partnership (Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico). Finalmente, el 8 de marzo de 2018 Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam suscribieron el acuerdo el 8 de marzo de 2018 en Santiago, Chile. Estas son economías ubicadas en tres continentes, representan conjuntamente 13% del Producto Bruto Interno (PBI) mundial y 15% del comercio internacional. El domingo 19 de setiembre del 2021 entró en vigencia para el Perú, que así accede a un mercado potencial de 500 millones de consumidores. (OEA, 2021; MINCETUR, 2021)

En octubre del 2014 se fundó el Asian Infrastructure Investment Bank - AIIB, que inició operaciones en Beijing en el 2016 con 57 miembros fundadores (37 miembros regionales y 20 miembros no regionales), entre los que se cuentan a los latinoamericanos Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay. Miembros prospectivos son Bolivia, Perú y Venezuela. A fines del 2020 sus miembros ya representaban 79% de la población mundial y 65% del PBI mundial. El AIIB es una iniciativa China, quien posee 30.77% del capital y 26.57% de los votos y se le considera como un contrapeso al Fondo Monetario Internacional - FMI, Banco Mundial y del Banco de Desarrollo Asiático - ADB. (AIIB, 2021)

Durante el período parlamentario 2001-2006, en una visita del Canciller del Perú a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, le planteé la necesidad de que nuestra Cancillería trabajara hacia la meta de crear una asociación entre los países latinoamericanos que miran hacia el Océano Pacífico. Luego de años de trabajo, en el 2011 se suscribió la Declaración de Lima, creando la Alianza del Pacífico entre Chile, Colombia, México y Perú. El gran valor estratégico de esta alianza es que las costas de sus miembros hacia el océano Pacífico ocupan alrededor del 70% de la costa latinoamericana hacia este océano. Actualmente la Alianza posee 59 países en la condición de Estados Observadores y cuatro países (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur) que postulan a ser Estados Asociados. (Alianza del Pacífico, 2021)

De los Estados Observadores de la Alianza del Pacífico, treinta son europeos, indicando la relevancia que posee América Latina para Europa

no solo en la cuestión económica y comercial, sino también por la muy fortalecida posición geoestratégica de nuestra Región debido al cúmulo de cambios y asociaciones de países en la cuenca del océano Pacífico. (Alianza del Pacífico, 2021)

Cincuenta y tres años después de la creación de ASEAN, el 15 de noviembre de 2020, se suscribió el Regional Comprehensive Economic Partnership - RCEP, el mayor tratado de libre comercio de la historia, con conversaciones desde el 2012. Originalmente eran los países de ASEAN y los seis países con los que ésta tiene tratados de libre comercio (Australia, China, India, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda). India decidió no formar parte. Los países participantes poseen casi la mitad de la población mundial, contribuyen con el 30% del PBI global y con más del 25% del comercio exterior. (RCEP, 2021)

Adicionalmente, el RCEP genera un proceso de integración económica en el Noreste de Asia y fortalece las relaciones de China con sus vecinos. También, aceleraría un acuerdo de libre comercio entre China, Corea del Sur y Japón. (Petri y Plummer, 2020)

Estos procesos han generado un cambio muy amplio, altamente complejo, muy rápido y no secuencial, que ha producido una traslación de la relevancia del océano Atlántico, en lo político, en lo económico y en lo estratégico hacia el océano Pacífico. Tal situación ha conferido al continente americano el ser visiblemente la “tierra media”, el puente, entre ambos océanos, muy especialmente para América Latina, no solo por poseer el canal que une a dichos océanos, sino por ser la parte del continente que posee menor envejecimiento demográfico, así como también el territorio donde se encuentra la mayoría de los países de gran biodiversidad en la Región. Hemos pasado en apenas 32 años -desde la caída del Muro de Berlín y la creación de APEC- de una bioceanidad geográfica, a una estupenda bioceanidad estratégica. (United Nations, 2019)

Esta excepcional situación debiera ser punto crucial en las agendas internacionales de los países latinoamericanos, ya sea para una acción individual en caso de ser país bioceánico o para una acción conjunta entre países latinoamericanos bioceánicos y no bioceánicos, para tener una potente acción conjunta hacia los dos grandes océanos, especialmente hacia

el Pacífico. Desafortunadamente este no es un punto que esté en las agendas de los países latinoamericanos directamente bioceánicos y tampoco en las de los demás países de la Región.

Un excelente ejemplo de lo que puede y debería hacerse es la Alianza del Pacífico: dos latinoamericanos bioceánicos (Colombia y México) actuando conjuntamente con dos no bioceánicos (Chile y Perú). Cada uno con su propia diversidad, con su propia relevancia geostratégica, con sus propios intereses, pero haciendo prevalecer un interés común. Sería muy distinta la historia si América Latina decidiera conjuntamente cambiar de “juego” haciendo crecer su acción conjunta hacia ambos océanos.

La gran revolución del mercado mundial de alimentos debido al crecimiento de la clase media mundial y, especialmente, al crecimiento espectacular de la clase media china podría convertirse en el nuevo motor del crecimiento sostenido de la Región, si fuésemos capaces de administrar nuestra magnífica biodiversidad en forma consensuadamente coordinada. China seguirá siendo el gran “proveedor” de clase media a la demografía mundial. (De la Torre y Rigolini, 2013; McKinsey, 2020)

Punto clave para una acción conjunta en la gestión de la bioceanidad es la gestión de los puertos. América Latina y El Caribe han confiado la operación de grandes puertos de la Región a empresas chinas: Ensenada, Manzanillo y Lázaro Cárdenas en el Pacífico mexicano; Veracruz en el Atlántico mexicano; Balboa en el Pacífico panameño; Colón en el Atlántico panameño; Chancay en el Pacífico peruano; Buenos Aires hacia el Atlántico argentino; Paranaguá en el Atlántico brasileño; Kingston en el Atlántico jamaíquino y Freeport en Bahamas. (Barría, 2021)

¿América Latina usufructúa su bioceanidad por medio de la gestión de sus puertos por mano propia? Los grandes puertos mencionados han sido confiados a una potencia extranjera. Es obvio que la bioceanidad estratégica no se encuentra aún en la agenda latinoamericana.

Aunque no directamente relacionado con el océano Pacífico, otro hecho de relevancia política nos dejó claro que la pandemia de la COVID-19 no ha detenido el “juego de las naciones” y tampoco los intereses al interior de ese “juego”. Mientras el mundo se debatía luchando contra el

virus SARS-Cov-2 tratando de controlar la pandemia, apenas cuarenta y cinco días después de iniciado el RCEP, el 30 de diciembre de 2020 China y la Unión Europea (UE) decidieron su Acuerdo Integral de Inversión (Comprehensive Agreement on Investment - CAI), un pacto que negociaban desde el 2014. Obviamente, para la administración estadounidense, tanto saliente del presidente Trump como entrante del presidente Biden, no fue la mejor noticia de cierre de año. (Rodrik, 2021)

Sin embargo, la Unión Europea decidió posteriormente en mayo 2021, “congelar” el acuerdo mientras se mantuvieran sanciones chinas a eurodiputados. (Riegert, 2021)

Como se aprecia, los líderes llevaron adelante un acuerdo sin que hubiera los consensos adecuados entre los países europeos así como al interior de ellos, aún al interior del principal socio comercial europeo con China. En países con sociedad civil bien estructurada y con fundamentos claros y firmes en la política, no se puede separar los principios políticos y los principios económicos. Esta unicidad es la situación ideal para cualquier país.

En este gran y nuevo contexto es evidente el rol principalísimo del gigante asiático, China. El RCEP, a pesar de haber sido un gran trabajo de la diplomacia de los países de ASEAN, es obvio que da a ese gran país una mayor influencia en el Pacífico, Norte y Sur, que no puede dejar de tener una connotación militar.

El 15 de setiembre del 2021, en videoconferencia, el Presidente Joseph Biden de Estados Unidos, el Primer Ministro Scott Morrison de Australia y el Primer Ministro Boris Johnson del Reino Unido anunciaron el acuerdo militar AUKUS, que además cubre tecnología cuántica y cibernética, cooperación en inteligencia artificial, instalaciones industriales y cadenas de suministro. (Paredes, 2021)

El “core” de AUKUS es que Estados Unidos, que solo ha compartido con el Reino Unido su tecnología de submarinos nucleares, ahora la compartirá con Australia, que podrá así construir submarinos de propulsión nuclear con armamento convencional. Sin duda, una “movida bioceánica” de Estados Unidos en el “tablero” mundial. (Paredes, 2021)

En la citada videoconferencia el Presidente Biden dijo:

“Se trata de invertir en nuestra mayor fortaleza, nuestras alianzas, y actualizarlas para que enfrenten los desafíos de hoy y de mañana..... Tenemos que ser capaces de abordar el actual entorno estratégico de la región y su evolución, porque el futuro de cada una de nuestras naciones y, de hecho, del mundo, depende de que el Indopacífico sea libre y abierto”.

Australia se sumará así a los países que poseen submarinos de propulsión nuclear: Estados Unidos posee 68, Rusia 29, China 12, Reino Unido 11, Francia 8 e India 1. (Paredes, 2021)

Una de las consecuencias naturales del AUKUS, es que ha salido del olvido el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral - Quad, creado en el año 2007 y conformado por Australia, Estados Unidos, India y Japón, países con costas bañadas por el Pacífico. En setiembre 2021 los mandatarios de esos cuatro países se reunieron en la Casa Blanca. (Sánchez-Vallejo, 2021)

No puedo cerrar esta primera parte sin hacer mención al tema del ciberespacio, que es el mundo no físico, hoy fundamental en las relaciones humanas, en que se encuentra la totalidad de la creación digital de la humanidad. Los países se ocupan de él y de la seguridad del contenido de su ciberespacio. La mayoría de los países están diplomáticamente activos en la materia, pero ubicados en dos grandes grupos: los liderados por Estados Unidos y los liderados por China y Rusia. (IISS, 2021)

Muchos estados han desarrollado ciber capacidades para su propia seguridad interna, unos cuantos tienen capacidades para intervenir en el ciberespacio global y realizar operaciones sofisticadas. Estos son los aliados de inteligencia Cinco Ojos (Five Eyes): Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido. De los cinco, cuatro están vinculados a la cuenca del océano Pacífico. (IISS, 2021)

Son siete las variables que definen el nivel de ciber poder: estrategia y doctrina; gobernanza, mando y control; capacidad de tener un núcleo de ciber inteligencia; empoderamiento cibernético y dependencia; ciberseguridad y resiliencia; liderazgo global en asuntos del ciberespacio; ciber capacidad ofensiva. Solo un país tiene en todas las variables fortalezas de liderazgo

mundial y ocupa el nivel uno en ciber poder: Estados Unidos. El nivel dos son los países que tienen fortalezas de liderazgo mundial solo en algunas variables: Australia, Canadá, China, Francia, Israel, Reino Unido y Rusia. En el nivel tres están los países con fortalezas potenciales en algunas variables pero con debilidades significativas en otras: Corea del Norte, India, Indonesia, Irán, Japón, Malasia y Vietnam. (IISS, 2021)

Como se observa, América Latina está ausente en el mundo del ciber poder. Una muy notoria debilidad en un tiempo en que las rápidas dinámicas en la cambiante realidad siguen creando un mundo nuevo, en el que nuestra bioceánica Región se viene convirtiendo en un territorio de extremadamente alta relevancia geoestratégica.

AMÉRICA LATINA: DE LO QUE NO SE HABLA

Como mencioné líneas arriba, América Latina es uno de los territorios menos envejecidos del mundo, pero con una caída importante de la fecundidad. Ya existen siete países iberoamericanos (Brasil, Cuba, Chile, Costa Rica, Colombia, Uruguay y el Salvador) con índice de fecundidad por debajo de la reposición (2.1 hijos). Son seis los países iberoamericanos (México, Nicaragua, Argentina, Venezuela, Perú y República Dominicana) con fecundidad entre 2.1 y 2.4. Los iberoamericanos con índice de fecundidad entre 2.4 y 3.0 son siete (Honduras, Paraguay, Ecuador, Panamá, Bolivia, Haití y Guatemala. (United Nations. 2019; IPF, 2019)

Envejecimiento demográfico no es que haya mayor número de adultos mayores, sino que se pierda la proporción adecuada entre la población que no trabaja (menores de 15 años y mayores de 65 años) y la población en edad laboral (de 15 a 65 años), que es la que va a sostener los fondos de pensiones y con sus impuestos los servicios para los demás. Una caída persistente de los nacimientos devendrá inevitablemente en una caída de nuevos ingresantes a la población laboral. Esto último es lo que vive Europa y que solo ha podido resolver en parte abriendo las puertas a la migración. La población menor de 15 años de nuestros países pasó de 41.3% en 1975 a 25% en el 2017. (IPF, 2019)

No solo viene cayendo la fecundidad sino que también la población insatisfecha emigra. Al 2017, 17 de los 20 países iberoamericanos ya estaban con migración neta negativa: la emigración superó a la inmigración. Solo Costa Rica y Chile tienen migración neta positiva y Ecuador neutra. (IPF, 2019)

¿Por qué se va la gente de nuestros países? La respuesta ya estaba en el Latinobarómetro 2017: al 44% no le alcanzaba el ingreso para cubrir sus necesidades. En el Latinobarómetro 2021 ese porcentaje subió a 49%, esto es a 314,547,660 latinoamericanos no les alcanzó su ingreso para cubrir sus necesidades. (Latinobarómetro, 2017; Latinobarómetro, 2021)

En el mismo estudio 30% de los latinoamericanos no tuvo suficiente comida para alimentarse. ¡Increíble, 192,580,200 personas no tuvieron comida para alimentarse seguido o algunas veces! Peor, entre los años 2017 y 2020 el porcentaje pasó de 21% a 30%. (Latinobarómetro, 2021)

La explicación: en el año 2015 el Reporte de Economía y Desarrollo - RED, titulado *Un Estado más Efectivo*, del Banco de Desarrollo de América Latina - CAF, mostró que América Latina está en negativo en el Índice de Efectividad del Gobierno (por regiones 1996-2012) elaborado por The Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial. (CAF, 2015)

Al momento de descomponer ese índice por países, se aprecia que persistentemente el Perú se encuentra en negativo. Esto habla de un problema crónico de eficacia del Estado. Puede existir eficiencia en la gestión pública, pero si la realidad no cambia para las familias ni para las personas afectadas por ella, debido a la ineficacia del Estado, las situaciones de injusticia se perpetúan y/o se agravan, construyéndose o consolidándose a futuro escenarios de crisis o conflictos. (CAF, 2015)

Esta es la cuestión fundamental en la acción humana. Observar la realidad integral y todas las variables en juego en la misma, discernir sobre la totalidad de la circunstancia y actuar para cambiar la realidad y resolver en el tiempo correcto, buscando lo bueno para todos.

Un ejemplo estupendo para graficar lo mencionado es la descentralización peruana. Entre la década de los 40s del siglo XX hasta el año 2000 nuestro país vivió un proceso de concentración territorial económico productivo hacia los territorios cercanos a las vías de

comunicación, especialmente los puertos. Esta concentración de la oferta de trabajo hizo que la población tendiera a concentrarse, pasando de ser predominantemente rural a ser mayoritariamente urbana. Como una de las variables para la distribución del presupuesto es la distribución territorial de la población, también se concentró el presupuesto. Llegamos al siglo XXI con una concentración territorial económico-productiva, demográfica y presupuestal. Cincuenta provincias urbanas concentrando todo y 146 provincias rurales con poco.

La descentralización peruana fue diseñada para ser conducida por dos poderosos tractores: 1. revertir el origen del problema mediante descentralización económica y productiva y 2. re entrenamiento moderno de la fuerza laboral estatal. Esto último incluía el volver a tener carrera pública para los servidores del Estado y un sistema de acreditación de competencias para poder transferir gradualmente las competencias acreditadas hacia los gobiernos regionales con los recursos propios del caso.

Los dos sistemas creados por ley para impulsar la descentralización económica mediante normas generadas íntegramente en la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera del Congreso de la República -con apoyo de la cooperación internacional-, jamás fueron reglamentados ni aplicados por el Estado peruano, a pesar de realizar gestiones personales con tres presidentes de Consejo de Ministros, dos de ellos de los dos gobiernos siguientes en que me tocara servir.

La Ley 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural del 21/07/2004 (y su modificatoria, Ley 28828), con sistemas de asociatividad productiva intensiva para el comercio exterior y tecnología financiera rural moderna y la Ley 28304, Ley de Promoción del Desarrollo Económico y Productivo, para promoción y fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas descentralizadas del 26/07/2004, hubieran cambiado totalmente al Perú en estos 17 años transcurridos desde su promulgación y no reglamentación ni aplicación.

Adicionalmente, a partir del 2004 se fueron diluyendo los esfuerzos para avanzar con las leyes de desarrollo de la Ley Marco del Empleo Público, Ley 28175, del 18/02/2004. En el 2007 mediante Decreto Supremo N° 007-2007-PCM se eliminó el Consejo Nacional de Descentralización - CND por

fusión por absorción por la Presidencia del Consejo de Ministros. Con el CND, creado el 26/06/2002 por la Ley 27783, los tres niveles de gobierno conducían conjuntamente el proceso descentralizador. Al cancelarse el CND también se eliminó el sistema de acreditación de competencias. Tampoco se entrenó en la modernidad a los servidores públicos.

Así los propios funcionarios del Estado anularon los dos tractores que debían guiar a la descentralización: descentralización económico productiva y modernización de la gestión pública peruana. ¿Incompetencia o Intereses? La historia lo definirá.

La descentralización peruana, en vez de ser un instrumento de justicia territorial mediante desarrollo económico y social rural urbano, que se engarzara con nuestro nuevo rol geoestratégico, terminó siendo un proceso de desconcentración administrativa y presupuestal.

Otro tema del que no se habla es del efecto adverso que puede tener el comercio exterior para algunos territorios de países de concentración productiva territorial, como el nuestro. La CAF lo definió claramente en su Reporte de Economía y Desarrollo - RED del 2005, titulado *América Latina en el Comercio Global: Ganando mercados*. Allí indicó:

“La evidencia obtenida muestra que las disparidades entre los países de la CAN se han ido reduciendo en el tiempo, aunque al mismo tiempo, han venido creciendo las desigualdades entre estados y territorios al interior de los países”. (CAF 2005)

Los procesos de concentración territorial productiva sucedidos en América Latina a lo largo del siglo XX, han producido efectos muy beneficiosos para los territorios concentradores de aparato productivo cuando llegó la alta demanda de exportaciones latinoamericanas en el primer quinquenio del siglo XXI. Como mencionó la CAF, se atenuaron las diferencias entre países, pero se acrecentaron las diferencias entre territorios al interior de los países. Los territorios que tenían producción exportable se beneficiaron inmediatamente y crecientemente, mientras los que tenían producción principalmente para el mercado interno no pudieron tener inmediato beneficio. Así, la brecha existente entre territorios con gran y poco aparato productivo se acrecentó.

¿Consecuencias? Las que genera cualquier aparato público ineficaz que no tiende a corregir consecuencias de la concentración territorial no atendida: informalidad, empleo precario, ingresos por debajo de los necesarios para cubrir necesidades, falta de comida suficiente. Así, se van agregando, desconfianza, migración interna y externa y escasa participación en el espacio público.

Adicionalmente, los partidos políticos no tienen presencia en las provincias rurales y pobres, que constituyen el 75% de las provincias peruanas. En vez de que el financiamiento público a los partidos sea exclusivamente para financiar la presencia partidaria en esos territorios, para que la ciudadanía tenga “vehículos” de expresión política, esos fondos se dedican a “capacitación”. La típica decisión pública contra la realidad y la urgencia perentoria. En sentido metafórico: se bajó una llanta y se corre a comprar una batería.

En ese escenario nacional llegó la pandemia.

PANDEMIA

La pandemia de la COVID-19 ocasionada por el virus SARS-CoV-2 ha sido despiadada no solo en ocasionar la muerte de miles de personas en el mundo, sino en mostrar la incapacidad de los aparatos públicos, del poder de turno y de los partidos políticos en los parlamentos del mundo, para frenarla. Cada país hizo lo que creía conveniente y solo los países mejor preparados pudieron dominar al virus, aún sin tener todavía las vacunas.

La primera pandemia del siglo XXI, SARS (severe acute respiratory síndrome - síndrome respiratorio agudo severo), afectó a 26 países en los cinco continentes entre los años 2002 y 2004. Peiris y colaboradores indicaron: *“Ello ilustró de forma dramática el potencial de los viajes aéreos y la globalización para la diseminación de una enfermedad infecciosa emergente, y resaltó la necesidad de una respuesta mundial coordinada para contener las amenazas de este tipo de enfermedades”*. (Peiris, 2003)

El mundo no se preparó conjuntamente para una futura “respuesta mundial coordinada”. Algunos países sí lo hicieron. En el 2004, el gobierno

de Taiwan creó el Centro Nacional de Comando Sanitario (NHCC), que unificó un sistema de mando central que incluye el Centro de Comando de Epidemias (CECC), el Centro de Comando de Desastres de Patógenos Biológicos, el Centro de Comando Contra Bioterrorismo y el Centro de Operaciones de Emergencia Médica Central. Entre el 20 de Enero y el 24 de febrero del 2020, ante el brote pandémico actual, Taiwan rápidamente implementó 124 rubros de medidas, publicadas posteriormente el 3 de marzo de ese año en el Journal de la American Medical Association (JAMA), que le permitieron un ejemplar manejo y control de la pandemia. (Wang, 2020)

Mando unificado, liderazgo, competencia adecuada y gestión impecable fueron las claves de países como Australia, Nueva Zelanda, Tailandia, Taiwan y Vietnam, que controlaron eficazmente la pandemia. La Unión Europea no pudo consensuar una acción conjunta. Estados Unidos no pudo impedir el ingreso del virus a su territorio debido a su gran cantidad de aeropuertos internacionales: según el portal Aeropuertos.net (s.f.), este país posee más de sesenta.

Sudamérica solo pudo participar en una reunión virtual de Jefes de Estado. El 24 de junio de 2020, mediante videoconferencia, se reunieron: Alberto Fernández, presidente de Argentina; Sebastián Piñera, presidente de Chile; Iván Duque, presidente de Colombia; Lenín Moreno, presidente de Ecuador; Mario Abdo Benítez, presidente de Paraguay; Luis Lacalle, presidente de Uruguay; ; Martín Vizcarra, Presidente del Perú; Pedro Sánchez, presidente del Gobierno de España; Mia Mottley, Primera Ministra de Barbados; Carlos Alvarado, Presidente de Costa Rica y Danilo Medina, presidente de República Dominicana. Esta reunión no produjo acuerdos firmes ni decisiones de acción conjunta inmediata. (Presidencia de la República, 2020)

En el Perú, en la etapa más dura de la pandemia a mediados del año 2020, al ver los mapas epidemiológicos de los 24 Departamentos y la Provincia Constitucional del Callao, era notorio que se trataba de 25 curvas evolutivas distintas, constituyéndose como sub epidemias en diferentes etapas de evolución y magnitud. Complejidad que exigía mando unificado, liderazgo, competencia y gestión impecable. (Munayco, 2020)

Las acciones para vencer una pandemia se pueden graficar con una escalera “de tijera”. En una rama las vacunas y en la otra rama el control de la transmisión en la comunidad. Esta segunda es la más compleja por contener nueve acciones distintas pero relacionadas entre sí: 1. Pruebas de detección del virus en las personas; 2. Rastreo y notificación de contactos por medio del bluetooth de teléfonos celulares; 3. Cuarentenas mayormente focalizadas; 4. Control de aglomeraciones (esencialmente transporte y mercados); 5. medidas conductuales (mascarilla, distancia y aseo, entre otras); 6. Tratamientos oportunos; 7. Correcta distribución de Equipos de Protección Personal (EPP) de calidad; 8. Vigilancia genómica del virus para vigilar sus variaciones; 9. Investigación de presencia del virus en las aguas residuales. (Solari, 2021)

¿Por qué a América Latina le ha ido tan mal en esta pandemia? Estado ineficaz con funcionarios no habituados a manejar situaciones complejas, que no han podido hacer un correcto control de la transmisión del virus en la comunidad. Cuando comenzaron a llegar las vacunas y se inició la vacunación a los adultos mayores, comenzó a reducirse mortalidad y hospitalización en ese grupo de edades. Sin embargo, los aún no vacunados comenzaron a ocupar las camas de hospitalización y el virus comenzó a mutar, demostrando ambos hechos que hay pobre control de la transmisión. Si esos nueve puntos arriba citados se llevaran a cabo articulada y enérgicamente, los grupos aún no vacunados no se contagiarían y, así, tampoco el virus tendría huéspedes donde mutar.

América Latina prácticamente se ha concentrado en la vacunación, con escasa aplicación de las estrategias sanitarias de control comunitario. Si vemos que 1. la variante delta del virus SARS-CoV-2 se multiplica rápidamente y que ella tiene mucho más contagiosidad que otras variantes, 2. que comienza a subir el número de contagiados y hospitalizados y 3. que la presencia del virus tiende a aumentar en las aguas residuales, estaríamos ante la proximidad de un nuevo brote.

En octubre de 2020 el Banco Mundial publicó el Informe *The Cost of Staying Healthy (El Costo de Mantenerse Sano)*, que muestra la distribución del gasto fiscal durante ese año de pandemia, dividido en cuatro rubros: gasto sanitario, soporte a las empresas, transferencias sociales y otros.

Totalmente disímil, revelando ausencia de política común latinoamericana en este aspecto. En el Perú la menor parte del gasto fiscal fue hacia gasto sanitario. (World Bank, 2021)

En el mismo Informe se muestra que mientras menor es el empleo formal, mayor es el porcentaje de trabajadores que perdieron el empleo. Los países en los que la pérdida de empleo fue mayor, fueron Bolivia y Perú. Además, esto mostró cómo la Región convive con la informalidad laboral y que no hace mucho para reducirla o eliminarla. Esa desatención crónica “pasó factura” durante la pandemia. (World Bank, 2021)

El tercer punto clave del mencionado Informe es que mostró el resultado mortal del gasto público ineficiente e ineficaz. Perú fue el país que más porcentaje de su Producto Bruto Interno utilizó en la lucha contra la pandemia, pero también el que paralelamente tuvo el mayor número de muertes por millón de habitantes. (World Bank, 2021)

¿Por qué razón se dedicó al sistema sanitario tan bajo porcentaje del gasto público en la pandemia, si el país tenía una sobredemanda de servicios públicos de salud porque tres gobiernos habían incorporado, por razones políticas, a grandes grupos de personas no pobres al sistema (Seguro Integral de Salud - SIS) de atención de los más vulnerables? Tarde o temprano esto será motivo de investigación.

Definitivamente, nuestro país no tuvo un buen desempeño en el intento de contención del virus y control de la pandemia. (Solari, 2020)

Sin duda, la peor consecuencia de la pandemia en curso ha sido su terrible impacto social: familias devastadas o destruidas, familias cuarentenadas en espacios pequeños, daño alimentario, pérdida de empleo y aumento de la dependencia del estado, afectación de la salud mental, entre otros.

En la presentación de un Informe conjunto, en octubre 2021, la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL y la Directora de la Organización Panamericana de la Salud - OPS, indicaron algunos aspectos esenciales para la recuperación de la Región. América Latina y el Caribe ha sido el territorio mundial que más ha perdido Producto Bruto Interno, más del doble de la pérdida mundial.

También en pérdida de empleo hemos sido el territorio que más ha perdido, poco menos del triple de la pérdida mundial. (Bárcena y Etienne, 2021)

En materia educativa, según la presentación, América Latina y el Caribe tiene un promedio de cierre (completo o parcial) de centros educativos mayor a un año académico (40 semanas). 167 millones de estudiantes perdieron hasta un año de escolaridad presencial en la Región. En la pandemia 66 millones de hogares no tuvieron conexión digital. 3.1 millones de niños y jóvenes en riesgo de abandono escolar. (Bárcena y Etienne, 2021)

También, importante impacto en alimentación y nutrición, en salud mental y en mayor exposición a distintos tipos de violencia. La pobreza infantil en el 2020 habría afectado a 51.3% de la población infantil, o sea, más de 91 millones de niños y adolescentes. (Bárcena y Etienne, 2021)

La pobreza extrema en la Región, que en el 2019 era 11.3% con el 50% de las transferencias sociales pasaría a 13.1% en el 2021; sin transferencias pasaría a 14.8%. La pobreza, que en el 2019 era 30.5%, con el 50% de las transferencias sería de 33.5% en el 2021 y sin transferencias pasaría a 35.2%. (Bárcena y Etienne, 2021)

En dicha presentación ambas funcionarias, entre otros, hacen dos planteamientos fundamentales en el tiempo actual: 1. La crisis sanitaria se ha prolongado y la crisis social persiste, *sin salud no hay economía*; 2. Es imperativo impulsar políticas con un enfoque integral (salud, economía, protección social y finanzas). Si no hay control de la pandemia no hay efectiva solución de las crisis social y económica. Para ello se requiere acciones fundadas en una visión integral de la realidad. En la práctica, no se ve a los aparatos públicos latinoamericanos enrumbados por esos dos caminos. (Bárcena y Etienne, 2021).

En América Latina 13% de la población (83,451,420) recibía ayuda del Estado antes de la pandemia. Ese porcentaje, durante la pandemia, se ha triplicado, ha subido a 38%. Inevitable mayor dependencia del Estado y mayor dependencia del poder político de turno. Una necesidad indispensable, pero a la vez un retroceso democrático: 243,934,920 personas con ayuda del Estado. (Latinobarómetro, 2021; CEPAL, 2020)

Sin embargo, a pesar de que el PBI de América Latina ha caído bruscamente debido a la pandemia, el apoyo a la democracia ha subido entre el 2018 y el 2020, de 48% a 49%. Pero, no se puede dejar de mencionar que entre los años 2010 y 2020 el apoyo a la democracia en la región ha caído de 63% a 49%: ¡14 puntos de caída! Esta situación refleja claramente cómo concluida la bonanza económica de la Región en la primera década del siglo en curso, se pasa a partir del 2010 a un declive en la curva del PBI regional, que acompaña al declive sostenido de apoyo a la democracia desde ese mismo año. Esto tendrá inevitablemente un impacto político y electoral en la Región. (Latinobarómetro, 2021)

Seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) participaron -entre el 20 de agosto y el 3 de setiembre 2021- en el estudio de investigación de IPSOS *¿Qué Preocupa al Mundo?*, en el que participaron 20.012 adultos entre 16 y 74 años de 28 países. A la pregunta ¿diría usted que las cosas en este país están encaminadas en la dirección correcta o que van por el camino equivocado? 65% de los encuestados respondió que se está en el camino equivocado. En nuestra Región las respuestas que fueron en el mismo sentido fueron México 63%, Chile 71%, Brasil 79%, Argentina 80%, Perú 81% y Colombia 89%. (IPSOS, 2021)

Este estudio de investigación de IPSOS, realizado con posterioridad al Latinobarómetro 2021, ratifica el estado de insatisfacción ciudadana mundial y latinoamericana con la conducción política y social de los países. Ello hace prever que ingresamos a un proceso de cambio dentro del cambio en curso. Esto es de extremo interés porque momentos de la historia como este pueden ser aprovechados para diseñar intencionalmente el futuro, nuestro futuro.

Todo lo mencionado, en diferentes dimensiones, tendrá su cuota de intervención en el calendario electoral latinoamericano: noviembre 2021 (Nicaragua, Chile y Honduras), 2022 (Costa Rica, Colombia, Brasil y territoriales en Perú), 2023 (Paraguay, Guatemala y Argentina), 2024 (El Salvador, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). (Zovatto 2021)

EPÍLOGO

No debemos tener duda alguna acerca del uso estratégico del océano Pacífico por parte de los diversos bloques comerciales, así como por las potencias. América Latina mantiene un uso esencialmente comercial de ese gran océano, a pesar de que la historia y el momentum nos están indicando que requerimos una conjunta acción estratégica.

Los grandes poderes mundiales hablan de multilateralismo, pero desde su propia perspectiva o visión. Es hora de poner urgentemente en la agenda latinoamericana la construcción del multilateralismo latinoamericano, integrador, cooperativo y fraterno. Integrador porque nos debe unir en la acción conjunta; cooperativo porque nos debemos asistencia mutua como pueblos hermanos; fraterno porque solo construyendo y compartiendo políticas comunes podremos alcanzar la justicia a los miles de latinoamericanos olvidados.

No debemos mirar al gran océano Pacífico como un tablero de ajedrez. Tenemos tal riqueza demográfica, natural, de biodiversidad y estratégica que podemos mirar al Pacífico como el lugar que nos une.

El Perú es un país muy complejo desde todo punto de vista. A lo largo del artículo he mencionado diversas e importantes áreas de esa complejidad, que son como nudos que deben ser desatados simultáneamente. Estamos como atascados por haber desatendido los problemas y haberlos postergado en un fatuo y silencioso alarde de procrastinación y lenidad, que es necesario dejar atrás.

Hay un protagonismo latinoamericano compartido que debemos asumir, una bicentenaria deuda territorial que debemos absolver, un Estado ineficaz que requiere humanidad e integridad, una acción enérgicamente fundada en la verdad como único camino hacia la justicia, una ceguera de la realidad que debe ser reemplazada por la fraternidad como llave maestra de la unión en la acción.

BIBLIOGRAFÍA

ADB. Asian Development Bank. (2021). Asian Development Bank - ADB. Recuperado de <https://www.adb.org/who-we-are/about#members>

Aeropuertos de Estados Unidos. (s.f.). Aeropuertos.net. Recuperado noviembre 1, 2021, de <https://www.aeropuertos.net/america-norte/estados-unidos/>

AIIB. Asian Infrastructure Investment Bank. (2021). Asian Infrastructure Investment Bank - AIIB. Recuperado de <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>

Alianza del Pacífico. (2021). Recuperado de <https://alianzapacifico.net/paises-observadores/>

APEC. Asia-Pacific Economic Cooperation. (2021). Asia-Pacific Economic Cooperation - APEC. Recuperado de <https://www.apec.org/about-us/about-apec/achievements-and-benefits>

ASEAN. Association of Southeast Asian Nations. (2021). Association of Southeast Asian Nations - ASEAN. Recuperado de <https://asean.org/>

ASEAN PLUS THREE. (2021). About ASEAN+3. Recuperado de <https://aseanplusthree.asean.org/>

Bárcena Alicia y Etienne Carissa F. (2021). Presentación *La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social*. COVID-19 Respuesta. Informe conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Barría Cecilia. (2021). *La estratégica red de puertos que China controla en el mundo y cómo está avanzando en América Latina*. BBC News Mundo. Octubre 15, 2021. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-58849114>

Brunei Darussalam. (2013). *ASEAN+6 Population Forecast: Global Share, Aging and Dependency Ratio*. Recuperado de https://www.miti.gov.my/miti/resources/fileupload/ASEAN_Population%20Forecast.pdf

CAF. Banco de Desarrollo de América Latina. (2005). *América Latina en el Comercio Global: Ganando mercados*. Reporte de Economía y Desarrollo - RED 2005. Banco de Desarrollo de América Latina - CAF. Caracas. 2005.

CAF. Banco de Desarrollo de América Latina. (2015) *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas* Reporte de Economía y Desarrollo 2015. Banco de Desarrollo de América Latina - CAF. Caracas. 2015.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2020*. Naciones Unidas. Santiago, 2021.

De la Torre A y Rigolini J. (2013). *MIC Forum: The Rise of Middle Class*. World Bank. Recuperado de <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/MIC-Forum-Rise-of-the-Middle-ClassSM13.pdf>

IPF. Instituto de Política Familiar. (2019). *Informe de Evolución de la Familia en Iberoamérica 2019*. Madrid, 2019.

IISS. International Institute for Strategic Studies. (2021). *Cyber capabilities and National Power: A Net Assessment*. London, 2021.

IPSOS. (2021). *What Worries the World September 2021*. (2021). Recuperado de <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-09/www-september-2021.pdf>

Latinobarómetro. (2017). Informe 2017. Corporación Latinobarómetro. Santiago, Chile. 2017.

Latinobarómetro. (2017). Informe 2021. Corporación Latinobarómetro. Santiago, Chile. 2021.

McKinsey & Company. (2020). *China Consumer Report 2020: The many faces of the Chinese consumer*. New York, December 2019.

Munayco César V. (2020). Epidemiología del COVID-19: Perú en el contexto Mundial. En Primer Simposio virtual La pantemia del Coronavirus

en el Perú. Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades. Instituto Nacional de Salud – INS. Ministerio de Salud. Lima, Perú. Junio 25, 2020. Recuperado de <https://www.facebook.com/INSPeru/videos/2593349807571609/>

MINCETUR Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2021) Nota de Prensa: *Hoy entra en vigencia el Tratado Integral y Progresista de la Asociación Transpacífico*. Nota de Prensa. Lima, Perú. Setiembre 19, 2021.

OEA. Organización de los Estados Americanos. (2021). *Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)*. Sistema de Información sobre Comercio Exterior - SICE. Organización de los Estados Americanos - OEA. 2021.

Paredes Norberto. (2021). *Acuerdo Aukus, por qué la creciente influencia de China en el Indopacífico preocupa a Australia, Estados Unidos y Reino Unido*. BBC News Mundo, Setiembre 17, 2021. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58545229>

Peiris Joseph, Kwok Y Yuen, Osterhaus Albert, and Stöhr Klaus. (2003) *The Severe Acute Respiratory Syndrome*. N Engl J Med 2003;349:2431-41.

Petri Peter A, Plummer Michael. (2020). *RCEP, a new trade agreement that will shape global economics and politics*. Brookings Institution. November 16, 2020. Recuperado de <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/16/rcep-a-new-trade-agreement-that-will-shape-global-economics-and-politics/>

Presidencia de la República. Perú. (2020). *Presidente Vizcarra participó en reunión virtual con países de América Latina y El Caribe para dar respuesta a la pandemia del Covid-19*. Nota de Prensa. Lima. Junio 24, 2020. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/188405-presidente-vizcarra-participo-en-reunion-virtual-con-paises-de-america-latina-y-el-caribe-para-dar-respuesta-a-la-pandemia-del-covid-19>

RCEP. Regional Comprehensive Economic Partnership. (2021). Regional Comprehensive Economic Partnership - RCEP. Recuperado de <https://>

rcepsec.org/2020/11/26/rcep-a-new-trade-agreement-that-will-shape-global-economics-and-politics/

Rieger Berndt. (2021). *La Unión Europea congela el pacto de inversiones con China*. DW, 5 de mayo de 2021. Recuperado de <https://www.dw.com/es/la-uni%C3%B3n-europea-congela-el-pacto-de-inversiones-con-china/a-57440398>

Rodrik Danny. (2021). *La maniobra europea con China*. Política Exterior, 19 de enero de 2021. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/la-maniobra-europea-con-china/>

Sánchez-Vallejo María Antonia. (2021). *Estados Unidos refuerza su alianza con Japón, India y Australia para frenar a China en el Indopacífico*. El País. Nueva York, Setiembre 24, 2021. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2021-09-24/estados-unidos-refuerza-su-alianza-con-japon-india-y-australia-para-frenar-a-china-en-el-indopacifico.html>

Solari Luis M. (2020). Part III: National Reports, Latin America Pandemic. In *Good Public Governance in a Global Pandemic*, Edited by Paul Joyce, Fabienne Maron, and Purshottama Sivanarain Reddy. *Peru - The Role of the National Government in Combatting the COVID-19*. (pp. 465-475). IIAS Public Governance Series, Vol. 1, Ed.1. Series Editor: Steve Troupin (IIAS). International Institute of Administrative Sciences. Merlin SAS. Brussels, Belgium.

Solari de la Fuente Luis. (2021). Conferencia *La Nueva América Latina*. Diplomacia de Altura. La Paz, Bolivia. Octubre 21, 2021.

United Nations. (2019). *World Population Prospects 2019, Highlights*. New York. Recuperado de https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf

Wang CJ, Ng CY, Brook RH. (2020). *Response to COVID-19 in Taiwan: big data analytics, new technology, and proactive testing*. JAMA. doi:10.1001/jama.2020.3151

World Bank. (2020). *The cost of staying healthy*. Washington D.C. October 2020. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34602>

Zovatto, Daniel. (2021). *Súper Ciclo electoral en América Latina 2021-2024. Pandemia, incertidumbre socioeconómica y riesgos de gobernabilidad democrática*. Universidad Complutense de Madrid. 2021. Recuperado de <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/relasp/article/view/680/606>

LUCHA CONTRA EL TERRORISMO YIHADISTA Y ESTADO DE DERECHO

FIGHT AGAINST JIHADIST TERRORISM AND THE RULE OF LAW

*Francisco Belaunde Matossian**

RESUMEN

El terrorismo yihadista representa un enorme desafío a escala global. Por sus características es muy difícil de combatir, y pone a prueba el Estado de derecho en diversas partes del mundo. En Europa, Estados Unidos y otros países, vienen adoptándose una serie de medidas y dispositivos legales para otorgar un mayor margen de acción a las autoridades, ya sean policiales, administrativas o jurisdiccionales. De alguna manera, viene produciéndose un cerco normativo al terrorismo. Se plantea entonces el dilema de los límites de ese activismo, en la medida en que puede llevar a traspasar las

* Abogado, con estudios en la Universidad de Derecho de Paris II (Francia) donde obtuvo una *Maitrise* de Derecho Internacional. Estudios convalidados en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster en Estudios Avanzados de Terrorismo en la Universidad Internacional de La Rioja. Profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad de Lima, Teoría del Estado en la Universidad Científica del Sur, y Política Internacional Europea en la Universidad San Ignacio de Loyola. Conductor del programa GeoMundo en TV Perú Noticias.

Con el presente artículo, el autor formaliza su incorporación como Miembro Asociado, conforme a lo dispuesto por el Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, mediante Acta del 13 de diciembre de 2018.

fronteras del Estado de derecho y atentar contra derechos fundamentales. De hecho, en varios casos, es lo que ha ocurrido según defensores de los derechos humanos y otros actores.

Palabras clave: yihadismo, Estado de derecho, derecho penal, servicios de inteligencia, policía, detención, vigilancia, penas.

ABSTRACT

Jihadist terrorism represents a huge challenge on a global scale. Due to its characteristics, it is very difficult to combat, and it puts the rule of law to the test in various parts of the world. In Europe, the United States and other countries, a series of legal measures and devices have been adopted to grant a greater margin of action to the authorities, be they police, administrative or jurisdictional. In some way, a regulatory siege against terrorism has been taking place. The dilemma of the limits of this activism then arises, insofar as it can lead to crossing the borders of the rule of law and violating fundamental rights. In fact, in several cases, this is what has happened according to human rights defenders and other actors.

Keywords: jihadism, rule of law, criminal law, intelligence services, police, detention, surveillance, penalties.

.....

INTRODUCCIÓN

Los grupos terroristas yihadistas plantean un desafío particular para las sociedades, debido a su *modus operandi* sobre la base de franquicias y de grupos operativos que actúan de manera autónoma, a los que se añaden los llamados “lobos solitarios”, muy difíciles de detectar antes de que perpetren atentados. En esas condiciones, el trabajo de las fuerzas del orden y de los servicios de inteligencia afronta mayores retos, volviéndose mucho más complejo (SOMIEDO 2015).

Como es natural, ante la recurrencia de ataques, las opiniones públicas ejercen una gran presión sobre las autoridades para que la labor represiva arroje resultados en el plazo más corto. Para responder a esa demanda, los gobiernos buscan dotarse de herramientas jurídicas que amplíen su libertad de acción, promoviendo la dación de nuevas normas con tal fin. Ello, por lo demás, en línea con corrientes como la del denominado “Derecho Penal del Enemigo”, desarrollado en particular por el jurista alemán Günther Jakobs, y que viene encontrando eco en diferentes sistemas legales.

Se ha venido produciendo una suerte de cerco normativo al terrorismo con el fin de adelantarse a la comisión de nuevos ataques.

Repasemos en las siguientes líneas, cómo se ha venido dando ese esfuerzo en las democracias de Occidente y de qué manera constituye un factor de tensión para el Estado de derecho.

1. ACCIONES POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN

1.1. Plazo de la detención policial

Ya en 1986, el 9 de septiembre, se dio, en Francia, una ley antiterrorista que, entre otras disposiciones, autorizó la detención de sospechosos por la policía hasta por 4 días antes de ser derivados a un tribunal, permitiéndose la intervención de un abogado recién a las 72 horas (BRUNEL y MILLER 2018). En España se permite que la detención policial que, para delitos comunes, puede durar hasta 72 horas, sea ampliada hasta por 48 horas adicionales para casos de terrorismo, aunque previa autorización por el juez (art 520 bis LO 13/2015, de 5 de octubre).

1.2 Vigilancia por los servicios de inteligencia

En Francia, mediante una ley de 2002, se creó una base de datos que reúne indicios e informaciones que establecen la posibilidad de que determinadas personas cometan en algún momento delitos y crímenes graves o inciten al odio y la violencia. Posteriormente, en 2015, se creó un

fichero de personas consideradas como radicalizadas religiosamente y que albergaría, en estos momentos, alrededor de 20,000 nombres y apellidos; estas personas pueden o no ser objeto de vigilancia según lo determinen los servicios de inteligencia (BRUNEL et. al., 2018). Esa vigilancia, es, por fuerza, temporal, por una cuestión de disponibilidad de recursos humanos para tal tarea. Han ocurrido no pocos casos en los que, un individuo que había sido objeto de un seguimiento, pasó posteriormente a la acción, como sucedió con uno de los autores de unos atentados en las ciudades de Carcassone y Trebes, el 23 de marzo de 2018 (DE AMORIN 2018).

También en Francia, dos leyes de 2015 permiten el seguimiento y la vigilancia, sin autorización judicial, de sospechosos, ya no solamente en la calle o en lugares públicos, como es usual, sino también en ámbitos privados, mediante la instalación de micrófonos y cámaras en inmuebles y automóviles, lo que permite, no solo captar conversaciones entre personas presentes sino también las efectuadas, por ejemplo, vía Skype, además de observar las pantallas de las computadoras. El propósito es el de prevenir atentados. Esta legislación ha dado lugar a críticas desde el punto de vista del derecho al secreto de las comunicaciones y a la intimidad (BRUNEL et. al., 2018).

En Estados Unidos, también se ha creado una lista de personas consideradas como sospechosas de terrorismo y está a cargo del FBI. En 2017, figuraban unos 1,2 millones de individuos, la gran mayoría extranjeros, aunque unos 4,600 son norteamericanos (SAVAGE 2019).

Anteriormente, la famosa Ley Patriota adoptada en Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 facultó a la Agencia Nacional de Seguridad a recolectar datos telefónicos de manera masiva, es decir, de millones de norteamericanos, sin autorización judicial. Posteriormente, durante la administración del presidente Obama, fue sustituida por otra que, aunque conservó varias de sus disposiciones, limitó los poderes de la agencia (LELOUP y UNTERSINGER 2015).

1.3 La facultad de la administración para adoptar medidas contra la libertad de movimiento y la inviolabilidad del domicilio

Tomemos nuevamente el caso francés como ejemplo. Tras los atentados del 13 noviembre de 2015, se decretó el estado de emergencia que fue prorrogado hasta noviembre de 2017. Bajo su vigencia, la autoridad administrativa, es decir, el ministerio del Interior, podía ordenar arrestos domiciliarios contra personas respecto de las cuales existen, según la ley, «razones serias» para hacer pensar que pudieran constituir una amenaza sumamente grave para el orden público. Con mucha frecuencia, las decisiones se fundamentaban en informes escuetos provenientes de los servicios de inteligencia. En concreto, el hecho de figurar en las listas o ficheros antes mencionados podían valer ser objeto de medidas restrictivas. Las personas afectadas podían, una vez ejecutadas las órdenes contra ellas, acudir ante el juez administrativo para pedir que fueran anuladas, pero, en gran parte de los casos, sus demandas han sido rechazadas (BRUNEL Et al 2018).

Asimismo, la policía podía entrar, sin orden judicial, a los domicilios de los que consideraba sospechosos y registrarlos.

Estas facultades de la administración han sido perennizadas en lo substancial más allá de la situación del estado de emergencia, a través de la Ley de Seguridad Interior y de Reforzamiento de la Lucha contra el Terrorismo, o Ley SILT, adoptada en octubre de 2017, aunque con variantes como la limitación de los desplazamientos a una zona geográfica determinada, sumada a la obligación de presentarse regularmente a la comisaría. Las medidas también incluyen el cierre de lugares de culto, lo que, hasta entonces, solo podía ser decretado por un juez (BRUNEL Et al 2018).

Los críticos del curso que adopta la legislación, denuncian lo que denominan «hibridación» del derecho de la lucha contra el terrorismo, convirtiéndolo en administrativo y judicial a la vez.

En Estados Unidos, figurar en la lista de sospechosos también trae consecuencias, aunque de distinto orden. Así, puede acarrear restricciones para viajar o entrar al país, ser sometido a controles más severos de lo usual en los aeropuertos, retiro de beneficios y subsidios gubernamentales, e,

incluso, imposibilidad de contratar con el Estado, entre otros problemas, además del perjuicio en términos de las humillaciones vividas y del daño a la reputación. Considerando que sus derechos constitucionales habían sido violados al haberseles incluido en la lista, unos 19 ciudadanos norteamericanos musulmanes recurrieron a la justicia. El 4 de septiembre de 2019, el juez federal Anthony Trenga les dio la razón, determinando que la mencionada lista es inconstitucional pues los criterios para anotar a personas en ella son muy vagos, lo que es violatorio de la Constitución, precisamente por las consecuencias que implica figurar en ella y sin que los actuales procedimientos aseguren debidamente la posibilidad de defenderse. Este fallo podría obligar al gobierno a reformular drásticamente la forma en que elabora su lista. A esta se añade otra relación, que concierne exclusivamente la prohibición de viajar por avión, pero que no fue materia del juicio (SAVAGE 2019).

2. CREACIÓN DE NUEVOS DELITOS

En la lógica del adelantamiento del derecho penal con fines preventivos, se han creado nuevos delitos, penalizando actos considerados como posiblemente conducentes a la realización de futuros atentados. Es decir, se sanciona la probabilidad. Ya el delito de asociación ilícita o el de organización criminal. No obstante, hay otros que son específicos al terrorismo. Así, en Francia, se creó el delito de emprendimiento terrorista individual con una pena de prisión de 10 años, para hacer frente al fenómeno de los lobos solitarios. Se configura el delito cuando una persona se prepara para cometer un atentado, lo que queda evidenciado cuando tiene en su posesión, obtiene, intenta obtener o fabrica sustancias u objetos peligrosos; también cuando ha hecho averiguaciones sobre blancos potenciales, se ha adiestrado en el manejo de armas, ha consultado habitualmente páginas de internet que incitan al terrorismo o hacen apología del terrorismo, o ha estado en el extranjero en un teatro de operaciones de grupos terroristas (art. 421-2-6 del Código Penal). El texto actual del dispositivo resulta de una modificación que el legislador se vio forzado a efectuar, tras una decisión del Consejo Constitucional que falló a favor de una persona sometida a

un proceso por haber visitado páginas extremistas y en cuya posesión se encontraron tres botellas de agua vacías juntadas con un autoadhesivo. La alta jurisdicción consideró que la versión inicial adoptada en noviembre de 2014, era demasiado imprecisa y que la ley no puede sancionar la mera intención delictiva. En la misma línea, la mera visita, aunque sea habitual, de páginas virtuales extremistas no puede ser sancionada si no hay otros elementos que indiquen la preparación de un atentado (VALLAT 2017).

En España se ha creado el delito de adiestramiento o adoctrinamiento pasivo, es decir, el hecho, por ejemplo, de visitar habitualmente páginas de internet que inciten a la incorporación o a la colaboración con organizaciones terroristas (artículo 575.2 LO 2/2015 de 30 de marzo). Se está bastante lejos de la participación en un atentado, pero ya se es sancionado.

En general, las legislaciones tienden a ir cada vez más lejos en el detalle de los actos que pueden ser considerados como preparatorios o de colaboración con el terrorismo, procurando prever todas las situaciones. Una muestra adicional de ello es que, en Francia, también se castiga, con 7 años de cárcel, el solo hecho de llevar un tren de vida determinado y no poder justificar los ingresos que permite llevarlo, cuando se mantiene relaciones habituales con terroristas (art. 4-2-3 del Código Penal). Es decir, se densifica cada vez más la línea de defensa de la sociedad a partir de presunciones y probabilidades.

3. AGRAVAMIENTO DE LAS PENAS

Se tiende a establecer penas para el terrorismo más graves que para otros delitos. Más aún, actos que en sí mismos son crímenes, como el asesinato o el secuestro, son castigados con un mayor número de años de cárcel cuando son cometidos con una finalidad terrorista. Es lo que ocurre en España (Ley Orgánica 2/2015 de 30 de marzo, Código Penal, en adelante, CP), donde, además, existe la pena de prisión permanente revisable que es una suerte de cadena perpetua.

Hay en ello la voluntad de neutralización del terrorista, pues no se espera de él una rehabilitación, y se busca por lo tanto mantenerlo fuera

de las calles el mayor tiempo posible en aras de la seguridad colectiva. Sin renunciar aparentemente a la posibilidad de la resocialización, el juez anti terrorista francés David Bénichou escribió que solo penas de prisión suficientemente largas podían proteger a la sociedad, pues se necesitaba tiempo para que los terroristas pudieran efectuar la tarea de revisión y cuestionamiento de su comportamiento (BÉNICHOU 2015).

En algunos de los países en los que existe la pena de muerte, se la aplica, no solo para crímenes como el asesinato, sino también, de manera específica, para actos de terrorismo. Es el caso de Irak, donde, recientemente, se ha impuesto tal castigo a 11 yihadistas franceses (BOËTON 2019).

4. MAYOR SEVERIDAD EN LA EJECUCIÓN DE LAS PENAS

4.1 Régimen penitenciario

Es común que las legislaciones nacionales contemplen regímenes penitenciarios más severos para presos considerados de alta peligrosidad que los previstos para otras categorías de reos. Es lo que ocurre para los procesados y los sentenciados por terrorismo, en particular debido al riesgo de que enrolen para su causa a otros internos, como efectivamente se ha verificado en los hechos; las prisiones han devenido frecuentemente en centros de adoctrinamiento yihadista. En no pocos atentados realizados en Francia, han tenido participación personas con pasado de pequeños delincuentes, que tuvieron contacto en la cárcel con islamistas radicales y fueron adoctrinados por estos. Es el caso de Cherif Chekatt, el autor del ataque del 12 de diciembre en la feria de Navidad de Estrasburgo que causó 5 muertes; había sido condenado 27 veces por pequeña delincuencia, y, tras su último paso por la prisión, en 2015, fue fichado como radicalizado por los servicios de inteligencia. (LAZARD 2018). Se estima en más de 1,100 el número de delincuentes comunes radicalizados en los centros penitenciarios franceses. Ello constituye no solo un riesgo desde el momento en que son liberados tras cumplir sus condenas, sino que incluso ya lo son en el interior de la cárcel, como lo demostró el acuchillamiento de un vigilante realizado

el 6 de marzo de 2019 por el detenido radicalizado Michaël Chiolo en la prisión de Condé-sur-Sarthe (PILOTGET-REZZOUK 2019).

Para lidiar con el fenómeno, las autoridades han establecido en 6 centros penitenciarios, hasta ahora, secciones de evaluación de la radicalización, en las que son mantenidos durante 4 meses aquellos reclusos en los que se ha detectado que podrían estar siguiendo ese camino. Durante ese lapso, con el concurso de psicólogos, religiosos y consejeros en resocialización y períodos de prueba, se busca determinar cuán lejos esos internos han llegado y, por lo tanto, su grado de peligrosidad. En función de los resultados, se decide el retorno a la zona común, el envío a otra sección en la que se hará un intento de desradicalización, o, para los casos considerados irremediables, el traslado a una zona de aislamiento prevista para que los convictos más peligrosos purguen sus condenas bajo reglas más duras que las aplicables a los demás reclusos. El problema es que el adoctrinamiento yihadista también comprende el aprendizaje de la disimulación, lo que hace más difícil la tarea del personal de evaluación (RADENOVIC 2019).

En España también se establecen condiciones severas para los presos por terrorismo. Al ser considerados de alta peligrosidad, son sometidos al régimen cerrado que, como en Francia, implica ser confinado en la zona de aislamiento y estar sujeto a reglas particularmente estrictas. Así, entre otros aspectos, sus comunicaciones orales y escritas pueden ser intervenidas judicialmente, y el acceso a publicaciones y revistas es restringido si se considera que estas contienen informaciones sesgadas o falsas sobre actos de terrorismo y los sistemas judicial y penitenciario (NIETO GARCÍA 2019).

4.2 Mayores exigencias para la liberación condicional

Las legislaciones suelen establecer normas más estrictas para la liberación condicional o anticipada para los presos por terrorismo respecto de las previstas para para los condenados por otros delitos; En España, se debe de haber cumplido 7/8 partes de la pena impuesta contra dos tercios o incluso la mitad, para otros reos, haber colaborado con la justicia durante la permanencia en prisión y haber satisfecho la responsabilidad civil derivada

de los delitos cometidos, entre otras exigencias (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, CP).

En Francia, la ley antiterrorista de 2016 estableció un procedimiento en la materia que el Consejo Constitucional anuló por considerar que, en la práctica, impedía toda liberación anticipada. En efecto, la norma preveía que, antes de que el tribunal de ejecución de las penas se pronunciara sobre una solicitud al respecto, una comisión debía emitir una opinión a partir de una evaluación pluridisciplinaria sobre el grado de peligrosidad del reo. Además, el tribunal podía rechazar el pedido si estimaba que la liberación podía alterar gravemente el orden público. A ello se añadía, sea la obligación de llevar un brazalete electrónico, sea el sometimiento a un régimen de semilibertad durante un plazo determinado, lo que implicaba la permanencia en un lugar de hospedaje asignado o la necesidad de presentarse ante las autoridades regularmente. El Consejo Constitucional hizo notar, a partir del análisis de la jurisprudencia producida tras la adopción de la ley, que los solicitantes no tenían prácticamente ninguna posibilidad de obtener una respuesta positiva, y, claramente, la ruta estaba bloqueada para los extranjeros condenados, no solo a la pena de prisión, sino también a la expulsión del territorio tras su liberación. Ello, de acuerdo a la sentencia de la alta instancia, es contrario al principio de proporcionalidad de las penas, las mismas que, tal como prescribe el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, solo pueden ser las estricta y evidentemente necesarias. También se recuerda que el régimen de ejecución de las penas busca, no solo la protección de la sociedad y el castigo del infractor, sino también la rehabilitación de este y su reinserción en la comunidad.

CONSIDERACIONES FINALES

A través de los casos presentados, se puede confirmar que incluso en los países occidentales, el Estado de derecho, se encuentra sometido a una gran tensión cuando las que las autoridades se ven presionadas para responder a la sensación de inseguridad que embarga a las poblaciones frente al terrorismo. Está claro, que, en no pocas ocasiones, se ha cruzado fronteras que no debieron traspasarse.

A ello se suman otras acciones que van más allá del plano interno de los países, como los asesinatos selectivos de terroristas mediante operaciones de comando o bombardeos aéreos en Siria, Irak o Somalia, entre otros lugares. Está en juego en estos casos, el derecho internacional. Más aún, en situaciones como la de los presos en la prisión de Guantánamo, no sometidos a juicio y al margen de la protección que significa el estatus de prisionero de guerra.

En la medida en que el terrorismo siga amenazando a las sociedades, es de esperar que continúe el contrapunto entre las necesidades de la seguridad y los imperativos del Estado de derecho y la normatividad internacional.

BIBLIOGRAFÍA

BÉNICHOU, D. «L'approche judiciaire: les défis de la répression», 325-399, en BÉNICHOU, D. KHOSROKHAVAR, F. MIGAUX, P. (Ed.) *Le Jihadisme: le comprendre pour mieux le combattre*. 1ª ed. Paris: Plon, 2015.

BOËTON, M. «Les Français divisés face à la peine de mort» *La Croix*. 4 de junio de 2019.

BRUNEL M., MILLER, E. «Les mesures de lutte contre le terrorisme face aux droits de l 'homme ». *Antiterrorisme, droits et libertés*. 14 de agosto de 2019. 18.21. Disponible en <https://antiterrorisme-droits-libertes.org/spip.php?article20>

DE AMORIN, M. «À quoi servent les fichiers de radicalisés?» *La Croix*. 24 de marzo de 2018.

LAZARD, V. «Fusillade à Strasbourg : le profil inquiétant du tireur, Cherif Chekatt». *L'Obs*. 12 de diciembre de 2018.

LELOUP, D., UNTERSINGER, M. «Qu'est-ce que le USA Freedom Act?» *Le Monde*. 1 de junio de 2015.

NIETO GARCÍA, A. «La aplicación del régimen cerrado de vida en virtud del artículo 102.5 —apartados a) b) c)— del Reglamento

Penitenciario» Diariolaley 17 de agosto de 2019. 22.47. Disponible en http://diariolaley.laley.es/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAC2NQWvDMAyFf818GZQkkLYXXbIcSxlr2F2xhWNwrdaWs-bfT1sreEgPfdK7V8rbRA8Byy54fr9RwmjKljhtV5hyJSM4F2jeDrZVdQatVIwjWzgc_0xYacIZGsPZUR42nYQF4xcVaNu-N2XhznOuwaMETgPm59vgHlxTo9Ud9_2-MyvlogB8B09JyCzBLyeVPP1CmO3yiZ5Aw-tVGd5huT1em6GK6PUs6fLvY3aRxT6wEjJvXJ_ARP2GHXyAAAWE

PILOTGET-REZZOUK, C «Attaque à la prison de Condé-sur-Sarthe: des «failles et des questions». Libération. 6 de marzo de 2019.

RADENOVIC, P. «Prison de la Santé : dans les coulisses du quartier de prévention de la radicalisation» Le Journal du Dimanche. 13 de julio de 2019.

SAVAGE, C. «Judge Rules Terrorism Watchlist Violates Constitutional Rights», New York Times, 4 de septiembre de 2019.

SOMIEDO, J. «La estructura y la organización de los grupos terroristas bajo la óptica del aprendizaje organizacional». Instituto Español de Estudios Estratégicos. 22 de agosto de 2019. 15.06. Disponible en http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM24-2015_OrganizacionesTerroristas_PabloSomiedo.pdf

VALLAT, T. «Délit d'entreprise terroriste individuelle: la décision de recadrage du Conseil constitutionnel du 7 avril 2017». Thierryvallatavocat. 16 de agosto de 2019. 15.12. Disponible en <http://www.thierryvallatavocat.com/2017/04/delit-d-entreprise-terroriste-individuelle-la-decision-de-recadrage-du-conseil-constitutionnel-du-7-avril-2017.html>

CAF: EL BANCO DE LA REACTIVACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**CAF: THE REACTIVATION BANK OF LATIN AMERICA AND THE
CARIBBEAN**

*Sergio Díaz-Granados**

RESUMEN

CAF, como Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, tiene por misión ayudar a los países a enfrentar retos estructurales que afectan su capacidad de desarrollo relacionados con la productividad, las brechas sociales y, más recientemente, el reto del cambio climático y la sostenibilidad ambiental. Estos se han exacerbado con la irrupción de la pandemia del COVID-19 amenazando con retrotraer las ganancias que se habían logrado en algunos indicadores sociales en los últimos 10 años. El riesgo también atañe a consecuencias de largo plazo sobre la productividad de las economías por daños en la asignación de recursos y aumentos en la informalidad, y sus consecuencias sobre las habilidades de los trabajadores actuales. A ello se debe sumar el deterioro de las capacidades de los futuros trabajadores por la interrupción de los procesos educativos.

El propósito de esta nota es elaborar un diagnóstico de estos desafíos estructurales que enfrenta la región y cómo estos han sido potenciados por la crisis sanitaria. También discutir el marco de políticas que podría

* Presidente Ejecutivo, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

ser relevante para apoyar la recuperación, y cómo la acción de CAF y su proyección futura puede ser un instrumento eficaz para acompañar a los países con servicios financieros, apoyo técnico y de conocimiento con el objetivo de implementar esta agenda y apuntalar el desarrollo inclusivo y ambientalmente sostenible.

Palabras Clave: CAF - Banca de desarrollo, América Latina y el Caribe, inclusión social, integración, competitividad, productividad, sostenibilidad, cambio climático, biodiversidad, COVID-19.

ABSTRACT

CAF, as the Development Bank of Latin America and the Caribbean, has the mission of helping countries face structural challenges that affect their development capacity related to productivity, significant social gaps and, more recently, the challenge of climate change and environmental sustainability. These challenges have been exacerbated by the COVID-19 pandemic, threatening to roll back the gains that had been achieved in some social indicators in the last 10 years. The risk also concerns long-term consequences on the productivity of economies due to damage in the allocation of resources and increases in labor informality, and their consequences on the skills of current workers. To this, must be added the deterioration of the capacities of future workers due to the interruption of educational processes.

The purpose of this note is to prepare a diagnosis of these structural challenges facing the region and how they have been enhanced by the health crisis. Also discuss the policy framework that could be relevant to support recovery, and how CAF's action and its future projection can be an effective instrument to accompany the countries with financial services, technical support and knowledge in order to implement this. agenda and underpin inclusive and environmentally sustainable development.

Keywords: CAF - Development bank, Latin America and the Caribbean, inclusive development, social inclusion, integration, competitiveness, productivity, sustainability, climate change, biodiversity, COVID-19.

.....

1. INTRODUCCIÓN

CAF comenzó sus operaciones a partir de 1970 como parte de la institucionalidad de la Comunidad Andina de Naciones lanzada en 1968. Su principal actividad era apoyar financieramente la integración y el intercambio comercial entre los países que conformaron la nueva iniciativa regional. A partir de la década de los noventa, la organización experimentó una transformación cualitativa y cuantitativa que marcó su evolución de institución andina a banco de desarrollo de América Latina y el Caribe. Dicha transformación comenzó con un cambio significativo en su orientación programática e institucional, basada en la expansión de la membresía a otros países de América Latina y el Caribe (ALC), en el financiamiento de proyectos de inversión y, por último, en obtener acceso a los mercados internacionales de capital, a fin de potenciar sus propios recursos y ampliar su capacidad operativa.

A lo anterior se suma el fortalecimiento patrimonial continuo y el apoyo que siempre le han brindado sus países accionistas. En su proceso de expansión, CAF se convirtió en una importante institución multilateral de desarrollo que hoy cuenta con 19 países accionistas y presta múltiples servicios a una amplia gama de clientes de los sectores público, privado y mixto en la región. En el curso de esa evolución, la organización ha desempeñado un papel preponderante en el desarrollo económico y social de la región y se ha posicionado como una de las principales fuentes de financiamiento multilateral de infraestructura en América Latina.

Esta acción de CAF en la región tiene por misión ayudar a los países a enfrentar retos estructurales que afectan su capacidad de desarrollo relacionados con la productividad, las importantes brechas sociales y, más recientemente, el reto del cambio climático y la sostenibilidad ambiental. Estos retos se han exacerbado con la irrupción de la pandemia del COVID-19 amenazando con retrotraer las ganancias que se habían logrado en algunos

indicadores sociales en los últimos 10 años. El riesgo también atañe a consecuencias de largo plazo sobre la productividad de las economías por daños en la asignación de recursos y aumentos en la informalidad, y sus consecuencias sobre las habilidades de los trabajadores actuales. A ello se debe sumar el deterioro de las capacidades de los futuros trabajadores por la interrupción de los procesos educativos.

El propósito de esta nota es elaborar un breve diagnóstico de estos desafíos estructurales que enfrenta la región y cómo estos han sido potenciados por la crisis sanitaria. También discutir el marco de políticas que podría ser relevante para apoyar la recuperación, y cómo la acción de CAF y su proyección futura puede ser un instrumento eficaz para acompañar a los países con servicios financieros, apoyo técnico y de conocimiento con el objetivo de implementar esta agenda y apuntalar el desarrollo inclusivo y ambientalmente sostenible.

2. ¿CUÁLES SON LOS RETOS MÁS IMPORTANTES QUE ENFRENTA LA REGIÓN EN LA POSTPANDEMIA?

Uno de los principales escollos para que América Latina y el Caribe crezca de manera más acelerada y sostenida es la baja productividad. Esto es, la eficiencia con la cual se utilizan y asignan los recursos productivos al interior de las empresas y entre las empresas al interior de los sectores económicos. Antes de la crisis, la productividad total de los factores promedio en la región era apenas un tercio de aquella correspondiente a las economías avanzadas, siendo un problema transversal a todos los sectores económicos (Alvarez et al, 2018). Esta baja productividad se refleja, por un lado, en que no siempre los recursos de capital y trabajo se asignan a aquellas empresas con mayor potencial productivo. Problemas de acceso al financiamiento y políticas impositivas y otras regulaciones laborales muchas veces penalizan a las empresas con mayor capacidad de crecimiento. Por el otro, en América Latina y el Caribe las empresas formales, tanto PYMES como aquellas aún más grandes, son en promedio, menos productivas y crecen menos a lo largo de su ciclo de vida que aquellas en países más desarrollados (CAF, 2014). Aquí de nuevo el entorno dado por el marco de políticas públicas puede

no ser el adecuado para mejorar tanto la asignación de recursos como los incentivos a innovar de las empresas.

A lo anterior debemos sumarle los altos niveles de informalidad que afectan por igual a empresas y trabajadores. Esta informalidad no solo se refiere al hecho que las empresas y trabajadores no están registrados y que no se realizan los pagos de impuestos y aportes a la seguridad social correspondientes, sino fundamentalmente a que la mayoría de estas unidades productivas son muy pequeñas -con un porcentaje muy alto de autoempleados-, no crean empleo, no innovan ni capacitan a sus trabajadores, tienen un bajo uso de bienes de capital o de tecnología, y como consecuencia de todo ello, los ingresos que se generan son muy reducidos. Algunos números ilustran esta realidad que aqueja a la región desde hace varias décadas. Por ejemplo, la distribución del empleo por tamaño de empresas muestra que 32% de la mano de obra en América Latina se ocupa en el autoempleo, si sumamos a las microempresas de hasta 4 trabajadores allí tenemos un 60%-65%- de la mano de obra (CAF, 2014). Por otro lado, reflejando el bajo nivel de productividad de las microempresas, los salarios de trabajadores en estas empresas podrían subir más del 24% si estos se moviesen a unidades productivas de más de 4 empleados aun asumiendo el mismo nivel educativo, edad y género (Alvarez et al, 2018).

La crisis generada por la pandemia del COVID-19 tiene el potencial de agravar este problema de baja productividad en la región. El cierre de empresas destruye emparejamientos entre habilidades de los trabajadores y puestos de trabajo que potencian esas habilidades; recrear esos emparejamientos puede tomar tiempo o, aún peor, perderse por completo si los trabajadores despedidos se desaniman y salen del mercado, o van a trabajar a empresas en puestos que no son tan compatibles con sus habilidades, o si se vuelcan en trabajos o empresas informales. En otras palabras, el retroceso que venía observándose en la productividad en la región podría exacerbarse si los factores de producción, producto de la crisis, se reasignan hacia actividades de menor productividad de manera más permanente. Esto ocasionaría una pérdida de capital intangible, reduciendo los incentivos la inversión, una disminución de habilidades de los trabajadores al permanecer más tiempo en desempleo, inactividad o informalidad. En varios países de la región, la informalidad aumentó en al menos 5 puntos porcentuales (Alvarez el

al 2021; BID, 2021). Esto incidirá particularmente en los jóvenes, cuyas trayectorias de ingresos laborales a largo plazo se están viendo afectadas por los empleos iniciales de baja calidad, y a las mujeres, que han abandonado en mayor proporción el mercado laboral que los hombres.

Pero la región no solo se caracterizaba por una baja productividad, sino también por importantes brechas sociales en los niveles de ingresos y acceso a servicios públicos. Por supuesto que este problema en parte está asociado con la baja productividad, ya que este fenómeno impide el crecimiento del empleo de calidad que genera mejores fuentes de ingreso para las familias más desventajadas. Sin embargo, también podemos decir que la falta de políticas de inclusión que aseguren, por ejemplo, el acceso a servicios de vivienda, educación y salud de calidad produce que los trabajadores de estas familias vulnerables no puedan acceder a las oportunidades de empleo formal que se ofrecen en el mercado. En tal sentido, a la inclusión laboral le antecede la inclusión en servicios básicos que aseguren la acumulación de capital humano de los niños y jóvenes que más tarde se integrarán al mercado laboral. Este proceso reproduce entonces situaciones de pobreza entre generaciones que se vuelven difíciles de revertir en el tiempo. Este aspecto de inclusión no solo debe verse con un fenómeno centrado en las personas, sino también en los territorios toda vez que la falta de servicios y oportunidades de empleo también están presentes en territorios apartados en las geografías de los países.

América Latina había hecho progresos en reducir la pobreza desde comienzos de la década del 2000 y hasta el año 2013-14 en parte gracias al fuerte crecimiento en este período producto por el boom del precio de los “*commodities*”, pero también a una fuerte expansión de los gastos sociales que implicó aumentos significativos en el acceso a la educación y a transferencias que completaron el ingreso de los hogares más pobres. Estas ganancias se ralentizaron desde el 2015 aunque no hubo significativos retrocesos. Así la pobreza se redujo de 45% en el 2000 a 34% en el 2018; un proceso similar ocurrió con la desigualdad que, de acuerdo con el coeficiente de Gini, se redujo de 52% a 48% en el mismo periodo (Cepal, 2021).

La crisis del COVID-19 ha traído consecuencias muy negativas sobre los indicadores sociales. Con el aumento del desempleo y la informalidad y

sus consecuencias sobre los ingresos de las familias, la pobreza aumentó a niveles que se observaban 10 años atrás (algo similar ocurre con el indicador de desigualdad). Ello ha sucedido a pesar de los esfuerzos de los gobiernos con el aumento de las transferencias sociales.

Pero más allá de impacto a corto plazo sobre el ingreso de las familias, lo que es aún más preocupante es el impacto a largo plazo sobre las oportunidades de empleo y las capacidades generar ingresos que trajo aparejado el cierre de escuelas y el crecimiento de la brecha educativa entre familias de altos y bajos ingresos. Esto teniendo en cuenta que América Latina y el Caribe es la región con cierres totales o parciales de escuelas más largo del mundo: entre 50 y 70 semanas desde marzo de 2020, con una media mundial por debajo de las 40 semanas (Berniell et al 2021). El prolongado cierre de escuelas podría reducir la probabilidad de completar la secundaria en América Latina en 14 pp (a 42%) y en 20 pp para los grupos de más vulnerables (Neidhofer et al., 2021). Esto tiene el potencial de ampliar las brechas de equidad en la región en forma permanente, debido a los efectos de largo plazo sobre las trayectorias de ingresos de los futuros trabajadores con distintos niveles de educación.

Un proceso similar se produce por la disrupción en la atención primaria en salud, debido al estrés de los sistemas abocados a la atención de la pandemia. En América Latina, la cobertura de vacunas en niños retrocedió en promedio entre 5 y 9% en 2020 con respecto al promedio de 2017-2019, acumulando las mayores pérdidas a nivel global (Berniell et al 2021).

A la urgencia de aumentar la productividad y el crecimiento del empleo formal y de asegurar que este crecimiento les llegue a las poblaciones y territorios más vulnerables y que por lo tanto sea inclusivo se suma un desafío que también ha estado presente ya desde algunos años, pero que recientemente ha tomado una renovada actualidad, que es el abatimiento del cambio climático y la sostenibilidad ambiental. La región ha sido afectada por fuertes choques climáticos (p. ej. sequías, inundaciones) que generan costos económicos y sociales cada vez más significativos y que afectan a la vez su rica biodiversidad. Contrarrestar estas consecuencias del cambio climático requiere inversiones en infraestructura resiliente y transferencias a los sectores y poblaciones más afectadas por desastres naturales. Al mismo

tiempo, ALC debe contribuir con la acción global de reducción de las emisiones a través de programas de mitigación y adaptación.

3. LA AGENDA DE POLÍTICAS PARA LA RECUPERACIÓN

El logro de los objetivos del desarrollo en la postpandemia en términos de un crecimiento más dinámico, pero a la vez sea inclusivo y ambientalmente sostenible, tal cual se refleja en los preceptos de la propuesta de la agenda de los **Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) 2030 planeados por Naciones Unidas**, requerirá implementar un programa de políticas públicas que combina viejos desafíos con otros nuevos. Este programa como veremos tiene un fuerte foco en activar al sector privado como promotor del crecimiento basado en ganancias de productividad vía políticas públicas que resuelvan fallas de mercado (y eviten fallas de gobierno) – las así llamadas *market based solutions*-. Esta reactivación del crecimiento además estará impulsada por la digitalización de procesos productivos y de los servicios públicos y con una impronta “verde” que deberá buscar la descarbonización de los distintos sectores de la economía. Digitalización y descabornización son entonces habilitadores transversales que promueven el desarrollo sostenible pero que su efectiva implementación depende de políticas más específicas, - algunas de las cuales se detallan a continuación- que deberán diseñarse e implementarse y que seguramente variarán de acuerdo con el contexto que enfrentan los distintos países.

El crecimiento de la productividad debe estar apoyada en políticas que promuevan la innovación en las empresas y mejoren la asignación de recursos dentro de las economías a través de la eliminación de barreras a la entrada en los distintos sectores económicos, la mejora y simplificación regulatoria, la digitalización de los procesos productivos, el fomento de la competencia y la apertura comercial. Aquí juega un rol central también la infraestructura de transporte, conectividad digital, y logística para mejorar el flujo de comercio de bienes y de factores productivos al interior de las economías y con el exterior. Estas inversiones pueden realizarse no solo vía obra pública sino a través de la participación privada en esquemas de APP

que no solo permiten apalancar recursos privados, sino también promueven la innovación y mejoras en la gestión de estas infraestructuras. Esto último también aplica a aquellas destinadas a la producción y distribución de energía dentro de las cuales aquellas no renovables ocupan un lugar cada vez más destacado.

El financiamiento es esencial para las empresas, particularmente para las nacientes y para las pymes. Hay espacio para promover y acelerar los procesos de innovación financiera a través de servicios electrónicos (*Fintechs*), los esquemas de factoraje (*factoring*) y los mecanismos de capital de riesgo para las empresas emergentes o de nueva creación (*startups*). Los programas de garantías para compartir riesgos también podrían ser útiles, habiendo facilitado el crédito durante la crisis. Será de importancia profundizar la educación financiera para el uso de nuevos instrumentos y la adecuación de la regulación prudencial para incorporarlos. La adaptación de las regulaciones de bancarrota también será relevante para facilitar la liquidación de empresas y movilización de recursos.

Mejorar la asignación de recursos y aumentar la productividad implica reducir los altos niveles de informalidad en las economías. Además de promover la creación de empresas con potencial de crecimiento a través de las medidas mencionadas previamente, se requiere facilitar la reasignación de la mano de obra (y capital) hacia estas empresas. Ello se puede lograr con programas de reentrenamiento laboral (ej. en habilidades digitales) y el fortalecimiento de los mecanismos de intermediación para facilitar el apareamiento entre las demandas de las empresas y la oferta de trabajadores. La transición laboral entre ocupaciones también puede ser apoyada por renovados sistemas de seguros de desempleo que pueden reemplazar en parte onerosos sistemas de indemnizaciones por despidos. Al mismo tiempo, varios países podrían revisar la legislación sobre salarios mínimos que dejan afuera del mercado de trabajo formal (y del acceso a los sistemas de seguridad social) a muchos trabajadores, especialmente aquellos más jóvenes.

La inclusión social requiere, como se mencionó antes, fortalecer los sistemas de acceso a la educación y salud de calidad que son la base de la acumulación de capital humano. La pandemia amplió las brechas educativas, afectando particularmente a los niños de los hogares más pobres. Para cerrar

estas brechas es importante cuantificar las caídas en los aprendizajes para dirigir las intervenciones hacia los grupos poblacionales y las competencias que registraron mayores pérdidas. Para contener el abandono escolar es importante identificar a los estudiantes en situación de riesgo e incentivar su permanencia o reinserción en los sistemas educativos. Asimismo, es importante mejorar la infraestructura escolar para resolver carencias de servicios básicos en los centros educativos que dificulten la enseñanza y desincentiven la escolaridad. Por otro lado, la pandemia también hizo patente las debilidades de los sistemas de salud. La informalidad deja afuera a muchos trabajadores y familias de los servicios contributivos y deben atenderse en sistema de hospitales públicos que muchas veces enfrentan serias restricciones de capacidad. Es importante entonces fortalecer el acceso a estas familias a los sistemas contributivos del sistema de salud público-privado a través de seguros de salud que pueden ser parcialmente subsidiados. Por el lado de la oferta, hay espacio para mejorar la eficiencia de los sistemas de salud integrando los diversos sub-sistemas y el uso de la tecnología y digitalización para el procesamiento de información que sirva para orientar y optimizar la provisión de los servicios.

Dentro el sistema de protección social los esquemas de pensiones también tienen relevancia y enfrentan importantes desafíos debido al envejecimiento de la población, el cambio tecnológico y la realidad de la informalidad. Estos sistemas necesitan lograr un balance entre la sostenibilidad financiera, la cobertura y la suficiencia. En cuanto a los sistemas contributivos, para alcanzar la sostenibilidad, algunos países podrían bajar los años mínimos de aporte y aumentar la edad mínima de retiro, mientras que otros deberían concentrarse en el aumento de los aportes y revisar los sistemas para los trabajadores autónomos mucho de los cuales son opcionales o no existen. Por otro lado, los sistemas no contributivos podrían ampliarse para ofrecer un mayor acceso y pagos relacionados con la línea de pobreza, teniendo en cuenta que la alta informalidad en la región limita el alcance de los sistemas contributivos (Alvarez et al 2020).

Por otro lado, las transferencias sociales que se han extendido y jugado un papel tan importante en la asistencia a familias y empresas durante la crisis también deben reformarse y reconvertirse buscando su integración y

compatibilidad con los otros elementos de los sistemas de protección social (ej. seguros de desempleo), evaluar su universalización en algunos casos, o la mejora en la focalización en otros, dependiendo de las condiciones de los países para una implementación efectiva y sostenible. Asimismo, estos programas deberán ser compatibles con los incentivos para favorecer el empleo formal y la acumulación de capital humano, para lo cual resulta clave el diseño de las estrategias de salida (Berniell et al 2021).

Además de un crecimiento dinámico e inclusivo, hay una fuerte necesidad por asegurar la sostenibilidad ambiental y la biodiversidad. Esto implicará un aumento en la demanda de energías más limpias implicando cambios sustanciales dentro del sector energético, con potenciales ramificaciones sobre otros sectores productivos importantes en la región, como la agroindustria y la minería. Los temas de sostenibilidad ambiental son transversales a toda la actividad económica. Más allá de políticas para la mitigación y adaptación al cambio climático, deberían generarse los incentivos para promover innovaciones tecnológicas que hagan que la transición energética sea más compatible con la creación de empleo y ganancias de productividad de las economías, reduciendo el posible *trade off* entre cuidado del medio ambiente y la actividad económica, particularmente en los países productores y exportadores de hidrocarburos.

Todas estas iniciativas requieren que los países -tanto el sector público como privado- puedan obtener mayores recursos para apuntalar la inversión en infraestructura social y económica. En el caso de inversión pública, ello puede requerir reformas tributarias que aumente el recaudo con un buen balance entre eficiencia, para no penalizar los incentivos al ahorro y la inversión, y equidad, donde se busca fortalecer la progresividad de los sistemas impositivos (Barreix y Roca, 2021). Por otro lado, los países necesitan apalancar recursos externos a través de los mercados de capital internacionales y las instituciones multilaterales de desarrollo. Ello requiere mantener una macro ordenada con instituciones monetarias y fiscales que estabilicen las expectativas de inflación y que también den cierta credibilidad a la consolidación fiscal a mediano plazo.

Mas allá de recursos para avanzar con esta agenda de políticas para la recuperación se requieren capacidades estatales que garanticen el apropiado

diseño, implementación, fiscalización y evaluación de las políticas. Tres áreas críticas pueden destacarse. En primer lugar, la gobernanza de la infraestructura y de las asociaciones público-privadas (APP) para galvanizar la necesaria inversión y alentar la participación del sector privado mediante el fortalecimiento de las evaluaciones ex ante y de los procesos de licitación y de fiscalización de los proyectos, así como la mejora en el diseño de los contratos, incluyendo restricciones para la renegociación ex post de los mismos (Fajardo et al. 2021). En segundo lugar, la pandemia aceleró el proceso de digitalización de trámites y servicios públicos. La tecnología puede utilizarse para producir una reingeniería de procesos regulatorios y simplificación administrativa (López, 2021). Esto permitiría, entre otras cosas, una mejor eficiencia en la gestión de los servicios públicos, por ejemplo, en los temas de pagos de impuestos y control tributario o en la mejora de la gestión de las transferencias sociales, entre otros. En tercer lugar, el uso de datos e inteligencia artificial contribuiría a hacer más efectiva y eficiente la gestión pública, facilitando la toma de decisiones basadas en datos y la coordinación entre distintas áreas del sector público que comparten información consolidada a partir de las bases de datos que estos organismos manejan (Cetina, 2021). La información abierta contribuye, además, a prevenir la corrupción al incrementar la transparencia. Para implementar esta transformación digital del Estado se deberá invertir en las capacidades institucionales (por ejemplo, reglas que fijen la gobernanza de datos y manejo su ético y responsable) y en el talento humano necesarios.

La integración regional

Mas allá de la agenda de políticas domésticas que los gobiernos tienen a su disposición para enfrentar este desafío de alcanzar un desarrollo sostenido -a través de aumentos en la productividad- pero que a la vez sea inclusivo y ambientalmente sustentable, existen iniciativas de coordinación con otros países, como el caso de programas de integración regional, tanto comercial como productiva, que pueden ser también un instrumento efectivo para alcanzar estos objetivos.

América Latina ha estado involucrada en iniciativas de integración regional en los últimos 30 años que han reducido sustancialmente los

aranceles y barreras no tarifarias intrazona (y también contra terceros países). Sin embargo, los resultados en términos de aumentos en el comercio intrarregional han sido relativamente modestos. Esto contrasta con el alto nivel de comercio intrarregional en otros bloques como el Este y Sudeste de Asia, Europa o América del Norte.

Es así que, aun teniendo en cuenta diversos factores, como el menor tamaño de sus economías, los países de la región comercian poco entre sí. La cercanía geográfica no parece haber tenido un impacto significativo en términos de menores costos de comercio. Cabe preguntarse entonces cuáles han sido las causas de este pobre desempeño.

Un aspecto para resaltar es que una vez que se reducen los aranceles se hacen más visibles otros costos de comercio sobre los cuales también es muy importante actuar. En primer lugar, hay que trabajar en la disminución de los costos aduaneros y de frontera, además de procurar mejoras sustantivas en la infraestructura de transporte que faciliten la integración física entre los países. Esta infraestructura de conexión vale para el transporte de mercancías, pero también para otros bienes, como la energía, donde la ventaja de la cercanía geográfica desempeña un rol central en la facilitación del intercambio.

En segundo lugar, adoptar regulaciones domésticas y regionales (por ejemplo, normas de origen) que promuevan la integración productiva entre las economías, estimulando la participación de las empresas en cadenas regionales de valor que son tan relevantes para explicar el alto nivel de intercambio regional en otros bloques.

Como se mencionó antes un sector donde la integración regional tiene también altas ganancias en términos de desarrollo sostenible es la energía, en particular, la energía eléctrica. Esto permite optimizar las inversiones aumentando la eficiencia en la producción y bajando los precios. También facilita atender los picos de demanda estacionales o shocks de oferta. Quizás más importante, permite a los países que se integran diversificar sus fuentes de suministro con un criterio de sostenibilidad ambiental reemplazando producción más contaminante por aquella de origen renovable con menores emisiones. Estos beneficios de la integración energética ya son una realidad en Centroamérica y está siendo promovida en los países andinos y en el cono sur.

La agenda de integración regional que tiene por delante América Latina tiene entonces mucho por recorrer más allá de los esfuerzos y avances que han hecho los países en los últimos años. Esta agenda incluye medidas asociadas con la facilitación del comercio, la inversión en infraestructura de transporte y de integración energética, y políticas para fomentar el desarrollo de cadenas regionales de valor. Estas iniciativas están menos sujetas a controversias políticas o ideológicas. Por lo tanto, la viabilidad de su concreción es alta y permite establecer un camino pragmático hacia una mayor integración de las economías (Allub et al 2021).

4. EL APOORTE DE CAF PARA EL LOGRO DEL DESARROLLO INCLUSIVO Y AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE

Como se mencionó en la introducción, CAF en los últimos 30 años se ha convertido de un banco subregional al banco de desarrollo de América Latina y el Caribe con 17 socios en la región. Durante este período la institución aprobó cerca de USD 200.000 millones a favor de proyectos e iniciativas conducentes al desarrollo sostenible y a la integración de la región y ha sustentado el volumen y la calidad de las operaciones en una gestión alineada con las diversas realidades nacionales. Asimismo, pasó de un total de activos de USD 1.141 millones, pasivos de USD 565 millones y patrimonio de USD 576 millones en 1991 a USD 46.846 millones, USD 33.851 millones y USD 12.995 millones al cierre de 2020, respectivamente. En estos últimos 30 años, CAF incrementó su tamaño en más de 30 veces.

No obstante, este crecimiento, CAF busca renovarse y fortalecerse para ayudar a los países a enfrentar los importantes desafíos estructurales que se evidenciaron luego de la finalización del “superciclo” de los precios de las materias primas -que hizo retroceder el crecimiento desde 2014/2015-, y que fueron agudizados con la pandemia desde principios de 2020. En tal sentido CAF tiene la proyección de convertirse en el “Banco de la reactivación económica de América Latina y el Caribe” y en el “Banco Verde”. Esta reactivación no solo se refiere a recuperar los niveles de ingreso prepandemia, sino fundamentalmente ayudar a los países a alcanzar un

crecimiento de largo plazo más elevado que sea inclusivo y ambientalmente sostenible consistente con el logro de los ODS planteados en la agenda 2030.

Apoyo a la productividad

Como se mencionó el crecimiento de la productividad se apoya en el rol crítico del sector privado innovando y creando empleos de calidad. Para apoyar este proceso CAF ha diseñado una agenda de financiamiento con el sector privado. En la acción de apoyo al sector privado es muy relevante el relacionamiento con los bancos nacionales de desarrollo. Esta relación de CAF con estas instituciones es de larga data y única entre las multilaterales que operan en la región y facilita un mayor alcance del financiamiento a aquellas PYMES con potencial de crecimiento, promoviendo la innovación y una mejor asignación de recursos en las economías y, a través de ello, la productividad. Una relación más robusta con la banca nacional de desarrollo permite resolver fallas de mercado complementando el financiamiento de la banca comercial tradicional con líneas de financiamiento y productos que permitan mitigar riesgos para atender a sectores estratégicos (generadores de empleo, agregadores de valor e innovadores) que no acceden a financiamiento privado ante la falta de colaterales y la existencia de riesgos elevados que no pueden ser adecuadamente cubiertos.

Las políticas en favor de la productividad se completan con apoyo financiero para la infraestructura económica y de integración. Tal como lo ha venido haciendo los últimos años, CAF continúa apoyando a los países a cerrar la brecha y mejorar los estándares de calidad de la infraestructura económica de su Agenda de Infraestructura. A través de este programa se financian proyectos de inversión con un abordaje más estructurado, sistémico y orientado a medir resultados e impactos en el desarrollo, que permite abordar las operaciones con una visión más integral. Para ello se pone a disposición de los países accionistas facilidades y recursos para los estudios de pre-inversión y se potencia el fortalecimiento institucional a las entidades ejecutores de los proyectos con el objetivo de aumentar su eficiencia y capacidad de gestión. En relación con la infraestructura en favor de la integración, es muy importante el apoyo a los corredores logísticos inteligentes que, más allá de su conexión con la infraestructura, facilitan la

integración, la gobernanza institucional, las redes de negocios virtuales, la digitalización, el aumento de exportaciones e importaciones intrarregionales, y el apoyo a clústeres, además de fortalecer las capacidades para promover una mejor y mayor inserción en los mercados globales.

Finalmente, la digitalización es un ingrediente fundamental para aumentar la eficiencia y productividad de las economías. CAF busca robustecer su oferta digital a la región. La reactivación postpandemia representa una oportunidad para dar un salto cuantitativo y cualitativo en la oferta digital de la institución, en línea con su Agenda Digital. El propósito subyacente de esta agenda es posicionar a la región en el nivel equivalente de desarrollo digital de los países más avanzados y resolver, al menos parcialmente, el desarrollo desigual de los ecosistemas digitales entre y dentro de los países de la región, reconociendo el impacto de la digitalización en la mitigación de los efectos del cambio climático. Uno de los ejes de la agenda digital de CAF, pertinente con el tema de promover la productividad, es el programa de Economía Digital. A través de esta iniciativa se promueve la transformación digital de los sectores productivos y de sus cadenas de valor, con un énfasis en la mipymes. También se apoya a la innovación digital para la inclusión financiera y se financian inversiones de impacto en emprendimientos innovadores.

La inclusión social y territorial

Como vimos no solo importa que la región retome un crecimiento dinámico a largo plazo, sino que este sea más inclusivo en términos de personas y territorios. Aquí las inversiones en infraestructura social son muy relevante. La agenda de CAF en términos de mejoras en la infraestructura de agua y saneamiento cobra gran relevancia. CAF se ha convertido en una de las instituciones líderes en temas de agua con importantes impactos positivos en la salud de familias de bajos recursos sobre todo en áreas rurales y poblaciones apartadas. Los programas Mi Agua en Bolivia ha constituido un ejemplo cabal de estos impactos sobre el desarrollo. Estos programas también tienen un costado productivo al facilitar recursos hídricos para sectores agrícolas con consecuencias positivas no solo sobre la inclusión, sino también en la productividad. CAF trabaja también en el fortalecimiento

de las capacidades de las instituciones locales para la gestión de estos servicios.

La inclusión social también se refuerza mejorando los servicios en las zonas urbanas donde se concentra el 80% de la población de la región. Es por ello por lo que es muy relevante la iniciativa de CAF “Ciudades con Futuro” que busca garantizar, en un marco de resiliencia climática, mayores niveles de acceso a bienes y servicios en las ciudades de la región y promover modelos de gestión urbana dirigidos a mejorar tanto la inclusión como la productividad. Estos programas tienen la particularidad de combinar intervenciones en varias dimensiones que hacen al bienestar y la productividad de estos territorios. Es así como incluyen transporte y movilidad urbana, agua y saneamiento, espacio público, entre otros. En muchos casos estas intervenciones han permitido recuperar áreas desatendidas de las ciudades donde se concentra una parte relevante de barrios donde viven familias de bajos ingresos. Ejemplos de este tipo de intervención integrales es el caso de Brasil con más de 40 proyectos con estas características en distintas localidades del país lo que ha implicado que CAF se haya convertido en el “banco de las ciudades”.

Otra dimensión de la inclusión social se refiere a la inclusión digital. Aquí CAF busca consolidarse como un actor líder en materia de infraestructura digital para ampliar la conectividad y acceso e incrementar la cobertura, calidad y asequibilidad, como soportes básicos de la inclusión, la economía y el gobierno digitales. También son necesarias las inversiones en capital humano digital para la aumentar la productividad laboral.

Finalmente, el apoyo a la inclusión social y territorial se completa con la acción de CAF en infraestructura educativa. Aquí se promueve la mejora en las instalaciones educativas tanto a nivel básico como universitario. El deterioro de estas infraestructuras conspira contra los objetivos de fortalecer los aprendizajes de los estudiantes, aunque estas acciones deben siempre complementarse con programas de capacitación hacia maestros y directivos. CAF ha encarado una agenda integral en esta materia, que también incluye el uso de la tecnología e instrumentos de enseñanza virtual como complemento del tradicional método presencial.

El “Banco Verde” de América Latina y el Caribe

CAF tiene como aspiración transformarse en el “Banco Verde” de la región. Reconociendo la necesidad de responder contundentemente ante la crisis climática y la pérdida de biodiversidad para una recuperación económica justa, la institución se ha propuesto asumir un mayor protagonismo en los temas de sostenibilidad ambiental, sino que además lidere un esfuerzo multilateral en favor de una agenda de sostenibilidad regional.

Este anhelo parte del hecho de que América Latina es una de las regiones más biodiversas del planeta. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), ésta alberga alrededor del 60 por ciento de la vida terrestre mundial y diversas especies marinas y de agua dulce.

CAF dirige su accionar hacia un desarrollo económico de la región considerando que la conservación, la puesta en valor y el uso sostenible de la biodiversidad, junto con una acción climática responsable, contribuyen directamente al crecimiento sostenible de los países. Ello a través del uso efectivo, eficiente y equitativo de sus recursos naturales, a la vez que mejora su capacidad adaptativa y, por tanto, la resiliencia de las economías. Específicamente, CAF promueve la transición justa de los países hacia una economía verde y baja en carbono, a través de la puesta en valor del capital natural y el desarrollo de medidas climáticas efectivas y eficientes. Para ello incorpora el componente ambiental de manera explícita en cada una de las operaciones de financiamiento y apoyo técnico que apoye, a la vez que incrementa sustancialmente su agenda de movilización de recursos para el financiamiento verde, bajo principios de inclusión y equidad, y a la vez contribuyendo a soluciones costo-efectivas.

En este sentido, es indispensable emplear estrategias concertadas de sostenibilidad ambiental, inclusión social y resiliencia climática en todos los sectores de la economía de la región. Para ello, CAF propone una agenda de sostenibilidad focalizada en apoyar iniciativas con co-beneficios ambientales y climáticos para el desarrollo de los sectores agricultura y bosques, agua, energía, digitalización y transporte. Ello junto al apoyo de expresiones integrales que se implementen bajo un enfoque territorial, tanto para el

desarrollo urbano productivo e inclusivo, como en favor de una agenda de desarrollo rural integral e intervenciones para la protección y uso sostenible de ecosistemas marino-costeros.

Para el cumplimiento de esta propuesta se plantean los siguientes ámbitos de acción:

- i. Promover y liderar la creación de una plataforma regional, sólida y consensuada, para afrontar la crisis climática y de pérdida de biodiversidad;
- ii. Priorizar una agenda de apoyo técnico y financiero para la estructuración de nuevos proyectos y programas de inversión para los fondos climáticos, así como también contribuir al fortalecimiento de las Autoridades Nacionales Designadas (NDA) de los países accionistas, a efectos de potenciar el nivel de apalancamiento de recursos de fondos de terceros que son requeridos para acompañar a la región en el cumplimiento de sus metas climáticas que surjan de la Conferencia de Glasgow;
- iii. Potenciar alianzas estratégicas con inversionistas y aliados internacionales, como fondos especializados, banca y sector privado, cuyas prácticas estén en línea con las de CAF para captar y movilizar recursos en términos competitivos, cofinanciar, y utilizar otros mecanismos financieros y no financieros que permitan catalizar inversión adicional hacia la región;
- iv. Generar planes de acción en materia de biodiversidad y biocomercio, especialmente en zonas estratégicas como el Amazonas, a través de la OTCA, y el Pacífico Oriental Tropical;
- v. Desarrollar instrumentos financieros novedosos que permitan optimizar el uso del capital de CAF y/o mejorar perfiles de riesgo de operaciones, promoviendo la movilización de recursos en términos más competitivos;

- vi. Atraer el concurso de nuevos y distintos tipos de aliados estratégicos, tales como universidades, fundaciones, ONGs, gobiernos subnacionales, a través de las cuales podamos intercambiar conocimiento y mejores prácticas que potencien la capilaridad de CAF;
- vii. Profundizar la relación con actores locales de los países como bancos nacionales de desarrollo y bancos comerciales, maximizando la coordinación en favor del propósito común de apoyar a los países en el cumplimiento de sus agendas nacionales de desarrollo;
- viii. Incrementar la agenda de financiamiento verde en los mercados de capitales, bajo el marco del programa corporativo de Programa de Bonos Verdes, lo cual permitirá incrementar la participación de CAF como emisor en los mercados internacionales y fortalecer su posición como referente a nivel regional;
- ix. Promover una cartera de financiamiento de operaciones verdes creciente, que contemplen intervenciones con énfasis en conservación del capital natural, medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Esta orientación también contempla las líneas de crédito otorgadas a las instituciones financieras intermediarias con que se trabaja en los países. Para ello, CAF se ha propuesto incrementar el porcentaje de aprobaciones anuales que cuentan con cobeneficios ambientales y/o climáticos, partiendo de un piso de 23,4% en el año 2020 y lograr 40% en 2026.

Capacidades públicas y servicios de conocimiento para el desarrollo

Para que CAF pueda colaborar con los gobiernos en estas acciones de apoyo se requiere capacidades por parte de los Estados para diseñar e implementar los proyectos y acciones que la organización se propone hacer con cada socio de la institución. Estas capacidades incluyen, por ejemplo, la identificación, planificación, evaluación y estructuración de proyectos

de inversión en infraestructura económica y social. Aquí CAF ha tenido y seguirá teniendo un rol muy importante en asesorar a los países en fortalecer la institucionalidad ligada a la gobernanza de la infraestructura incluyendo esquemas de APP. Asimismo, la institución ha desarrollado un programa de capacitación de funcionarios a través de programas cortos y aplicados vía medios digitales (MOOCS) que ha sido muy exitoso. También debe mencionarse las iniciativas de capacitación de agencias públicas en establecer agendas de aprendizaje alrededor de políticas y proyectos que estas agencias gestionan. CAF apoya a los gobiernos en esta tarea a través de la iniciativa “Seminario de Medición de Impacto para el Desarrollo” - CAF SEMIDE, que incluye fortalecer la evaluación de procesos, resultados e impactos estas iniciativas.

Por supuesto que un aspecto muy relevante en la mejora de las capacidades estatales para la gestión pública está asociada con la modernización digital del Estado y la transformación digital de los servicios públicos. CAF se ha convertido un líder en la región en esta temática promoviendo esta agenda con servicios de asesoría, creación de redes para compartir mejores prácticas, y financiamiento a gobiernos nacionales y subnacionales. Adicionalmente, se han priorizado iniciativas estratégicas sobre uso de los datos, inteligencia artificial e innovación gubernamental para la modernización del estado y la integridad pública, inclusive a través del apalancamiento de nuevas tecnologías disruptivas.

En el desarrollo de estas capacidades públicas un insumo también fundamental es la generación, captación, uso de conocimiento y esquemas de aprendizaje de los gobiernos. La oferta de valor de la banca multilateral requiere estar orientada a cerrar las grandes brechas de calidad de los servicios públicos, y este objetivo se puede alcanzar no solo proveyendo financiamiento para las inversiones y capacitación, sino poniendo la agenda de conocimiento en el centro de los servicios que ofrecen estas instituciones a los países.

La agenda de conocimiento de CAF tiene un nivel macro conceptual, que trata de los grandes temas de política pública y estudios sectoriales que apoyan a los gobiernos en la identificación de las fallas de mercado (y de gobierno) más importantes en las que tiene sentido priorizar los esfuerzos

públicos y las oportunidades de trabajo para impulsar el desarrollo. CAF se ha posicionado como un foro de debate regional e internacional sobre los temas de desarrollo de América Latina a través de la publicación de su Reporte de Economía y Desarrollo (RED), y ha logrado una vinculación muy importante con prestigiosos centros de pensamiento y comunidades académicas a nivel global. La Institución está comprometida en hacer crecer estos ámbitos de intercambio de conocimiento dando un salto cualitativo en la cobertura geográfica y sectorial, además de apuntalar un esfuerzo comunicacional mucho mayor para posicionar a la organización como referente en cada país en los temas de debate de política pública para el desarrollo y como un socio estratégico para tal efecto.

Por otra parte, el nivel micro de la agenda de conocimiento de CAF está relacionada con la inmersión en su propio portafolio de operaciones. Este portafolio debe convertirse en el mejor ejemplo de la política informada por la evidencia, donde el ciclo mismo del proyecto no solo se ve como un objetivo para la provisión de una obra o una política sino también para la entrega de aprendizajes significativos sobre los retos de implementación, resultados e impactos de tales políticas o proyectos. En este sentido, el proceso de generación de conocimiento a partir de los proyectos financiados por CAF pretende ser parte integral de la relación con los países, donde este conocimiento sea relevante para las autoridades en la gestión de los proyectos y la aplicación de políticas públicas.

Adicionalmente, CAF busca fortalecer su rol como plataforma para el intercambio de conocimiento entre los países de la región y como mecanismo para canalizar buenas prácticas y estándares internacionales hacia los países miembros. CAF enfoca sus esfuerzos en consolidarse como un importante puente de comunicación de ALC con el resto del mundo, y de esta manera apoyar a los países miembros a impulsar sus agendas multilaterales de financiamiento para el desarrollo.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La pandemia del COVID-19 tuvo un severo impacto económico y social en los países de América Latina y el Caribe. Previo a la crisis

sanitaria la región ya venía de un período de magro crecimiento que había desacelerado fuertemente las ganancias en los indicadores económicos y sociales que se habían conseguido desde inicios de la década del 2000. La crisis del COVID-19 ha agravado en forma significativa esos indicadores y puede dejar secuelas de largo plazo que debiliten la capacidad de crecimiento futuro de las economías y ahonden las brechas sociales. Es por ello por lo que la recuperación que se observa a corto plazo requiere ser apoyada por una agenda amplia de políticas públicas y proyectos de inversión en infraestructura económica y social para incrementar la productividad, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental, y las capacidades de los Estados para implementar y gestionar estas políticas. Desde hace 50 años CAF ha sido un aliado comprometido con el desarrollo de los países de la región. En estas circunstancias tan particulares que atraviesa América Latina y el mundo, CAF quiere renovar ese compromiso apoyando a la región en el camino de la reactivación postpandemia. Para ello, la institución dispone de una renovada oferta de servicios financieros, asesoramiento técnico y conocimiento que facilitan el tránsito hacia un mayor crecimiento compartido y responsable con el medio ambiente y el capital natural que beneficie a las presentes y futuras generaciones de latinoamericanos.

REFERENCIAS

Allub, L., Barril, D., Cont, W., Juncosa, C., Lalana, A., Moncarz, P., Sanguinetti, P. y Vaillant, M. (2021): “Caminos para la integración en América Latina: Facilitación del Comercio, Infraestructura y Cadenas Globales de Valor”. Reporte de Economía y Desarrollo de América Latina, CAF.

Álvarez, F., Eslava, M., Sanguinetti, P., Toledo, M., Alves, G., Daude, C., & Allub, L. (2018). “Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial”. Reporte de Economía y Desarrollo (RED). Caracas: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343>

Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., Daude, C. (2020). “Los sistemas de pensiones y salud en América Latina.

Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad”. Reporte de Economía y Desarrollo (RED): Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>

Alvarez, F. y Toledo, M. (2021): “Políticas de empleo para enfrentar la crisis del COVID-19”. Serie de Documentos de Políticas para el Desarrollo, Nro. 2, CAF.

Alves, G., Berniell, L., de la Mata, D. (2021). “Retos de los sistemas de protección social y salud en el marco de la crisis del COVID-19 y a futuro”. Serie de Documentos de Políticas para el Desarrollo, Nro. 12, CAF.

Barreix, A. y J. Roca (2021): “Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia”. Serie Documentos de Políticas Públicas para el Desarrollo No18. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1789>

Berniell, L., Diaz, B., Estrada, R., Hatrick A., Llambí, C., Maris, L. y Singer, D. (2021): “Políticas para reducir las brechas educativas en la pospandemia”. Serie de Documentos de Políticas para el Desarrollo, Nro 13, CAF.

BID (2021). «Observatorio Laboral COVID-19». Banco Interamericano de Desarrollo [base de datos]. <https://observatoriolaboral.iadb.org/es/> (consulta realizada el 30 de agosto de 2021). X

CAF (2013): Emprendimientos en América Latina: desde la subsistencia hacia la transformación productiva. Reporte de Economía y Desarrollo, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. Capítulo 2.

CEPAL (2021). «América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales». Informe Especial COVID-19. Abril de 2020. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>.

Cetina, C. (2021): “La aceleración digital de los gobiernos e implicaciones de política pública”. Serie Documentos de Políticas Públicas para el Desarrollo No16. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1782>

Fajardo, G., López, M., Ramírez, A., Román, C., Silveira, A., Zarama, D. (2021): “Gobernanza del sector de infraestructura y de las APP”. Documentos de Políticas para el Desarrollo, No 14. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1774>

Lopez, S. (2021): “El paradigma del Estado ágil: análisis y recomendaciones de las reformas de simplificación de trámites”. Serie Documentos de Políticas Públicas para el Desarrollo, No 15. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1781>

Maurizio, R. (2021). «Transitando la crisis laboral por la pandemia: hacia una recuperación del empleo centrada en las personas». Serie panorama laboral en América Latina y el Caribe 2021. Organización Internacional del Trabajo.

Neidhofer, G., Lustig, N. and Tommasi, M. (2021): “Intergenerational transmission of lockdown consequences: prognosis of the longer-run persistence of COVID-19 in Latin America”. The Journal of Economic Inequality. <https://doi.org/10.1007/s10888-021-09501-x>

LA PARTICIPACIÓN DEL PERÚ EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD (2006-2007): HAITÍ, LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO Y TIMOR-LESTE

**PERU'S PARTICIPATION IN THE SECURITY COUNCIL: HAITI,
DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO, AND TIMOR-LESTE**

Ricardo Estanislao Morote Canales*

RESUMEN

El presente artículo recoge la contribución del Perú en los trabajos del Consejo de Seguridad durante el período 2006-2007. Entre los principales temas destacan la adaptación del Consejo de Seguridad a una nueva agenda post Guerra Fría caracterizada por el surgimiento de conflictos intraestatales en estados desplazados del progreso, con instituciones frágiles y con precarios indicadores de desarrollo que amenazaban a la paz y seguridad internacionales.

Entre los temas abordados por el Consejo de Seguridad analizaremos los casos de Haití, la República Democrática del Congo y Timor - Leste en los

* Embajador en el Servicio Diplomático del Perú (SDP), Master in Business and Administration (MBA), Universidad de las Américas, México; Diplomado en Análisis Político, Universidad Iberoamericana, México; Licenciado en Relaciones Internacionales y Diplomacia, Academia Diplomática del Perú (ADP); Licenciado en Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); y Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía, PUCP. Autor del Libro “Estudio del caso de la Elección del Perú al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2006-2007)”, publicado por la ADP.

cuales el Perú tuvo una participación directa debido que fue parte y lideró el “Grupo de Amigos de Haití” y el “Grupo de Amigos de Timor-Leste” en el 2006 y 2007 y los Representantes Permanentes del Perú ante las Naciones Unidas ejercieron la Presidencia del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1533 (2004) relativa a la República Democrática del Congo el 2006 y 2007, respectivamente.

Palabras clave: Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Operaciones de Paz, Sanciones, Haití, República Democrática del Congo, Timor Oriental.

ABSTRACT

This article sets out Peru’s contribution to the work of the Security Council during the 2006-2007 period. One of the main issues was the adjustment of the Security Council to a new post-Cold War agenda characterized by the emergence of intra-state conflicts in states displaced from progress with fragile institutions and, precarious development indicators that threatened international peace and security.

Among the issues addressed by the Security Council, we will analyze the cases of Haiti, the Democratic Republic of the Congo, and Timor-Leste, in which Peru had more direct participation because it was a party to and led the “Group of Friends of Haiti” and the “Group of Friends of Timor-Leste” in 2006 and 2007 respectively. The Permanent Representatives of Peru to the United Nations served as Chairs of the Security Council Committee established under resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo in 2006 and 2007, respectively.

Keywords: United Nations, Security Council, Peace Operations, Sanctions, Haiti, the Democratic Republic of the Congo, and Timor-Leste.

.....

INTRODUCCIÓN

Desde finales del siglo XX estamos en un mundo cada vez más interconectado e interdependiente debido a los efectos de la cuarta revolución industrial, caracterizada por la convergencia disruptiva de tecnologías digitales, físicas y biológicas, que hace necesario que los estados y la sociedad global busquen nuevos mecanismos o acuerdos internacionales, a través de un multilateralismo activo para resolver los problemas globales de carácter económico, social, cultural, político, humanitario y de seguridad para atender la gobernanza mundial.

Las Naciones Unidas ha estado adaptándose a este cambio mundial lo que se va a reflejar en los nuevos temas que se abordan en la agenda internacional y en los métodos de trabajo de sus principales órganos: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, la Secretaría General, el Consejo de Administración Fiduciaria y la Corte Internacional de Justicia.

Las Naciones Unidas celebra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o la “Cumbre para la Tierra” (1992); la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993); la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994); la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995); la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995); y la Cumbre del Milenio (2000), entre otras.

Asimismo, realiza la Primera Cumbre del Consejo de Seguridad de la ONU (1991); crea Programa de Paz (1992); establece el Tribunal para la ex Yugoslavia (1993); abre a la firma el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (1996); realiza una Reforma de las Operaciones de Paz de la ONU (2000); y entra en vigor el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (2002). La Asamblea General aprueba el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (2005) y actuando juntamente con el Consejo de Seguridad establece la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas (2005).

Una parte sustantiva de la agenda del Consejo de Seguridad la van a ocupar los conflictos intraestatales, que, en su mayoría, ocurren en

Estados desplazados del progreso, de frágil institucionalidad y con precarios indicadores de desarrollo.

El Consejo de Seguridad para evitar que este tipo de conflictos se multiplique o que los países recaigan en estas situaciones ha ampliado el mandato en las operaciones de paz con un enfoque multidisciplinario y multidimensional para preservar y afianzar los avances logrados en la consolidación de la paz y de promover el desarrollo sostenible, el estado de derecho y el fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos.

El Perú apoya el concepto de la responsabilidad de proteger a las poblaciones con el propósito de que no se repitan los genocidios, crímenes de guerra, depuraciones étnicas y crímenes de lesa humanidad. Esto exige a todos los miembros de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad estar vigilantes para hacer más efectivo el mandato de proteger a tales poblaciones cuando el Estado llamado a hacerlo no pueda o no tenga la voluntad de cumplir con esas obligaciones.

En el periodo 2006-2007, los principales asuntos que afectan a la paz y seguridad internacionales que el Consejo de Seguridad va a tratar son: en África Occidental, Guinea Bissau, Liberia y Costa de Marfil; en África Septentrional, República Árabe Saharaui y Sudan; en África Central, Chad, República Centroafricana y República Democrática del Congo; en África Oriental, Uganda, Ruanda y Burundi, así como Eritrea, Etiopía y Somalia.

En Asia Occidental los asuntos de Chipre, Georgia, la situación de los países de Oriente Medio, Kuwait, Irak e Irán; en Asia Meridional, la situación de Afganistán, Nepal y Myanmar; y en Asia del Sureste, la cuestión de Timor-Leste. En Europa, los asuntos de Kosovo y Bosnia y Herzegovina. En América, las condiciones políticas de Haití.

También se trataron los asuntos sobre la protección de civiles en conflictos armados, las mujeres y niños en conflictos armados, refugiados, asistencia humanitaria a las víctimas, operaciones de paz, sanciones, la no proliferación de armas nucleares, desarme, armas pequeñas y el terrorismo internacional.

El Consejo de Seguridad atiende el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991 y Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los responsables de genocidio y otros delitos graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Ruanda y ciudadanos ruandeses responsables de genocidio y otras violaciones similares cometidas en el territorio de los Estados vecinos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1994. Tribunal Internacional – Ruanda.

En 2006 el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, propone a la Asamblea General una serie de reformas al Sistema de las Naciones Unidas para la implementación de la Declaración del Milenio, según la cual, los líderes mundiales se comprometieron en el 2000 a trabajar en favor del desarrollo, la seguridad y los derechos humanos.

LA PARTICIPACIÓN DEL PERÚ EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD 2006-2007

El presidente Alejandro Toledo Manrique (2001-2006) desarrolla una política exterior al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo, para promover una adecuada inserción del país en el mundo. El cree firmemente en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como un sistema de seguridad colectiva y bienestar indispensable para desarrollar un mundo más pacífico, próspero y justo.

Asimismo, cree en el compromiso de los estados de fortalecer la ONU a través de una activa participación en sus diferentes órganos, en especial, el Consejo de Seguridad encargado de los asuntos que afectan a la paz y seguridad internacionales. Es por ello, que el 31 de agosto de 2001, el Perú presenta su candidatura como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y, el 11 de noviembre del 2003, suscribe el Memorando de Entendimiento respecto a la contribución al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas.

El Perú después de 21 años regresa a participar como miembro no permanente del Consejo de Seguridad debido a la decisión política del presidente Alejandro Toledo y la gestión de los cancilleres de su gobierno, el doctor Diego García Sayán, el embajador Allan Wagner Tizón, el embajador Manuel Rodríguez Cuadros y, en especial, del embajador Oscar Maúrtua de Romaña y el Representante Permanente del Perú ante Naciones Unidas, embajador Oswaldo de Rivero, quienes participaron activamente en la campaña para lograr que el Perú sea elegido como miembro no permanente del Consejo de Seguridad.

El 10 de octubre de 2005, el Perú fue elegido por cuarta vez como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el periodo 2006-2007 y su participación se condujo de acuerdo con los principios y propósitos de la Carta para alcanzar la paz y seguridad internacionales evitando el sufrimiento humano a causa de los conflictos interestatales e intraestatales, así como por las nuevas amenazas que se ciernen en el mundo.

En noviembre de 2005, el Ministro de Relaciones Exteriores, Oscar Maúrtua de Romaña, aprueba los lineamientos generales para la participación del Perú en el Consejo de Seguridad, las prioridades y la posición del Perú en más de media centena de asuntos regionales y transversales que afectan a la paz y seguridad internacionales.

El Perú a partir de su propia realidad económica, social y política, su proyección regional y su vocación multilateral, contribuye de manera constructiva a la paz y la seguridad internacionales, al desarrollo económico y social, la vigencia de la democracia y las libertades fundamentales y la protección de los derechos humanos en el mundo. Por ello, se requiere concertar acciones para atender las amenazas a la paz y la seguridad internacionales y sus interrelaciones de manera integral y, fundamentalmente, prevenirlas.

La participación del Perú en el Consejo de Seguridad está marcada por su firme compromiso principista del respeto a la integridad territorial e independencia política de los Estados; el derecho de libre determinación de los pueblos; la no injerencia en los asuntos internos de otros países; la solución de los conflictos por medios pacíficos en consonancia con

los principios de la justicia y del derecho internacional; el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el respeto de la igualdad de derechos de todos; y la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural, político, humanitario y de seguridad.

En marzo del 2006, el Ministro de Relaciones Exteriores, Oscar Maurtua de Romaña, en su intervención en la 5390ª sesión del Consejo de Seguridad señaló que:

“La posición general del Perú en este importante órgano descansa en una concepción integral y preventiva de la paz y de la seguridad internacionales de conformidad con el derecho internacional y los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Ello no implica solamente la ausencia de guerra y el atender a las amenazas tradicionales; es necesario también consolidar políticas dirigidas a enfrentar las nuevas amenazas y desafíos que afronta la humanidad. La pobreza y el hambre, la corrupción, el terrorismo, la delincuencia transnacional organizada, el cambio climático y tantas otras cuestiones están directamente ligadas a la viabilidad de nuestros Estados y a la vida diaria de sus ciudadanos, que deben ser objeto de nuestra atención” (Consejo de Seguridad, 20 de marzo de 2006).

En el periodo 2006-2007, al Perú el correspondió la Presidencia rotatoria del Consejo de Seguridad durante noviembre, que fue ejercida por el embajador Jorge Voto-Bernales; la Presidencia del Comité establecido en virtud de la resolución 1533 (2004) relativa a la República Democrática del Congo, que fue ejercida por el embajador Oswaldo de Rivero Barreto de enero a Julio de 2006 y por el embajador Jorge Voto Bernales de octubre del 2006 hasta diciembre de 2007; la Vicepresidencia del Comité de Lucha contra el Terrorismo (CTC) establecido en virtud de la Resolución 1373 (2003), ejercida por el embajador Oswaldo de Rivero Barreto de enero a Julio de 2006 y por el embajador Jorge Voto Bernales de octubre del 2006 hasta diciembre de 2007. Asimismo, lideró el Grupo de Trabajo establecido en virtud de la resolución 1566 (2004) relativa a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por el terrorismo.

Durante 2007, se incrementó el compromiso del Perú que ejerció una de las dos Vicepresidencias en el Comité de Sanciones relativos a Corea

del Norte, Resolución 1718 (2006), y en el Comité de Sanciones relativos a Irán, Resolución 1737 (2006); y lideró el “Grupo de Amigos de Haití” y el “Grupo de Amigos de Timor-Leste”.

Teniendo en consideración de la multiplicidad de asuntos que se trataron en el Consejo de Seguridad en el periodo 2006-2007, abordaremos los casos que el Perú tuvo un interés especial, participó activamente y que en su momento acapararon el interés regional y mundial como los casos de Haití, la República Democrática del Congo (RDC) y Timor - Leste.

HAITÍ

Entrando al siglo XXI, el principal problema que debe enfrentar Haití es su viabilidad como Estado debido a la pobreza extrema que genera una sensación de desesperanza de fuerte incidencia en la volatibilidad del clima social; la proliferación del crimen organizado, que contribuye a la erosión del poder estatal; el déficit democrático a causa de largas dictaduras, gobiernos fraudulentos, constantes golpes de Estado, boicots de la oposición ante las elecciones, corrupción e intentos de perpetuación en el poder; la debilidad institucional, que no permite la legitimidad de los poderes del Estado y la inexistencia de factores cohesionadores de la sociedad.

Asimismo, la falta de dinamismo de su economía, los persistentes desequilibrios macroeconómicos y las distorsiones de la estructura productiva y el asistencialismo internacional aunados a la deforestación, los huracanes, los terremotos y los efectos del cambio climático, son también factores que deben enfrentar los gobiernos.

De acuerdo con el estudio de la CEPAL (Randolph, 2004), Haití con 8.8 millones de habitantes es el país más pobre del hemisferio occidental, la aguda inequidad y pobreza afecta al 76% de sus habitantes que viven en la pobreza y 55% lo hacen en condiciones de indigencia o pobreza extrema. El analfabetismo es de alrededor del 85%, y las epidemias asolan a su población con enfermedades que la mayoría de los países de la región han sido erradicadas.

En 1990, Jean-Bertrand Aristide se convirtió en el primer presidente de Haití¹ elegido democráticamente. Un año después fue derrocado en un sangriento golpe militar. En 1994, Aristide regresó a Haití, luego de que el régimen militar renunciara ante la presión de Estados Unidos. En 1996, René Préval sucedió a Aristide en la presidencia, pero este último fue reelegido en noviembre de 2000.

En noviembre de 2000, Jean-Bertrand Aristide fue elegido con un 91,69% de los votos como Presidente de Haití. Sin embargo, estos comicios fueron denunciados como fraudulentos por la oposición y los observadores internacionales. La oposición, perseguida por Aristide, logró agruparse en la Convergencia Democrática, cuyos dirigentes rechazaron cualquier diálogo con el gobernante.

El 29 de febrero de 2004, Aristide sufre el golpe de Estado perpetuado por el ejército. El Presidente del Tribunal Supremo Boniface Alexandre, asume como Presidente Interino hasta el 2006, cuando es elegido Presidente René Préval².

La crisis política en Haití se alivió temporalmente una vez que el Consejo Electoral Provisional (CEP), después de una serie de reuniones entre dirigentes haitianos con representantes de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH)³, la Organización de Estados Americanos (OEA) y los embajadores de Brasil, Estados Unidos,

¹ Haití tiene una larga historia de pobreza e inestabilidad política desde que logró independizarse de Francia en 1804.

² El Consejo de Seguridad mediante la resolución 1559 (2004) crea la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), después de la intervención militar de febrero de 2004 que reemplazó al Presidente Jean-Bertrand Aristide por Boniface Alexandre. La fuerza militar autorizada a ser desplegados en diversas regiones del país suma un total de 6.700 efectivos.

³ La misión de MINUSTAH es la primera intervención en la historia de las operaciones de paz donde los gobiernos latinoamericanos brindan fuerzas militares y policías a las Naciones Unidas para apoyar a un país de la región, Haití. Participaron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay Perú y Uruguay. En el 2005, América Latina participó con 45 oficiales, 3,394 tropa y 59 policías y los Cascos azules de la ONU participaron con 72 oficiales, 6,138 tropa y 1,414 policías, de acuerdo con el informe del Secretario General sobre la MINUSTAH, del 13 de mayo de 2005 (S/2005/313).

Francia, Canadá y Chile sobre el conteo de votos, anunciara que René Préval era el ganador de las elecciones presidenciales del 7 de febrero de 2006.

El mandato de la MINUSTAH es apoyar al Gobierno de transición sobre la base de tres pilares:

“I. Construir un entorno seguro y estable: para que el Gobierno de transición pueda desarrollar el proceso político y constitucional en Haití; ayudar en la reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití; prestar asistencia mediante programas amplios y sostenibles de desarme, desmovilización y reinserción para todos los grupos armados, incluidas las mujeres y los niños asociados con esos grupos, así como medidas de seguridad pública y control de armas; prestar asistencia en el restablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho, la seguridad pública y el orden público en Haití; y proteger a los civiles, en la medida de sus posibilidades y dentro de su zona de despliegue sin perjuicio de las obligaciones del Gobierno de transición y de las autoridades policiales;

II. Fortalecer el proceso político: apoyar el proceso constitucional y político ofreciendo buenos oficios, y fomentar los principios del gobierno democrático y el desarrollo institucional; ayudar en la tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias a la mayor brevedad posible; y apoyar al Gobierno de transición a extender la autoridad del Estado por todo Haití;

III. Promover y proteger los derechos humanos: apoyar al Gobierno de transición, así como a las instituciones y grupos haitianos de derechos humanos, en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos, particularmente los de las mujeres y los niños, a fin de asegurar la responsabilidad individual por los abusos de los derechos humanos y el resarcimiento de las víctimas”.

En marzo de 2006, durante el debate abierto sobre la situación en Haití el representante peruano, el Viceministro Secretario General de Relaciones Exteriores, Harold Forsyth, saludó la presencia del Presidente electo de Haití, René Préval, y le aseguró el compromiso del Perú de continuar colaborando y apoyando los esfuerzos que su Gobierno desplegará para sentar las bases de una sociedad estable donde impere la ley, la democracia y el respeto a los derechos humanos, condiciones indispensables para alcanzar el desarrollo sostenible en Haití (Consejo de Seguridad, 27 de marzo de 2006).

El representante peruano señaló la importancia de la inclusión de la problemática medioambiental⁴ en la evaluación de la crisis haitiana, que resulta esencial para entender la profunda crisis en Haití y que ésta no se resolverá con la simple culminación de las elecciones ni con políticas asistencialistas de corto plazo, mientras no se enfrenten las raíces de los graves problemas que aquejan a ese país.

Asimismo, insistió que “Haití necesita un pacto en virtud del cual la comunidad internacional debería aportar recursos previsibles en plazos concretos para la implementación de objetivos definidos con las propias autoridades haitianas, en base a un consenso nacional en las áreas de gobernabilidad democrática, desarrollo económico y social, protección ambiental y seguridad” (Consejo de Seguridad, 27 de marzo de 2006).

En apoyo a las labores del Consejo de Seguridad sobre la MINUSTAH se estableció el “Grupo de Amigos de Haití”, de carácter informal y de reducida composición a nivel de expertos, con el objetivo de facilitar el diálogo entre los países más comprometidos con la situación de dicho país y con la responsabilidad de elaborar los proyectos de decisión, resoluciones y declaraciones del Consejo sobre Haití, propuestas que fueron puestas a consideración de los demás miembros del Consejo de Seguridad.

Durante 2006, el “Grupo de Amigos de Haití” estuvo liderado por Argentina y al año siguiente por el Perú, en mérito a su voluntad de continuar apoyando los esfuerzos regionales para la estabilización y salida de la crisis de Haití y su presencia en el terreno como país contribuyente de tropas a la MINUSTAH⁵.

⁴ El desastre medio ambiental haitiano, es producto del desequilibrio físico-social generado por la pobreza y alta tasa de crecimiento poblacional. La deforestación ha provocado la erosión del suelo y una tremenda escasez de agua potable. Las tres cuartas partes de la demanda energética se satisface con la madera. ¿Las consecuencias? La erosión del suelo afecta a la mitad del país, mientras que la presencia de árboles, que cubrían un 80% del territorio cinco siglos atrás, hoy se sitúa en menos del 2%.

⁵ El Perú participó en Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), desde junio del 2004 hasta abril del 2017, integrando los dos últimos años al Batallón Uruguayo. Durante el devastador terremoto que asoló Haití en el 2010, prestó importante ayuda humanitaria a la población.

El 15 febrero del 2007, se aprueba la resolución 1743 (2007) del Consejo de Seguridad, promovida por el Perú, para ampliar el plazo por ocho meses de permanencia de la MINUSTAH que demuestra el compromiso y la visión de las Naciones Unidas en relación con Haití de seguir promoviendo la reconciliación nacional y el diálogo político para asegurar la estabilidad y la buena gobernanza a largo plazo.

Los representantes ante el Consejo de Seguridad coincidieron que se “deberá continuar dando su apoyo a la permanencia de las misiones de paz durante el tiempo que sea necesario para consolidar la reforma y la capacitación suficiente en el sector de la seguridad, con el propósito de impedir la reaparición de conflictos y de violencia y de facilitar así la recomposición de un Estado que proporcione a sus ciudadanos estabilidad y condiciones de desarrollo inclusivo dentro de un marco político socialmente aceptable”. (Consejo de Seguridad, 15 de febrero de 2007).

Para el Perú, la seguridad, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de los derechos humanos, así como la sostenibilidad del proceso de desarrollo son una triada indisoluble. En lo concerniente al fortalecimiento de las principales instituciones del Estado, la MINUSTAH debe continuar apoyando a las autoridades haitianas con arreglo al mandato recibido en la tarea impostergable para la consolidación de la democracia.

El Consejo de Seguridad en su resolución 1780 (15 de octubre de 2007) destaca el papel de las organizaciones regionales en el proceso de estabilización y reconstrucción de Haití y exhorta a la MINUSTAH a que siga colaborando estrechamente con la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Asimismo, el Consejo de Seguridad decide prorrogar el mandato de la MINUSTAH que figura en sus resoluciones 1542 (2004), 1608 (2005), 1702 (2006) y 1743 (2007) hasta el 15 de octubre de 2008, con la intención de renovarlo de nuevo; y apoyar la recomendación del Secretario General para reconfigurar la Misión con arreglo a los conceptos esbozados en los párrafos 28 y 29 de su informe S/2007/503, teniendo en cuenta la necesidad de ajustar la composición de la MINUSTAH.

El Consejo de Seguridad, después de más de 16 años, sigue tratando la aguda crisis política, económica, de seguridad y humanitaria que atraviesa Haití bajo el título “La cuestión relativa a Haití”, que se ha recrudecido con el asesinato del Presidente de Haití, Jovenel Moïse, perpetrado el 7 de julio de 2021.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

La Segunda Guerra del Congo se desarrolló principalmente en el territorio de la República Democrática del Congo (RDC)⁶. Esta se inicia en agosto 1998 cuando el gobierno de la RDC y a sus aliados Zimbabwe, Angola y Namibia se enfrentan con los rebeldes congoleños el Movimiento para la Liberación del Congo (MLC) y la Unión Democrática Congoleña (RCD) que cuentan con el apoyo de Ruanda, Uganda y Burundi.

El 10 de julio de 1999, se suscribe el Acuerdo de Lusaka de Cesación del Fuego y uno de sus principales acuerdos es el despliegue de una fuerza de las Naciones Unidas, encargada de recoger las armas, dar asistencia humanitaria y protección a las personas desplazadas y a los refugiados. Esta fuerza se calculaba que para ser efectiva tenía que disponer de al menos de 100,000 hombres⁷.

El 30 de noviembre de 1999, el Consejo de Seguridad⁸ exhorta a todas las partes en el conflicto a poner fin a las hostilidades, a aplicar cabalmente las disposiciones del Acuerdo del Cese del Fuego y a recurrir a la Comisión Militar Mixta para resolver las controversias de índole militar;

⁶ Esta es la guerra interestatal más amplia en la historia africana moderna involucró directamente a siete naciones africanas, así como a una veintena de grupos armados. Se estima que 5.4 millones de personas murieron, principalmente por hambre y enfermedades provocadas y millones más fueron desplazados de sus hogares o buscaron asilo en países vecinos.

⁷ En el año 2000 la RD Congo tiene una población 47.11 millones, el 35.12% de su población es urbana (World Bank), su extensión territorial es de 2.345.000 km², se encuentra ubicada en el centro del África, limita con los siguientes nueve países Angola, República del Congo, República Centroafricana, Sudán del Sur, Uganda, Ruanda, Burundi, Tanzania y Zambia, y sus fronteras tienen la característica de ser “porosas” (Banco Mundial, 2021).

⁸ Resolución 1279 (1999).

destaca la necesidad de un proceso auténtico de reconciliación nacional, alentando a todos los congoleños a participar en el diálogo nacional que se va a organizar en coordinación con la Organización de la Unidad Africana (OUA); y exhorta a todas las partes congoleñas y a la OUA a que lleguen a un acuerdo con respecto al facilitador del diálogo nacional.

Asimismo, acoge con satisfacción el nombramiento por el Secretario General de su Representante Especial para la República Democrática del Congo con el fin de que dirija la presencia de las Naciones Unidas en la subregión en relación con el proceso de paz en la República Democrática del Congo y preste asistencia en la aplicación del Acuerdo del Cese del Fuego y que se constituya la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), por un período inicial de tres meses hasta el 1° de marzo de 2000, que se ha ido renovando.

El 16 de diciembre de 2002, se firma en Pretoria el Acuerdo global e Inclusivo sobre la transición en la República Democrática del Congo, que insta a las a todas las partes congoleñas a que cumplan sus compromisos para que puedan celebrarse elecciones libres, limpias y pacíficas.

El 30 de junio de 2003, se constituye el Gobierno de Unidad Nacional y Transición, con lo cual formalmente se alcanza la paz.

El Consejo de Seguridad para contribuir con la estabilización de la República Democrática del Congo establece el régimen de embargo de armas, la confección de listas de personas sujetas a las prohibiciones de viajes y congelamiento de cuentas, que después se amplió esta lista a los líderes políticos o militares que no se movilicen o que reciban ayuda foránea (Consejo de Seguridad, 28 de julio de 2003; 18 de abril de 2005; 27 de junio de 2005).

Debido a que la situación en la República Democrática del Congo sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región, el Consejo de Seguridad actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas decide prorrogar el mandato de la MONUC, establecido en la resolución 1565 (2004), hasta el 30 de setiembre de octubre de 2006, con la intención de prorrogarlo por períodos sucesivos (Consejo de Seguridad, 28 de octubre de 2005).

El 6 de enero de 2006, durante las consultas del Consejo de Seguridad sobre la situación en la República Democrática del Congo, se consideró el informe del Secretario General realizado por el señor Hédi Annabi, Subsecretario General Asistente para Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

En la intervención del representante peruano, Oswaldo de Rivero, éste señaló que en la República Democrática del Congo la prioridad para la reconstrucción nacional debería ser la recientemente creada Comisión de Consolidación de la Paz, por su situación de inviabilidad, su tamaño y su ubicación estratégica en el África.

Asimismo, que es urgente darle un mínimo de viabilidad y gobernabilidad a este Estado que no puede prestar los servicios públicos básicos mínimos a su población en educación, salud, seguridad; controlar su territorio o administrar sus riquezas naturales; pagar a sus empleados públicos, a su policía o su ejército; y que, además, persisten en su territorio grupos armados subversivos. Propuso constituir un fondo económico de donantes “Compacto” para impulsar la estabilidad y gobernabilidad en el periodo postelectoral.

El Subsecretario General Asistente, Annabi, señaló que además de organizar las elecciones es necesario hacer un planeamiento estratégico integral para sacar de la inviabilidad al Estado, hacer que los servicios públicos básicos funcionen y se afiance la reforma de la seguridad pública. Adelantó que en el siguiente informe del Secretario General, esta estrategia integral podría estar reflejada y que, por lo menos, se necesitan invertir unos mil millones de dólares en la República Democrática del Congo.

El 26 de enero de 2006, Oswaldo de Rivero, en su calidad de Presidente del Comité del Consejo sobre la República Democrática del Congo⁹, presentó su informe y las recomendaciones del Grupo de Expertos (Consejo de Seguridad, 27 de enero de 2006) en el cual manifiesta que los principales obstáculos para el eficiente embargo de armas y evitar el tráfico ilícito de armas son:

⁹ Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1533 (2004) relativa a la República Democrática del Congo.

- la extensión del territorio y la incapacidad del Gobiernos de vigilar y controlar el espacio aéreo, los puestos fronterizos, las aduanas y sus recursos naturales,
- la subsistencia de grupos armados ilegales que controlan las riquezas naturales y que violan el embargo, y
- la falta de cooperación de los países vecinos, Ruanda y Uganda.

El 17 de marzo de 2006, en virtud de una exención a las sanciones del Comité del Consejo de Seguridad sobre la República Democrática del Congo para el caso de los juicios en la Corte Penal Internacional (CPI), la Corte realizó el arrestó a Thomas Lubanga Dyilo, líder de la Unión de Patriotas Congoleses (UPC), uno de los mayores criminales de guerra¹⁰.

El arresto y juicio contra Lubanga fue un logro emblemático para el sistema de justicia internacional del Estatuto de Roma. El juicio de la CPI ayudó a poner el foco en el problema de los niños soldados y la necesidad de proteger a los niños en los conflictos.

En marzo de 2006, el Perú y Dinamarca fueron designados puntos focales del Grupo de Amigos de la Corte Pernal Internacional para asuntos del Consejo de Seguridad.

El 30 de julio de 2006, la población congolés participó de manera mayoritaria, libre y pacíficamente en las primeras elecciones democráticas en 45 años, de importancia histórica para la nación. Estas elecciones marcan la culminación de un largo periodo de gobierno de instituciones de transición y el inicio de un gobierno democrático sentando las bases a largo plazo para el restablecimiento de la paz y la estabilidad, la reconciliación nacional y la instauración del imperio de la ley en la República Democrática del Congo.

En dicho proceso electoral se destaca el rol desempeñado por la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC),

¹⁰ El 14 de marzo de 2012, la CPI encuentra culpable y sentencia a Thomas Lubanga a 14 años de prisión por los crímenes de guerra de reclutar y alistar niños menores de 15 años y utilizarlos para participar activamente en las hostilidades al este de la República Democrática del Congo (Corte Penal Internacional, 2021).

el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los demás asociados internacionales de la República Democrática del Congo que prestaron apoyo al proceso electoral, en particular los asociados de África y especialmente Sudáfrica, así como la Unión Europea y la fuerza que ha desplegado temporalmente durante este período (EUFOR R.D. Congo).

El 15 de mayo de 2007, el Consejo de Seguridad¹¹ decide prorrogar el despliegue de la MONUC hasta el 31 de diciembre de 2007 y autoriza el mantenimiento hasta esa fecha de una dotación máxima de 17,030 efectivos militares, 760 observadores militares, 391 instructores de policía y 750 agentes de unidades de policía constituidas.

Asimismo, decide que la MONUC tenga el siguiente mandato:

- la protección de la población civil, el personal de asistencia humanitaria y el personal y las instalaciones de las Naciones Unidas,
- la seguridad territorial de la República Democrática del Congo,
- el desarme y desmovilización de los grupos armados extranjeros y congoleños, y
- la reforma del sector de la seguridad.

El Perú, en las consultas y negociaciones, ha apoyado los mandatos de la MONUC en materia de derechos humanos, protección de civiles y gobernabilidad democrática. Asimismo, ha subrayado la importancia que en el periodo postelectoral en la RDC existan tareas de consolidación de la democracia que requieren la presencia de las agencias de Naciones Unidas y de los países donantes para darle viabilidad y estabilidad.

Asimismo, ha mostrado su preocupación por la corrupción, la explotación ilegal de los recursos naturales y su uso como fuente de financiamiento del tráfico ilícito de armas o de grupos ilegales que no se han reintegrado, y la necesidad de mantener el embargo y control del flujo ilegal de armas a dicho país.

¹¹ Resolución 1768 (2007).

En términos geopolíticos la estabilidad y el control de sus fronteras es importante para la estabilidad en la Región de los Grandes Lagos. En la frontera de los lagos Alberto y Eduardo, con Uganda, en la región de Ituri; en la frontera de los lagos Kivu con Ruanda, en la región de los kivus; y en la frontera del lago Tanganica con Burundi, los grupos armados ilegales trafican fundamentalmente con oro, diamantes, madera y armas generando inestabilidad.

El Perú apoya las acciones militares conjuntas que realizan las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC) y la MONUC para propiciar el desarme de grupos armados ilegales, y así recuperar el control del territorio. Esto no se puede lograr si no se cuenta con recursos financieros.

El representante peruano, Oswaldo de Rivero, en su intervención señaló: “la primera tarea para dar sostenibilidad a la democracia en la RDC y en la región de los Grandes lagos es otorgar cuidados intensivos económicos internacionales a los países que sufran o han sufrido conflictos; en particular a la RDC. Los cuidados intensivos económicos internacionales deberían consistir, dije, en el perdón de la deuda, en el aumento de la ayuda oficial al desarrollo y, sobre todo, hacer participar a las empresas dentro del ‘compacto’ firmado por el Secretario General con empresas transnacionales, a fin de que estén inviertan y transfieran tecnología para modernizar la economía de la RDC, sacarla de la trampa de la exportación primaria e insertarla competitivamente en la economía mundial”.

En suma, el Perú respalda el llamado a los países donantes para que apoyen al Plan de Gobierno y el Contrato por la Gobernabilidad de la República Democrática del Congo.

En el 2021, el Consejo de Seguridad sigue manteniendo en su agenda el tema “La situación relativa a la República Democrática del Congo”, pues este país sigue padeciendo ciclos recurrentes y cambiantes de conflicto y violencia persistente provocados por grupos armados extranjeros y nacionales, que exacerban una crisis humanitaria, de seguridad y de derechos humanos.

TIMOR-LESTE

El Perú, teniendo en consideración que es parte de la región Asia Pacífico y su proyección natural en el Pacífico, incluida la condición que próximamente será la sede de la Cumbre APEC 2008 y su presencia diplomática en las principales capitales de los actores subregionales concernidos, Australia, Nueva Zelanda e Indonesia, hizo saber a los miembros permanentes (P5) su interés de que se le asigne la tarea de coordinación constructiva y conciliación de posiciones entre el “Grupo de Amigos de Timor”, lo cual fue aceptado.

En 1999, después de un referéndum de autodeterminación¹² supervisada por la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), Indonesia abandonó la antigua colonia portuguesa y, tras un periodo de administración por parte de Naciones Unidas (1999-2002), se avanzó en el proceso de transición hacia la independencia. El 20 de mayo de 2002, Timor Oriental convirtió en el primer Estado soberano que nacía en el siglo XXI.

El 28 de abril de 2005, se crea una misión política especial de seguimiento en Timor-Leste, la Oficina de las Naciones Unidas Timor-Leste (UNOTIL) (Consejo de Seguridad, 28 de abril de 2005), que permanecerá en el país hasta el 20 de mayo de 2006, con el propósito de promover la estabilidad duradera en Timor-Leste, contribuir al fortalecimiento de las instituciones timorenses y transferir conocimientos con vistas al desarrollo de capacidades endógenas en materia de administración pública, justicia, derechos humanos y policía, entre otros.

El 23 de enero de 2006, en la 5351ª sesión del Consejo de Seguridad el Representante Especial del Secretario General, Sr. Sukehiro Hasegawa, presentó un informe sobre la situación en Timor-Leste en la que señala que a pesar de los notables logros alcanzados desde 1999, el país sigue siendo frágil (Consejo de Seguridad, 23 de enero de 2006).

¹² El 30 de agosto de 1999, a pesar de las amenazas, más del 98 % de la población timorense fue a las urnas para votar en la consulta popular, el resultado apuntó que el 78,5 % de los timorenses escogería la independencia.

Añadiendo que, las instituciones estatales fundamentales, en particular el sector de la justicia, siguen siendo débiles, en gran parte debido a la falta de recursos humanos calificados. Según algunas evaluaciones, el Parlamento Nacional puede tardar varios años en funcionar sin apoyo internacional. También se necesitará tiempo para que se arraigue la gobernanza democrática y los derechos humanos.

Al respecto, el Secretario General concluye que, si bien el futuro del país depende del pueblo timorense y su Gobierno, la comunidad internacional debe seguir participando en el país más allá del 20 de mayo, cuando expire el mandato de la UNOTIL.

El 13 de diciembre de 2007, en la 5801^a sesión del Consejo de Seguridad se presentó el Informe de la misión del Consejo de Seguridad a Timor-Leste, 24 a 30 de noviembre de 2007, que abarca las siguientes cuestiones clave: la reconciliación nacional y la democracia; la situación general de seguridad y la reforma del sector de la seguridad; el fomento de la capacidad; la justicia y el estado de derecho; la situación de las personas internamente desplazadas; los derechos humanos y las cuestiones relativas al desarrollo socioeconómico (Consejo de Seguridad, 13 de diciembre de 2007).

En el informe se señala que “a pesar de los progresos relativos, Timor-Leste aún enfrenta problemas muy graves relacionados con las divergencias políticas que existen entre los dirigentes respecto de la solución de cuestiones críticas que enfrenta el país y las dificultades socioeconómicas asociadas con un desempleo y una pobreza generalizados. Asimismo, que la difícil situación de las personas internamente desplazadas sigue siendo una gran tarea que enfrentan el pueblo y el Gobierno de Timor-Leste”.

Sin embargo, el informe concluye que, a pesar de estos problemas, la misión dejó Timor-Leste con el convencimiento de que el país recorre la buena senda hacia la paz, la estabilidad, la unidad y la prosperidad sostenibles.

El representante peruano, embajador Jorge Voto-Bernales, reiteró el firme apoyo de su país al pueblo y al Gobierno de Timor-Leste en la búsqueda de un Estado pacífico y sostenible a largo plazo. Resaltó la importancia de

que el Gobierno y todas las partes continúen trabajando de manera conjunta basados en el diálogo y la reconciliación para fortalecer los progresos alcanzados y superar la actual situación de fragilidad e inestabilidad en los aspectos de seguridad política y humanitaria.

Asimismo, señaló que, es fundamental que el Consejo de Seguridad siga comprometido con la asistencia de Timor-Leste pues la reconciliación y el desarrollo son procesos complejos y que demandan tiempo. En tal sentido, el Consejo de Seguridad debería renovar el mandato de la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT) cuando su plazo concluya en febrero de 2008.

Finalmente, hizo un llamado a la comunidad internacional de donantes y entidades de las Naciones Unidas a que continúen cooperando e invirtiendo en Timor-Leste.

El 19 de diciembre de 2012, en la 6892ª sesión del Consejo de Seguridad, donde por última vez se tratará el tema “La situación en Timor-Leste”, la Presidencia hizo la siguiente declaración en nombre del Consejo:

“El 31 de diciembre de 2012, concluye el mandato de la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT) y el Consejo de Seguridad encomia los notables logros alcanzados por Timor-Leste a lo largo del último decenio, así como su contribución a importantes iniciativas regionales y mundiales”. (Consejo de Seguridad, 19 de diciembre de 2019).

Timor-Leste después de casi 12 años pudo superar la crisis de gobernabilidad, que le aquejaba desde 1999, debido a la voluntad y esfuerzos de su pueblo y Gobierno para preservar y afianzar los avances logrados en la consolidación de la paz y promoción del desarrollo sostenible, el estado de derecho y el fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos apoyados por la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT), los diferentes órganos de las Naciones Unidas y la cooperación internacional.

CONCLUSIONES

- La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es la institución más representativa y trascendente que ha creado el hombre sobre los pilares del desarrollo, la paz y seguridad y los derechos humanos que están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Es un sistema de seguridad colectiva y bienestar indispensable para desarrollar un mundo más pacífico, próspero y justo.
- Es importante que las operaciones de paz tengan un enfoque multidisciplinario y multidimensional para hacer frente a los conflictos intraestatales que surgen por la fragilidad de los estados de llevar a cabo funciones básicas de gobernanza y carecer de capacidad de desarrollar relaciones mutuamente constructivas con la sociedad, la falta de control de su territorio y recursos naturales y carecer del monopolio legítimo de la fuerza.
- Para procurar la estabilidad y gobernabilidad a los estados frágiles se hace necesario recomponer el tejido social y el fortalecimiento del Estado, para ello es importante tener un plan integral de desarrollo económico y social financiado que sea apoyado por las agencias de Naciones Unidas y países donantes pues no se puede pensar únicamente en medidas de carácter asistencialista y humanitario.
- Los pueblos y su Gobierno tienen la responsabilidad primordial de lograr la estabilidad, el desarrollo social y económico y la vigencia del orden público en su país.
- La participación de un país como miembro no permanente del Consejo de Seguridad obedece a una dinámica diferente de los miembros permanentes, pues su capacidad de contribución al Consejo de Seguridad se basa casi exclusivamente en su compromiso con el multilateralismo y los principios y propósitos de la Carta para alcanzar la paz y seguridad internacionales, promoviendo la toma de decisiones consensuadas, en base a elementos objetivamente comprobables.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2021). Población urbana (% del total) – Congo, Dem. Rep. Recuperado el 04 de noviembre de 2021 de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=CD>

Consejo de Seguridad (30 de noviembre de 1999). Resolución 1279 (S/RES/1279). Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad (28 de julio de 2003). Resolución 1493 (S/RES/1493). Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad (18 de abril de 2005). Resolución 1596 (S/RES/1596). Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad (13 de mayo de 2005). Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2005/313. Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad (23 de enero de 2006). 5351st Meeting, S/PV.5351. The situation in Timor-Leste. Progress report of the Secretary-General on the United Nations Office in Timor-Leste (S/2006/24). Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad (27 de enero de 2006). Letter dated 26 January 2006 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council (S/2006/53). Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad (20 de marzo de 2006). 5390ª sesión. Informe del Secretario General sobre las Armas Pequeñas (S/2006/109) S/PV.5390. Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad (27 de marzo de 2006). 5397ª sesión, S/PV.5397. Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad (28 de abril de 2005). Resolución 1599 (S/RES/1599). Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad (27 de junio de 2005). Resolución 1649 (S/RES/1649). Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad (28 de octubre de 2005). Resolución 1635 (S/RES/1635). Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad (15 de mayo de 2007). Resolución 1768 (S/RES/1768). Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad (15 de octubre de 2007). Resolución 1780 (S/RES/1780). Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad (13 de diciembre de 2007). 5801st Meeting, S/PV.5801 Report of the Security Council mission to Timor-Leste, 24-30 November 2007 (S/2007/11). Naciones Unidas.

Consejo de Seguridad (19 de diciembre de 2012). Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2012/27. Naciones Unidas.

Corte Penal Internacional (2021). Lubanga Case. The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo (ICC-01/04-01/06). Recuperado el 04 de noviembre de 2021 de: <https://www.icc-cpi.int/drc/lubanga>

Dumas, R. (28 de Agosto de 2008). An Encounter with Haiti, Notes of Special Adviser. Medianet Limited.

Morote Canales, Ricardo Estanislao (2007). Estudio del caso de la elección del Perú al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2006-2007). Academia Diplomática del Perú – Ministerio de Relaciones Exteriores.

Pierre-Charles, G. (2004). Crisis del Estado e intervención internacional en Haití. Bajo el Volcán, vol. 4, núm. 8, pp. 27-39. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Popolizio, N. et al (2020). El Perú en el Consejo de Seguridad (2018-2019), Diplomacia constructiva en tiempos de polarización reflexiones del equipo peruano. Fundación Academia Diplomática del Perú.

Randolph, G. (2004). Haití: antecedentes económicos y sociales. Serie Estudios y Perspectivas, Número 23, CEPAL, Naciones Unidas.

Tripod, P. (2005). Haití: la encrucijada de una intervención latinoamericana. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 19, N° 1, pp. 17-35.

INTERESES DEL PERÚ EN ARICA: REALIDAD Y DESAFÍOS

INTERESTS OF PERU IN ARICA: REALITY AND CHALLENGES

*Luciana Cumpa García Naranjo**

RESUMEN

El presente trabajo busca identificar las facultades del Perú sobre Arica según el Tratado de Lima de 1929. En dicho acuerdo internacional se reconocen derechos peruanos sobre el malecón de atraque o muelle, su uso, el edificio para la agencia aduanera peruana, la estación terminal del ferrocarril a Tacna y el derecho de libre tránsito. Todos ellos constituyen una potencialidad que puede ser aprovechada económica y comercialmente en beneficio a la Región Macro Sur del Perú y de los intereses nacionales.

* Luciana Cumpa García Naranjo se ha especializado en Derecho Penal Internacional en el Instituto Hugo Grocio de la Universidad de Leiden, en Derecho Internacional Humanitario en la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra. Es Diplomada en Seguridad y Defensa Nacional por el Ministerio de Defensa del Perú. Fue premiada con la Beca de Macro Universidades de América Latina y el Caribe para realizar una estancia de investigación en el Programa de Postgrado de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es docente universitaria de cursos como: Derecho Internacional Público, Derechos Humanos, Tratados Internacionales, Derecho Comparado y Teoría de las Relaciones Internacionales. Ha obtenido el Primer Puesto en el Reconocimiento Docente en la Universidad Tecnológica del Perú.

Con el presente artículo, la autora formaliza su incorporación como Miembro Asociada, conforme a lo dispuesto por el Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, mediante Acta del 13 de diciembre de 2018.

Palabras clave: Política exterior peruana, intereses del Perú, Perú y Chile, Perú y Arica.

ABSTRACT

This article seeks to identify the rights of Peru over Arica according to the Lima Treaty of 1929. In this international agreement, Peruvian rights are recognized over the pier and its use, the building for the Peruvian customs agency, the terminal station of the railway to Tacna and the free transit right. All of them constitute a potentiality that can be exploited economically and commercially for the benefit of the Macro-South Region of Peru and national interests.

Keywords: Peruvian foreign policy, interests of Peru, Peru and Chile, Peru and Arica.

.....

I. INTRODUCCIÓN

Luego del fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre la delimitación marítima entre el Perú y Chile en el año 2014, se desarrolla una nueva etapa de relaciones bilaterales en la que conviene identificar el marco jurídico de estas a fin de aprovechar al máximo todas sus potencialidades. En esa línea, es menester conocer las facultades e intereses que tiene el Perú sobre Arica a la luz del Tratado de Lima de 1929, vale decir, el malecón de atraque o muelle, la explotación del derecho de uso sobre tal, el edificio para la agencia aduanera peruana, la estación terminal del ferrocarril a Tacna y el derecho de libre tránsito. Al identificar este marco jurídico, se podrán diseñar estrategias de aprovechamiento económico y comercial que beneficien a la Región Macrosur peruana y contribuyan al alcance de los intereses nacionales.

II. ANTECEDENTES

La Guerra del Pacífico producida en 1879, llegó a su término a través del Tratado de Ancón suscrito el 20 de octubre de 1883. En el referido acuerdo Perú cedería Tarapacá a Chile y este último ocuparía Tacna y Arica por diez años, luego de lo cual se celebraría un plebiscito que determinaría si ese territorio permanecía bajo el poder de Chile o volvería al Perú. Lamentablemente los términos del plebiscito no fueron detallados, lo que retrasó durante cuatro décadas las gestiones para concretar dicha consulta popular (St John, 1999, p. 117-118.).

Luego de un largo e infructuoso camino donde hubo numerosas tensiones y negociaciones, los representantes del Perú y Chile suscribieron el Tratado de Lima y el Protocolo Complementario el 3 de junio de 1929. El acuerdo puso fin a las controversias en torno a la ejecución del Tratado de Ancón dado que el artículo 2 determinó la soberanía de Tacna al Perú y, la de Arica a Chile. En el artículo 5 se estableció el compromiso de Chile de construir un muelle, un edificio de aduana y una estación de ferrocarril en la bahía de Arica para el Perú, así como pagar una indemnización de seis millones de dólares. Finalmente, en el artículo 11, como señal de conmemoración de la relación bilateral, ambos estados acordaron construir un monumento en el morro de Arica.

Por otro lado, ambos países se comprometieron a que ninguno podía ceder a un tercer Estado los territorios sobre los que el Tratado de 1929 les había otorgado soberanía, sin mediar previamente el consentimiento de la otra parte, siendo el mismo proceder con la eventual construcción de una nueva línea de ferrocarril a través de aquellos territorios (St John, 1999, p. 157-158.).

III. DERECHOS DEL PERÚ SOBRE ARICA SEGÚN EL TRATADO DE LIMA DE 1929

Después de la Guerra del Pacífico, la conexión entre Tacna y su puerto natural en Arica fue eliminada, por lo que en las negociaciones del Tratado

de Lima de 1929, la delegación peruana buscó un mecanismo que permitiera a la región mantener dicha salida portuaria.

Así fue como el artículo quinto del acuerdo dice a la letra: “Para el servicio del Perú el Gobierno de Chile construirá a su costo, dentro de los mil quinientos setenta y cinco metros de la bahía de Arica, un malecón de atraque para vapores de calado, un edificio para la agencia aduanera peruana y una estación para el ferrocarril a Tacna, establecimientos y zonas donde el comercio de tránsito del Perú gozará de la independencia propia del más amplio puerto libre”.

Mientras que el Artículo 2 del Protocolo Complementario establece que: (las facilidades de puerto) “consistirán en el más absoluto libre tránsito de personas, mercaderías y armamentos al territorio peruano, y desde éste al territorio chileno”.

Bajo estas disposiciones es que desde 1951 se desarrollaron negociaciones para iniciar las obras y establecer sus especificaciones técnicas, las que concluyeron en 1987.

En 1985 se lograron acuerdos preliminares sobre el régimen jurídico de las obras en Arica donde se buscaba atribuir al Perú la operación y explotación autónoma de las zonas previstas en el Tratado de 1929 para conformar un sistema de servicios portuarios administrados por una autoridad peruana en coordinación con su par chileno, puesto que el malecón o muelle estaría incorporado al puerto de Arica. Sin embargo, estas negociaciones fracasaron (Vidal, 1994, p. 36.).

A inicios de 1991 se reanudaron los encuentros entre ambas delegaciones, los que se extendieron durante 1992 y, que dieron lugar a las Convenciones de Lima, siendo la que concita nuestra atención para fines de este trabajo, la Convención relativa al régimen jurídico de las obras construídas por Chile suscrita el 11 de mayo de 1993 (en adelante “Convención de Lima”).

III.1. Acta de Ejecución del Artículo 5 del Tratado de Lima de 1929 y su reglamento

En 1999 se firmó el “Acta de ejecución” en la que se concluyeron los asuntos pendientes del Tratado de Lima tales como los derechos de usufructo y servidumbre de un muelle, un malecón de atraque, establecimientos y zonas de operación dentro del Complejo Portuario de la ciudad fronteriza de Arica; y, el libre tránsito de personas y mercaderías entre Tacna y el Muelle de Arica y viceversa.

Al año siguiente, se inauguró el Cristo de la Concordia sobre el Morro de Arica como símbolo del fin de los asuntos pendientes y daba paso a un nuevo escenario de las relaciones entre ambos Estados.

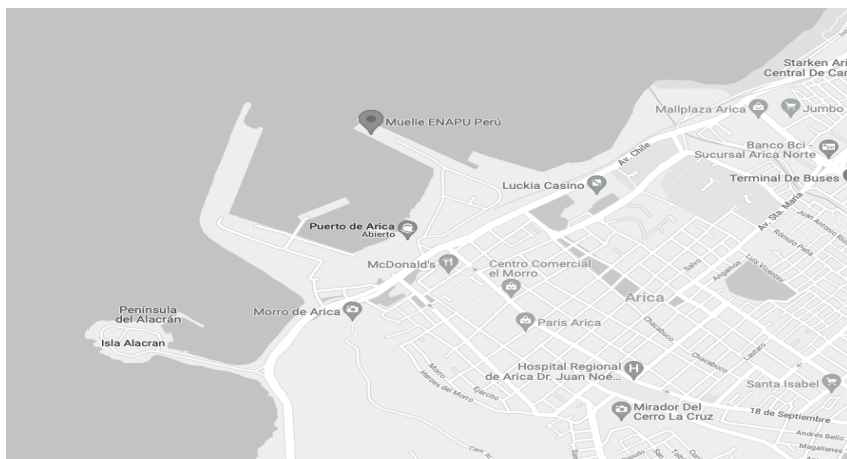
III.1.1. El Malecón de atraque o muelle

El Tratado de 1929 utilizó el término de “malecón de atraque” y más tarde la Convención de Lima lo llamaría “Muelle Norte”. Este ha sido construido como parte integrante del Puerto de Arica con una estructura muy parecida al resto de edificaciones portuarias cercanas.

El régimen jurídico establecido es la de la entrega del malecón de atraque en propiedad al Perú. De igual forma, para su servicio basta con que se le dé acceso a las instalaciones portuarias de Arica. Los negociadores peruanos sostuvieron que el Muelle “para el servicio del Perú” daba lugar a un derecho de uso que debía constituirse a perpetuidad y de esta manera se plasmó en la Convención.

El Dr. Ulloa Sotomayor realizó un análisis sobre las servidumbres internacionales a propósito del Tratado de Lima y concluyó que requieren como elementos esenciales de un carácter territorial, pues las limitaciones a la soberanía sobre el territorio en el cual se establecen deben constituir el ejercicio de derechos territoriales. En ese sentido, las servidumbres se constituyen sobre predios. Al tratarse de dar al Perú de un derecho erga omnes -exclusivo y excluyente sobre el muelle- se solucionó mediante la constitución de un derecho de uso, a perpetuidad. Si bien se reconoce la propiedad de Chile, éste ha cedido el derecho de uso a favor del Perú (Vidal, 1994, p. 38.). Ver Gráfico 1.

Gráfico 1. Mapa de ubicación del Muelle peruano en Arica.
Ubicación como “Muelle ENAPU Perú” en: <https://goo.gl/maps/qzzpL9fNZ7XVU5SA6>



III.1.2. La explotación del derecho de uso sobre el muelle

La consecuencia lógica de la cesión del derecho de uso es la explotación de este por parte del Perú. En ese sentido, la Convención ha previsto la posibilidad de que el Estado Peruano otorgue la respectiva concesión, si lo considera conveniente.

La empresa concesionaria ha de ser peruana según lo estipula la Convención, sin embargo es factible que participen capitales chilenos si así lo aprueba el Gobierno peruano. Si hubiera presencia de capitales foráneos a ambos países contratantes, entonces éstos deberán dar su previa conformidad.

La empresa concesionaria debe someterse a las jurisdicción y leyes chilenas en todo cuanto no sea contrario a las disposiciones del Tratado de Lima, su protocolo complementario y la Convención. Los servicios que puede ofrecer son los de muelle y estadía a las naves, uso del muelle a los

cargamentos y equipos de operación a las empresas estibadoras, almacenaje en la bodega y patios del muelle y el movimiento de la carga en los recintos y, los de coordinación para el suministro de agua, de energía eléctrica y otros similares a las naves (Vidal, 1994, p. 39.).

III.1.3. El edificio para la agencia aduanera peruana

La Convención estipula que se dotará a la Aduana del Perú de un edificio moderno y la reconoce como una entidad oficial del Estado Peruano. Sus funciones serán las del control aduanero sobre la carga peruana en tránsito a partir de su desembarque o ingreso al Muelle Norte, para garantizar que el libre tránsito se cumpla y que no se afecte el interés fiscal peruano.

El edificio para la Agencia Aduanera Peruana, la bodega y los sitios de depósito están contruidos sobre la losa del muelle y por eso tienen su mismo régimen jurídico.

La administración del edificio -no de la Agencia Aduanera Peruana-, así como de la bodega y los sitios de depósito, estará a cargo de la empresa concesionaria para la explotación del derecho de uso constituido sobre el Muelle Norte.

La Aduana del Perú controlará el ingreso y salida de mercaderías y armamentos sujetas al más absoluto libre tránsito en los establecimientos y zonas y ejercerá sus funciones respecto de dicha mercadería en tránsito desde su desembarque, o desde su descarga del ferrocarril con destino al malecón de atraque, y en toda el área de conexión ferroviaria. La Aduana de Chile recibirá copia de los documentos relativos a la mercadería y podrá realizar un control externo.

III.1.4. La Estación terminal para el ferrocarril a Tacna - Arica

En 1857 se terminó de construir el Ferrocarril de Tacna a Arica y fue dado en concesión durante 99 años a una empresa para que lo explotara y luego revirtiera al Estado Peruano.

De ahí que el artículo séptimo del Tratado de Lima de 1929 lo considerara como un derecho privado legalmente adquirido que debía ser

respetado en los territorios que quedaban bajo las respectivas soberanías de los Gobiernos del Perú y Chile. Sin perjuicio de que Chile constituyera su soberanía a perpetuidad y, en la parte en la que la línea férrea atraviesa su territorio, el derecho correspondiente de servidumbre en favor del Perú. Se ha extendido esta servidumbre en la Convención a fin de que el ferrocarril tenga acceso hasta el muelle y así se puedan realizar las operaciones de carga y descarga, de manera que se integren los servicios del Muelle y del transporte de mercancías (Vidal, 1994, p. 41.). Ver Gráfico 2.

Gráfico 2. Mapa de ubicación de la Estación del Ferrocarril a Tacna.
Ubicación como “Estación del Ferrocarril Arica-Tacna” en: <https://goo.gl/maps/W7AWFXGJQYsEYiyw6>



III.1.5. El derecho de libre tránsito

El artículo quinto del Tratado de Lima de 1929 señala que: “el comercio de tránsito del Perú gozará de la independencia propia del más amplio puerto libre”, lo que se condice con el artículo segundo del Protocolo Complementario al determinar; “más absoluto libre tránsito”.

Se desprende entonces que el derecho de libre tránsito se aplica para la zona del malecón de atraque o muelle, el edificio para la Agencia Aduanera Peruana y la Estación Terminal del Ferrocarril, lo que ha sido reafirmado y de hecho extendido por la Convención, puesto que en la Convención de Tránsito de Mercaderías y Equipajes entre Tacna y Arica suscrita por el Perú y Chile el 31 de diciembre de 1930 no se consideraba el libre tránsito al transporte carretero (Gangas & Santis, 1997, p. 209.).

IV. REALIDAD Y DESAFÍOS

IV.1. La Región Macrosur

La Mancomunidad Regional Macro Región Sur se encuentra integrada por los Gobiernos Regionales de Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna, y a la fecha está considerada como una persona de derecho público cuya Acta de constitución ha sido aprobada mediante la Ordenanza Regional N° 343-Arequipa del año 2016.

La Macro Región Sur cuenta con una superficie total de 344.724 Km², lo que representa el 28% del territorio peruano. (Neyra, 2005, p. 20) y una población de 4 millones 812 mil personas según el último censo del año 2017 (INEI, 2018, p. 20), de la cual el 75.74% en promedio se encuentra en edad de trabajar, es decir es mayor de 13 años de edad según el Convenio 138 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (INEI, 2018, p. 259).

La contribución de esta región al Producto Bruto Interno Nacional en el año 2020 llegó al 14.9%: Arequipa con 5.2%, Apurímac con 1.4%, Cusco con 3.2%, Madre de Dios con 0.4%, Moquegua con 1.3%, Puno con 2.1% y Tacna con 1.3% (INEI, 2020).

Finalmente, los indicadores de pobreza distribuidos por grupos clasifican a Puno con un nivel entre el 41,4 y 45,9% de pobreza, Apurímac y Cusco entre el 31,3 al 34,6%, Arequipa y Moquegua por su parte muestran datos que oscilan entre el 15,1 y 11 19,5% de pobreza, Tacna entre 23,9 y

28,6% y finalmente, Madre de Dios con 6, 6 y 11,3% de pobreza (INEI, 2021, p. 44).

Fácilmente podemos observar que la Macro Región Sur peruana representa poco más de la cuarta parte de la superficie territorial nacional y alberga una gran potencialidad en su población en edad de trabajar, sin embargo, concentra indicadores preocupantes de pobreza para lo cual se requiere articular diversos factores que coadyuven a su disminución (Brousset, 2018, p. 9).

IV.2. Malecón de atraque al servicio del Perú en Arica

El Malecón de atraque al servicio del Perú en Arica, conocido por sus siglas MASP, se encuentra ubicado en las coordenadas de Latitud: 18° 28' sur y Longitud: 70° 21' oeste en el Molo Norte del Puerto de Arica – Chile y limita por el Nor Oeste con el Perú.

Su influencia se extiende a distintos países: hacia la zona sur del Perú (Tacna, Moquegua, Arequipa, Moquegua, Cuzco y Puno), hacia Chile (Región I: Arica e Iquique y la Región II: Antofagasta), Brasil (la zona Sur Oeste), Bolivia (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz) y Argentina (la zona Nor Oeste).

A nivel de vías de comunicación, el MASP se conecta con Tacna (a una distancia de 45 km por carretera y 60 km por ferrocarril), Ilo (a 209 km por carretera y a 84 millas por la vía marítima), Matarani (a 436 km por carretera), el Callao (a 1343 km por carretera), Iquique (a una distancia de 108 millas por el mar) y Antofagasta (a 309 millas por la vía del mar).

De la misma forma, tiene conexión con ciudades bolivianas como Charaña (a 205 km por carretera), La Paz (a 500 km por carretera), Oruro (a 500 km por carretera), Cochabamba (a 800 km por carretera), Santa Cruz (1150 km por carretera).

A nivel aéreo, el MASP se encuentra cerca de los aeropuertos de Arica y Tacna.

Su infraestructura consiste en un muelle de atraque directo tipo espigón con plataforma y pilotes de concreto. Sus dimensiones son de 214.70 m de largo por 57.90 m de ancho.

Cuenta con el Amarradero 1 – A de 28 Pies de profundidad y 185 m de longitud que ofrece una capacidad DWT (Capacidad Deadweight capacity o tonelaje de peso muerto) de 20,000 TRB (Transportation Research Board).

El MASP tiene, además, el Almacén N° 1 con una extensión de 2,077 m² utilizado para carga general en sacos, mineral y trigo a granel, y la Zona N° 1 con una extensión de 7,312 m² pavimentados y 14,428 m² no pavimentados usado para guardar mineral y trigo a granel, contenedores y sacos.

IV.2.1. Situación

En junio de 2016 se publicó la Ley 30446 “Ley que establece el marco legal complementario para las zonas especiales de desarrollo, la zona franca y la zona comercial de Tacna”, cuyo artículo 8 autoriza la posibilidad de que ingresen mercaderías a la Zona Comercial de Tacna con los beneficios tributarios determinados para ella desde otros muelles del puerto de Arica. Es necesario que la mercancía pase por carretera o ferrocarril al MASP a fin de que sea controlada en aduanas y luego transportada a la ZOFRATACNA (Zona Franca de Tacna).

También se observa que desde el año 2016 hubo un incremento sostenido en la carga movilizada que se vio disminuida en el año 2020 debido a los efectos económicos de la pandemia del Covid19, reanudándose después una lenta recuperación (ENAPU, 2021). Sin embargo, cabe indicar que en el año 2019, donde se apreció su mayor despliegue, la carga movilizada alcanzó solo los 31,135 Tm al año, a pesar de que el MASP tiene una capacidad anual de 200,000 Tm. Es decir, en su mejor momento sólo se logró aprovechar el 15,56% de la capacidad del muelle. Ver el Cuadro 1.

Cuadro 1. Tráfico de carga del MASP en Arica 2016-2021

Año	Naves		Carga	Contenedores	
	Alto Borde	Menores*	Tm	Unidades	TEU**
2016	8	124	14,720	1,062	1,841
2017	0	81	24,852	1,828	3,111
2018	0	85	30,651	2,135	3,607
2019	0	123	31,135	2,099	3,494
2020	0	131	18,692	1,243	2,106
2021***	0	83	16,472	1,001	1,623

* Menores a 500 UAB (Unidades de Arqueo Bruto)

** Unidad de medida de capacidad del transporte marítimo referida a contenedores estandar de 20 pies.

*** Data de enero a agosto de 2021.

Fuente: ENAPU

Elaboración: Luciana Cumpa.

IV.2.2. Oportunidades

El MASP cuenta con una serie de cualidades que esperan ser aprovechadas para lograr su máximo potencial. La capacidad de su infraestructura portuaria le permite movilizar un total anual de 200 000 Tm de carga, su ubicación cercana a la ciudad de Tacna, lo convierte en un puerto privilegiado y natural a dicha urbe, por sobre los puertos de Ilo y Matarani. Estas condiciones, lo posicionan como la puerta ideal para la entrada a ZOFRATACNA (Mori, 2019, p. 139.).

Asimismo, el MASP Arica se encuentra aliada a su contraparte el Terminal Puerto Arica TPA de Chile, esta cooperación facilita que el MASP ofrezca el servicio de uso de áreas que reporta importantes ingresos a ENAPU y, de mantenerse, facilitaría mayor estabilidad económica largo plazo (ENAPU, 2019, p. 28).

En el año 2017, el MASP logró refrendar el certificado de cumplimiento en relación al Código PBIP, lo que en el nivel de seguridad de operaciones por tanto se ha conseguido que el MASP, sea un puerto seguro a cero accidentes (ENAPU, 2017, p. 27.).

IV.2.3. Dificultades

Sin embargo, no se debe ignorar las debilidades que se pueden identificar especialmente con la infraestructura poco competitiva del muelle y las limitaciones para mejorarla. Esto trae consigo una serie de consecuencias como la poca eficiencia de sus operaciones que convierten al puerto en un destino poco atractivo para el acoderamiento de las naves.

Es así que el El MASP no cuenta equipamiento para el manejo de carga de contenedores y contenedores refrigerados que permitirían un mejor servicio y mayor competitividad.

De igual manera, la zona de almacenaje es bastante limitada. Es necesario tramitar la transferencia del terreno del ferrocarril Tacna-Arica, ahora en manos del Gobierno Regional de Tacna y en situación de abandono, para su uso como área de almacenaje portuario (ENAPU, 2019, p. 28). A ello, hay que añadir que las operaciones del MASP están limitadas a que la carga que circule deba ser de origen o destino peruano.

Por otra parte, a pocos metros del MASP se encuentra el Puerto de Arica, propiedad del Estado de Chile en su totalidad, se encuentra administrado por la Empresa Portuaria Arica (EPA). Desde allí se ofrece servicios de muelle y estadía de naves, uso del malecón, almacenaje en la bodega y áreas de respaldo del malecón para las cargas de libre tránsito, lo que constituye una importante competencia.

A nivel de política pública no se cuentan con acciones dirigidas al fortalecimiento del MASP Arica, una evidencia de ello es que no se encuentra contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo Portuario (Cabrera & Quispe, 2020, p. 64.).

IV.2.4. Desafíos

El MASP Arica constituye una instalación extratéctica que con la infraestructura e inversión apropiada puede convertirse en un factor importante para el impulso del desarrollo económico de la Región Macro Sur

del Perú. Las necesidades de exportación de la economía peruana precisa de puertos nacionales ubicados cerca de las zonas de producción, cualidad que tiene el referido puerto.

Recordemos que el desarrollo de la industria nacional y la agro exportación así como la participación del país en el mercado internacional depende no solo de una producción competitiva, sino también de modernas vías de comunicación (como carreteras y ferrocarriles) y de puntos de salida y envío como puertos y aeropuertos. En esa línea, la modernización e inversión en la tecnología portuaria del MASP resulta un eslabón importante para alcanzar los intereses nacionales.

En ese marco, es factible utilizar e integrar el terreno peruano ubicado al sur de la estación de la antigua estación del ferrocarril Tacna – Arica a la actividad portuaria, habilitar el ferrocarril para el transporte de carga, integrándolo a las operaciones del puerto y buscando su vinculación con el patio de maniobras dentro del complejo de ZOFRATACNA.

Así también Resulta urgente que las acciones de fortalecimiento del MASP se encuentren incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo Portuario.

V. CONCLUSIONES

1. La delegación negociadora peruana del Tratado de Lima de 1929 identificó la pérdida del puerto de Arica, salida portuaria natural de Tacna, por lo que logró el compromiso chileno de construir un muelle, un edificio de aduana y una estación de ferrocarril en la bahía de Arica para el Perú.
2. El régimen jurídico del Malecón de atraque o muelle, el edificio de aduana y la estación del ferrocarril han sido diseñados para mantener la mayor autonomía posible en la realización de las actividades portuarias, comerciales y aduaneras.
3. La Macro Región Sur ocupa el 344.724 Km² del territorio peruano, lo que representa el 28% del mismo. Tiene grandes potencialidades

como su población en edad de trabajar, sin embargo cuenta con importantes focos de pobreza que precisan ser combatidos.

4. El Malecón de Atrache al Servicio del Perú tiene una ubicación estratégica cercana a la Macro Región Sur que podría articularse dentro de la cadena de producción y exportación de productos nacionales.
5. En los últimos cinco años el MASP no ha hecho despliegue de todo su potencial, alcanzando solamente el 15% de su capacidad de carga movilizadora al año, lo que resulta una oportunidad perdida para la zona peruana.
6. Las principales debilidades del MASP son la falta de infraestructura moderna e inversión, la ausencia de articulación con otras áreas colindantes y de políticas públicas que permitan aprovechar al máximo sus cualidades comerciales.
7. El principal desafío del MASP es convertirlo en un eslabón importante en el potenciamiento de la producción, transporte y exportación de la Macro Región Sur, lo que redundará en su desarrollo económico.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

Tratado de Lima de 1929 y su Protocolo Complementario suscrito entre las Repúblicas del Perú y Chile. (Fecha de consulta 16 de octubre de 2021). Disponible en: <https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/exteriores/chile/TRALIMA.htm>

Convención relativa al régimen jurídico de las obras construídas por Chile de 1993.

Acta de Ejecución del Artículo Quinto del Tratado de Lima de 1929 y su reglamento, suscrita en 1999. (Fecha de consulta 16 de octubre de 2021). Disponible en: <https://www4.congreso.gob.pe/dgp/didp/boletines/>

CARPETA_CIJ_LA_HAYA/IMAGENES/NUEVOS/Actade_Ejecución_del_Art%C3%ADculo_5_1999.pdf

Ley 30446. “Ley que establece el marco legal complementario para las zonas especiales de desarrollo, la zona franca y la zona comercial de Tacna”. Publicada el 3 de junio 2016. (Fecha de consulta 16 de octubre de 2021). Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/473151-30446>

Ordenanza Regional No. 343-Arequipa que Aprueban la constitución de la Mancomunidad Regional Macro Región Sur, integrada por los Gobiernos Regionales de Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna, como persona jurídica de derecho público. (Fecha de consulta 16 de octubre de 2021). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-constitucion-de-la-mancomunidad-regional-macro-r-ordenanza-no-343-arequipa-1405118-1/>

Fuentes secundarias

Brousset Barrios, J. et al. (2018). *Intereses del Perú en la Región Sur*. Lima: IDEI-PUCP.

Cabrera Lema, L. & Quispe Ruiz, M. (2020). *Viabilidad del Muelle de Arica al Servicio del Perú: su Competitividad para ser Integrado al Plan Nacional De Desarrollo Portuario*. (Tesis de licenciatura). Universidad Marítima del Perú, Callao, Perú. (Fecha de consulta 18 de octubre de 2021). Disponible en: http://repositorio.ump.edu.pe/bitstream/handle/UMP/75/LUIS%20CABRERA_MARCO%20QUISPE.pdf?sequence=1&isAllowed=y

ENAPU. (2016). *Memoria Anual 2016*. (Fecha de consulta 15 de octubre de 2021) Disponible en: https://www.enapu.com.pe/web/content/upload/files/Memoria_Anual_2016.pdf

ENAPU. (2017). *Memoria Anual 2017*. (Fecha de consulta 15 de octubre de 2021) Disponible en: https://www.enapu.com.pe/web/content/upload/files/Memoria_Anual_2017.pdf

ENAPU. (2018). *Memoria Anual 2018*. (Fecha de consulta 15 de octubre de 2021) Disponible en: https://www.enapu.com.pe/web/content/upload/files/Memoria_Anual_2018.pdf

ENAPU. (2019). *Memoria Anual 2019*. (Fecha de consulta 15 de octubre de 2021) Disponible en: <https://www.enapu.com.pe/enapu/wp-content/uploads/2020/06/memoria-anual-2019-enapu-s.a..pdf>

ENAPU. (2020). *Memoria Anual 2020*. (Fecha de consulta 15 de octubre de 2021) Disponible en: https://www.enapu.com.pe/enapu/wp-content/uploads/2021/09/memoria_2020.pdf

ENAPU. (2021). Empresa Nacional de Puertos S.A. (17 de octubre de 2021). Terminales portuarios ENAPU. MASP Arica. Disponible en: https://www.enapu.com.pe/enapu/puertos_pt/terminal-de-arica/

Gangas Geisse, M., & Santis Arenas, H. (1997). “Las relaciones espaciales Chileno-Peruanas: La Convención de Lima y las Notas Reversales de 1993”. *Revista De Geografía Norte Grande*, (N°24), 207-216. (Fecha de consulta 17 de octubre de 2021). Disponible en: <http://redae.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/41859>

INEI. (2018). *Perú: Perfil sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda, III de Comunidades Indígenas*. (Fecha de consulta 16 de octubre de 2021). Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf

INEI. (2020). *Producto Bruto Interno Por Departamentos (Cifras Preliminares). PERÚ: Producto Bruto Interno por Años, según Departamentos 2007 – 2020*. (Fecha de consulta 18 de octubre de 2021). Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/pbi_peru_10.xlsx

INEI. (2021). *Evolución de la pobreza monetaria 2009-2020. Informe Técnico*. (Fecha de consulta 18 de octubre de 2021). Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobreza2020/Pobreza2020.pdf

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Autoridad Nacional Portuaria. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo Portuario 2019*. Fecha de consulta 16 de octubre de 2021) Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/753584/PLAN_NACIONAL_DE_DESARROLLO_PORTUARIO_PNDP_-_2019.pdf

Mori Campos, G. (2019). *Propuestas para un Mejor aprovechamiento del Malecón de atraque al servicio del Perú en Arica y del Ferrocarril Tacna – Arica, en virtud del Tratado de Lima de 1929 y su Protocolo Complementario y de su Acta de Ejecución de 1999 y su reglamento*. (Tesis de maestría). Academia Diplomática del Perú, Lima, Perú. (Fecha de consulta 17 de octubre de 2021). Disponible en: <http://repositorio.adp.edu.pe/bitstream/handle/ADP/127/2019%20Tesis%20Mori%20Campos%2C%20Giancarlo%20Gustavo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Neyra Aráoz, G. (2005). *La economía de la Macro Región Sur: Un análisis estructural*. Universidad Católica Santa María. (Fecha de consulta 16 de octubre de 2021) Disponible en: <https://www.cies.org.pe/es/investigaciones/descentralizacion-y-modernizacion-del-estado/la-economia-de-la-macro-region-sur-un>

Perea Flores, A. Et al. (2013). *Informe de Legislación Comparada 38/2013-2014. Tratados internacionales suscritos entre la República del Perú y la República de Chile*. (Fecha de consulta 17 de octubre de 2021). Disponible en: <https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2013/rree/GT-seg-demandaHaya-2013/diferendo/e2-TratadosBilateralesyMultilaterales-Peru-Chile.pdf>

Sandoval, A. (2011). “Perú-Chile. Instrumentos jurídicos internacionales para el establecimiento de su frontera (1883-1999)”, (Fecha de consulta 16 de octubre de 2021) Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/exteriores/chile/INDICE.html>

St John, R. (1999). *La Política Exterior del Perú*. Lima: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.

Vidal Ramírez, F. (1994). “El régimen jurídico de las Convenciones de Perú y Chile de 1993”. *Agenda Internacional*, 1(1), 35-42. (Fecha de consulta 17 de octubre de 2021) Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/7117>.

**XX ANIVERSARIO DE LA CARTA
DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

**PALABRAS DEL EMBAJADOR MANUEL RODRÍGUEZ CUADROS,
REPRESENTANTE PERMANENTE DEL PERÚ ANTE LA ORGANIZACIÓN
DE LAS NACIONES UNIDAS, AUTOR Y NEGOCIADOR DE LA
INICIATIVA DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA ***

PALACIO DE TORRE TAGLE, 16 DE SETIEMBRE DEL 2021

Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Óscar Maúrtua,
Señor Ministro de Justicia, señor Aníbal Torres,
Señores excancilleres,
Señores embajadores,
Amigos y amigas.

La Carta Democrática Interamericana constituye uno de los hitos de la historia diplomática no solo de América Latina sino del conjunto de las Américas. Y es así por tres razones: en primer lugar, expresa la voluntad de los pueblos para organizar el ejercicio del poder en base a los valores de una sociedad democrática y del Estado de Derecho. En segundo lugar, es el único instrumento internacional a nivel mundial que establece una garantía colectiva para la preservación y para la defensa de la institucionalidad democrática. En tercer lugar, fue una iniciativa que ha marcado la propia historia de la diplomacia peruana, como el principal aporte a la defensa

* Versión desgravada de la exposición oral efectuada por el embajador Manuel Rodríguez Cuadros.

colectiva de la democracia y a sus interrelaciones con la preservación y goce de los derechos humanos.

Hace 20 años, en el mes de noviembre del 2000, en circunstancias que cumplía mis funciones como ministro, representante alerno de la Representación del Perú en Ginebra, recibí un cable firmado por el embajador Javier Pérez de Cuéllar, que hacía pocos días había sido nombrado como ministro de relaciones exteriores y presidente del consejo de ministros del gobierno democrático de transición presidido por el Dr. Valentín Paniagua. El mensaje era amable, comedido y a la vez austero en las palabras. Se me solicitaba viajar a Lima para asesorar al nuevo canciller y primer ministro en la elaboración de su exposición sobre la política general del nuevo gobierno, en el Congreso de la República.

Una vez que llegué a Lima, Javier Pérez de Cuéllar me dio las indicaciones y orientaciones generales para la elaboración del proyecto de discurso que debía pronunciar en el pleno del Congreso. Era el programa de la restauración democrática en el Perú. Me indicó que la coordinación intersectorial con los gabinetes de los ministros responsables de cada sector debía ser muy cuidadosa, para que la concepción general y las prioridades de las políticas sectoriales se puedan reflejar con mucha precisión en el texto.

Esos encargos, gratos, tienen casi siempre anécdotas que los hacen singulares. Una vez que culminé la redacción del texto, luego de sucesivas reuniones, consultas, lecturas, síntesis de documentos y, especialmente, el cotidiano e intenso diálogo interactivo con Pérez de Cuéllar -que me precisaba de manera conceptual y sistemática las líneas de acción que quería reflejar en el texto-, me indicó que nos reuniríamos en su casa para una revisión final. En el escritorio del último piso de su casa de San Isidro, exultante de una rica biblioteca en la que los libros de literatura eran dominantes, revisamos exhaustivamente el texto. Me indicó con mucha inteligencia y sensibilidad correcciones esenciales. Una vez hechas, hubo un repaso final del texto y luego con esas frases cortas con las que se expresaba, me dijo: ¡Hemos terminado. En realidad, casi terminado. Pues te has olvidado de un pequeño detalle! Inquirí de inmediato con curiosidad ¿cuál, embajador? Con una sonrisa apenas expresada en su rostro me dijo: Hay una omisión pequeña. Cuál embajador? Dígame. ¡No están los párrafos sobre la política exterior!

Y, efectivamente, durante la vorágine de la redacción de ese discurso de restauración de la vida democrática nacional, había olvidado incluir los párrafos de la política exterior. ¡Sobre los que habíamos conversado por supuesto reiteradas veces!

Faltaban tres o cuatro días para la presentación en el Congreso. Le dije que al día siguiente le dejaría por escrito los párrafos. Antes de nuestra nueva reunión. En el texto que redacté incluí, al final, un pequeño párrafo que sintetizaba una idea que me parecía podía marcar la diplomacia y la impronta del gobierno de restauración democrática. Proponer en la OEA un sistema de garantía multilateral de defensa de la democracia para los casos de alteración de la institucionalidad democrática -no de los golpes de Estado tradicionales ya regulados por la Resolución 1080-, en la línea de evitar se repita en el Perú o en la región casos como el golpe heterodoxo del 5 de abril de 1992. El párrafo, si la memoria no me falla, decía lo siguiente: “promover una Carta Democrática Interamericana que otorgue una naturaleza jurídicamente vinculante a todos los instrumentos y mecanismos de preservación de la democracia, así como los medios de acción más oportunos y eficaces”. Esta última frase relativa a nuevos medios de acción resumía la idea de la creación de un mecanismo de garantía contra los golpes de estados no tradicionales y los “autogolpes”.

Pérez de Cuéllar, después de conversar sobre la naturaleza del alcance de la propuesta, me preguntó cómo íbamos a presentar la iniciativa si no sabíamos si tendría acogida o no. Es incierto, acotó. Obviamente lo decía como presidente del consejo de ministros consciente del riesgo político de una iniciativa totalmente unilateral; pero luego agregó, ya como diplomático y exsecretario general de Naciones Unidas: la diplomacia siempre nace con la incertidumbre. ¡Vamos con la propuesta. Es importante. Refleja mi propia visión de las cosas. Es indispensable intentar esa garantía democrática multilateral! Luego de su visto bueno y, nuevamente, con la sonrisa que parecía no serlo, agregó: Eso sí, te vas de embajador a la OEA para negociarla! Tú serás el responsable!

Este es el origen anecdótico de la Carta, pero desde el punto de vista sustantivo tiene tres fuentes: la primera fue el proceso político peruano, la necesidad de evitar que se repitan situaciones como la interrupción de la

vida democrática por el autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992 y la grave situación política nacional que se produjo como consecuencia de la reelección del año 2000, que finalmente se resolvió por el triunfo de la lucha de las fuerzas democráticas, la asunción al poder del presidente Paniagua y el inicio del gobierno transitorio de restauración democrática. La vida política peruana en esa relación dialéctica entre sociedad y Estado, entre atentados contra la institucionalidad, la interrupción de la democracia y su restitución por acción colectiva de la población, fue la principal fuente y el origen de la Carta Democrática Interamericana.

La segunda fue un proceso que se dio en Ginebra. La Comisión de Derechos Humanos el año 2000 aprobó por primera vez dos resoluciones decisivas sobre la democracia y los derechos humanos. La Resolución 47-2000 que estableció por primera vez en el ámbito de las Naciones Unidas compromisos sobre la democracia, en un texto cuyo título reviste una excepcional importancia: “El derecho a la Democracia”. Nunca antes en la historia de las Naciones Unidas se había concebido la democracia como un derecho. El Perú y Rumanía presentamos ese proyecto de resolución que fue aprobado y que en el título anunciaba la idea de un derecho humano a la democracia. La Resolución 46-2000 estableció, también por primera vez, en el sistema de Naciones Unidas un conjunto de elementos constitutivos de la democracia como régimen político. Una manera de definirla a partir de sus componentes esenciales, como las elecciones libres y periódicas, el Estado de Derecho, la separación de poderes, las libertades fundamentales, la pluralidad de elección, la libertad de expresión y asociación. La importancia práctica de este catálogo de elementos constitutivos de la democracia estriba en que, desde un punto de vista aplicado, permiten determinar en qué casos un régimen político puede tipificarse o no como democrático. Las redacciones de estos textos estuvieron vinculadas al encargo que recibí para elaborar un estudio sobre la democracia y los derechos humanos, como miembro de la subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La tercera fuente fue el proceso mundial derivado del fin de la guerra fría, como expresión de la globalización política y cultural que impulsó una serie de procesos de redemocratización en Europa oriental, en la propia América Latina, Asia y África; que puso en curso de las decisiones

mundiales la promoción cuasi universal de la democracia, la vida y valores democráticos y su interrelación con el respeto de los derechos humanos.

De la concurrencia de estas tres vertientes surgió la idea que Pérez de Cuéllar anunció en el Congreso de la República para negociar en la OEA la Carta Democrática Interamericana. El libro de mi autoría “La Carta Democrática Interamericana: origen, negociación, normas y aplicaciones”, que anunciamos en esta ocasión, explica todo este proceso del origen de la Carta, analiza el proceso negociador en la OEA en sus diversas fases y componentes, y efectúa un análisis jurídico desde el punto de vista político, del derecho internacional y del derecho internacional de los derechos humanos, de la concepción general y los 28 artículos que integran el texto; y culmina con una evaluación del régimen internacional de preservación, protección y defensa de la democracia a nivel global. De sus desafíos, retos, fortalezas, vulnerabilidades y debilidades en el mundo de transición de nuestros días, caracterizado por un relativo estancamiento de la vitalidad de la democracia como proceso político real, y una revalorización de sus valores como arquetipo ideal de la organización política, local, regional, nacional y mundial.

El libro para los estudiantes de la Academia Diplomática y para los interesados en la política en las Américas creo que tiene una significación desde el punto de vista de la historia democrática en América Latina y del proceso de protección en el ámbito interamericano. De su vigencia y de los crecientes problemas que debe afrontar.

Pero también tiene un interés desde el punto de vista de la teoría de la negociación y de la situación que vive hoy la democracia en el mundo y en América Latina, que es menos auspiciosa que hace diez años y que plantea nuevos desafíos y nuevos retos.

Desde el punto de vista de la teoría de la negociación, una vez tomada la decisión de presentar la iniciativa para la aprobación de Carta Democrática Interamericana, lo normal hubiese sido introducir el proyecto en el Consejo Permanente de la OEA, pero eso hubiera sido quizá la manera más expeditiva para que no haya Carta. Los organismos internacionales y la OEA -particularmente- tienen una cierta pesadez en el proceso de toma

de decisiones, y si se introducía la iniciativa directamente en el Consejo Permanente, probablemente se hubiese ingresado a un proceso de consultas y negociaciones quizás interminable.

Jorge Basadre decía que el azar y la necesidad también intervienen en la historia, casi en consonancia con este aserto, el lanzamiento de la iniciativa coincidió con el hecho que para el 22 de abril del 2000 estaba prevista la organización de la III Cumbre de las Américas, en el Canadá, y que en su agenda se había instalado la iniciativa canadiense para incluir dentro del proceso de cumbres una cláusula democrática que, en esencia, señalaba que si se producía el quiebre de la democracia por un golpe de Estado la participación del país concernido sería suspendida. Esta iniciativa se presentaba básicamente coincidente con la iniciativa peruana que estaba dirigida, entre otras cuestiones, a que la suspensión se diese también en casos no solo de ruptura abrupta del orden democrático, sino también en los casos de alteración grave de la institucionalidad. La iniciativa peruana excedía incluso este aspecto vital pues constituía la opción de definir todo un régimen de protección y preservación de la democracia.

Quebec aparecía así como una especie de paraguas, en la misma línea de la Carta Democrática Interamericana, que podía cobijarla y estimularla. En ese contexto, decidimos no llevar la iniciativa a la OEA, un escenario más diplomático institucional, y encaminar la negociación hacia la Cumbre de las Américas de Quebec, para que los Jefes de Estado aprueben un párrafo de mandato a los ministros de relaciones exteriores para que negocien en la OEA la Carta Democrática Interamericana. El objetivo era que la decisión política no se deje al ámbito de los embajadores en el Consejo ni de los ministros en la Asamblea General, sino que directamente sea adoptada por el máximo nivel de los Estados miembros: los jefes de Estado. Adoptada la decisión política por estos, la negociación específica ya podía llevarse a cabo en el Consejo y la Asamblea General de la OEA bajo la decisión presidencial. Parecía la fórmula perfecta, en teoría. Pero enfrenta serias dificultades técnico- negociadoras a superar o circunvalar.

Se trataba, ciertamente, de una negociación un poco compleja porque la segunda heterodoxia -además de llevar el caso directamente a los jefes de Estado- consistía en la dificultad que los presidentes decidan adoptar

un documento sin conocer su contenido. Parecía irrealizable. Pero era indispensable. No era recomendable poner a discusión de los presidentes un texto de la Carta, pues se les convertiría en negociadores de un texto político-técnico-jurídico, lo que no correspondía a su investidura.

Como me señalaron, poco después, el embajador norteamericano Luis Lauredo y los asesores jurídicos de la Casa Blanca, los jefes de Estado no podían aprobar un documento cuyo contenido desconocían. Y tenían razón. Solo había una manera de resolver esta cuadratura del círculo negociador. Hacer una labor de persuasión, no solo delegación por delegación, sino persona por persona, incluyendo juristas y técnicos, y en su momento jefe de Estado por Jefe de Estado, de las delegaciones más concernidas, por cierto, con la finalidad de explicar y obtener su aceptación en torno a dos cuestiones esenciales:

- a. La democracia enfrentaba crecientemente dificultades, amenazas, que ya no provenían de los golpes de Estado tradicionales, sino de nuevas formas y modalidades, como el autogole de gobiernos originariamente elegidos por el voto popular u otras formas de grave alteración de la democracia, la división de poderes y el Estado de Derecho. Un sistema de defensa multilateral de la institucionalidad democrática, basado solo en la consideración de las rupturas provocadas por los golpes de Estado tradicionales, era ya insuficiente para garantizar la viabilidad institucional de las democracias. Por ello, era indispensable contar con un nuevo instrumento de defensa colectiva de la democracia que se active frente a estas nuevas amenazas. El caso del Perú era un ejemplo. Lo esencial era un consenso conceptual sobre este problema y su solución. Ello se obtenía con el mandato general de negociar una Carta Democrática Interamericana.
- b. No era necesario tener un texto a la vista, pues sobre la base de un proyecto que presentaría el Perú, los propios países por mandato de sus jefes de Estado negociarían la naturaleza, características y elementos constitutivos de la Carta. La ausencia de un texto en vez de ser una incógnita o un riesgo,

era un seguro de que el texto respondería, sin ninguna predeterminación, a los intereses y aspiraciones que todos los Estados acuerden en el proceso negociador. Había que hacer el consenso en torno a la idea, no en torno al contenido detallado de la idea. Esto sería precisamente el objeto de la negociación.

Con este planteamiento, plasmado en sus contornos fundamentales en un Aide Memorire que distribuyó la delegación del Perú en Quebec, fechado el 20 de abril de 2001, se llevó a cabo el proceso de negociación de manera simultánea con las delegaciones en la OEA, las que asistieron a Quebec y también en la fase crucial de las consultas con los jefes de Estado o de gobierno.

Gracias, esencialmente, a la autoridad que representaba Pérez de Cuéllar y a su capacidad negociadora se pudo ratificar o determinar a nivel de los jefes de Estado los consensos obtenidos a nivel de los representantes permanentes de los miembros del Grupo Coordinador de Cumbres y de los cancilleres. Pérez de Cuéllar actuó en representación del presidente Paniagua. Pero su investidura personal, prestigio y capacidad negociadora fueron fundamentales.

Hubo dificultades muy serias en el nivel político-técnico, entre ellas la negociación específica con la asesoría jurídica de la Casa Blanca, ya que consideraba que la palabra “Carta” implicaba un instrumento vinculante similar a un Tratado y, consiguientemente, el presidente de los Estados Unidos no estaba en la capacidad de comprometerse con una iniciativa que implique una obligación a los Estados Unidos y que a su vez pueda tener responsabilidad internacional. La solución políticamente fue compleja, aunque desde la perspectiva técnico-jurídica menos difícil. Los tratados internacionales y los instrumentos de *soft law*, como las resoluciones de los organismos internacionales, no definen su carácter o su naturaleza jurídica por la denominación que poseen. Textos vinculantes pueden titularse Carta, Declaración, o Protocolo; de la misma manera instrumentos no vinculantes pueden tener las mismas denominaciones. La naturaleza jurídica de un instrumento internacional se define por las obligaciones que contiene o no contiene, no por sus denominaciones o títulos. Hablar de una Carta Democrática sin contenidos preestablecidos no conllevaba obligaciones

de ninguna naturaleza. Los Estados Unidos bajo este criterio pasaron a respaldar fuertemente el texto.

La Cumbre de Quebec aprobó la propuesta peruana en los siguientes términos:

“ Las amenazas contra la democracia, hoy en día, asumen variadas formas. Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas, instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa”.

La negociación pasó al marco institucional de la OEA. Al Consejo Permanente. Allí durante el proceso negociador surgieron tres nudos gordianos:

El primero, la dicotomía democracia representativa - democracia participativa. Para Venezuela era esencial que el criterio de participación en la definición de la democracia se incorpore. Entre paréntesis, no hay que olvidar que la negociación de la Carta Democrática Interamericana se hizo con el presidente Bush, en los Estados Unidos y el presidente Chávez, en Venezuela. Eso demuestra que en la realidad de este mundo global posguerra fría no existen bloques ideológicos ni posiciones nacionales realmente irreductibles. No existen grupos de países de derecha o grupos de países de izquierda que sean irremediabilmente excluyentes. Siempre hay espacios para la negociación en el actual sistema internacional de transición no dividido en bloques ideológicos.

Para nosotros no era ninguna realidad irremontable que tengamos que negociar con el presidente Bush y con el presidente Chávez, porque la vida política de la región admitía los procesos políticos propios de los Estados Unidos y de Venezuela en sus propias concepciones y percepciones sobre la democracia y el Estado de Derecho.

Esta discusión fue sumamente fuerte porque la democracia representativa tiene que ver con el ejercicio de la soberanía popular desde el punto de vista de la política y del derecho público. La soberanía popular -que reside en el pueblo- es una realidad republicana. El pueblo ejerce

su soberanía a través de sus representantes, a los que elige por un voto libre. Toda democracia de alguna manera es una república, incluidas las monarquías republicanas. La elección de representantes del pueblo de manera libre y soberana es el rasgo distintivo del sistema de democracia representativa. En ese sentido, toda democracia es representativa.

Venezuela no planteaba sustituir la democracia representativa por la participativa, pero sí sostenía que no podía asimilarse un concepto al otro. Porque consideraba indispensables formas de expresión directa de la soberanía popular, como el plebiscito o el referendun.

La negociación fue dura pero se resolvió el impase recurriendo a la teoría y, al mismo tiempo, al sentido práctico de la política.

La participación es un mecanismo de democracia directa. Suiza es el país donde la democracia directa es más importante, quizá para la vitalidad de la propia democracia representativa. En el país que cobijó a Rousseau los mecanismos de participación y de representación se funden en una experiencia democrática que funciona con legitimidad y eficacia. En otros países, la democracia representativa no excluye los mecanismos de participación directa: referéndum, plebiscito, consulta popular, etc. Es el caso del Perú. De la misma manera, en Venezuela los mecanismos de democracia directa existían como formas complementarias de un regimen constitucional de democracia representativa.

Esta reflexión analítica y práctica al mismo tiempo, permitió prefigurar la solución. Propusimos diferenciar el componente republicano de la representación como elemento constitutivo del régimen político democrático, de su calidad o densidad que entre otros factores está determinado por el grado de su carácter participativo a través, entre otros, de los mecanismos específicos de democracia directa

La democracia representativa tiene que ver con el ejercicio de la soberanía popular del pueblo que elige a sus representantes, la calidad de la democracia tiene que ver con la participación de los electores y los ciudadanos en el gobierno y en las decisiones políticas más allá de los procesos electorales. Y en ese sentido no aparecían como contradictorios los conceptos de democracia representativa y democracia participativa. Se

introdujo una relación adecuada en la Carta y este asunto fue superado. Esta dicotomía se recogió en el articulado de la Carta.

El segundo asunto esencial era que el proyecto peruano original era un proyecto pensado desde la experiencia política peruana, con un enfoque en derechos humanos. Es decir, resolver el problema de la democracia, de los golpes de Estado, los autogolpes y las alteraciones a la vida democrática, con un enfoque de derechos humanos, lo que implicaba integrar por primera vez en la historia interamericana la defensa de la democracia con el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Y por eso, en el artículo tercero del proyecto peruano se señalaba que la democracia era un derecho de los habitantes de las Américas y de sus pueblos. Este enunciado era absolutamente nuevo, sigue siendo nuevo todavía después de veinte años, porque implicaba reconocer el derecho a la democracia sobre bases individuales con capacidad de exigibilidad de los individuos frente al Estado cuando se sitúen en torno a un régimen político que, por no ser democrático, conculque sus libertades o conculque el goce efectivo de sus derechos.

En el mismo proyecto peruano se facultaba y se dotaba de legitimidad de acción a los individuos para actuar en defensa de sus derechos políticos en la Corte y en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esta opción que asumimos era quizá demasiado anticipatoria del futuro, desde el punto de vista del derecho internacional y de la teoría política. Sin embargo, se logró introducir sus elementos esenciales en el texto final. Si bien es cierto no se califica la democracia como un derecho humano, sí se reconoce que la democracia es un derecho de los pueblos y que los gobiernos tienen la obligación de preservarla y defenderla. También la Carta reafirma el derecho de los individuos a exigir el goce de sus derechos políticos en las instancias jurisdiccionales interamericanas.

En la redacción que ha quedado entonces no se prejuzga si es un derecho humano o es un derecho legal. La interpretación más correcta sería que se está reconociendo la democracia como un derecho legal, pero aun así es el único instrumento a nivel mundial que reconoce que la democracia es un derecho y que los pueblos la pueden exigir.

¿Y en qué consiste ese derecho? ¿Qué es el derecho a la democracia? El derecho a la democracia es la facultad subjetiva que tienen los pueblos para exigir que el Estado y la sociedad, y por ende el gobierno, se organicen en un estado de derecho y en un régimen democrático que al reconocer la división de poderes, el acceso único y exclusivo al poder a través de elecciones libres, justas y democráticas, la pluralidad de partidos políticos, y el respeto a los derechos civiles y a las libertades fundamentales y a los derechos económicos y sociales, genere un Estado que sea capaz de cumplir con el deber de garantía de proteger los derechos humanos de los ciudadanos y de la población, de no interferir en el ejercicio de las libertades fundamentales y de satisfacer progresivamente las demandas y las carencias vinculadas a la realización de los derechos económicos y sociales de la población.

Los pueblos de América tienen hoy el derecho de la democracia. Y ese es un logro específico de la diplomacia peruana y de la Carta Democrática Interamericana.

El tercer problema fue aun más más complejo, y lo puso en el tapete el canciller del Uruguay, Didier Opertti. ¿Cuál debía ser su naturaleza jurídica? Si no iba a ser un tratado, ¿sería una resolución? ¿O una declaración, como algunas delegaciones planteaban? Ahí surgieron dos problemas muy delicados.

El primero era determinar que todos los Estados estén de acuerdo en que no iba a ser un tratado. Su negociación se hubiese tornado interminable y difícil de llegar a un objeto útil. El Perú postuló y sostuvo que debía ser una Carta, como la Carta de la OEA, pero aprobada por una resolución. Pero había que dar a esa Carta una entidad jurídica propia. El segundo problema era que el proyecto de Carta contenía artículos que no estaban regulados en la Carta de la OEA, que iban más allá de sus disposiciones que sí son un tratado. Entonces, la pregunta era si va a ser una resolución, ¿cómo va a modificar la Carta de la OEA? Era la cuadratura del círculo desde el punto de vista jurídico.

Como el canciller Opertti del Uruguay había puesto el tema en su debida importancia y trascendencia y esbozado algunas vías de solución, decidí viajar a Montevideo para sostener una serie de consultas bilaterales

con él. Que fueron en realidad amistosas reflexiones jurídicas y académicas con una impronta política. Diddier Operti es un muy talentoso especialista del derecho internacional. Con una inteligencia jurídica excepcionalmente creativa. Al final de una jornada de trabajo, convenimos en una fórmula que recogió la Carta y respaldó el Comité Jurídico Interamericano: aprobar por unanimidad una resolución que a su vez apruebe la Carta, y que todo ello se haga en base a la aplicación del desarrollo progresivo del derecho internacional y de una interpretación auténtica de las propias disposiciones de la OEA.

La fórmula se plasmó en el texto final de la Carta con la siguiente redacción del último párrafo preambular:

“Teniendo en cuenta el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativos a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida”

Por eso la Carta, a mi juicio, tiene un valor no solo jurídico sino que es exigible, pues constituye una interpretación auténtica de la Carta de la OEA y de la propia Convención Interamericana de Derechos Humanos. La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha confirmado esta interpretación al señalar en su Opinión Consultiva OC28/21 “La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de fecha 7 de junio de 2021, Que:

Sobre este instrumento [la Carta Democrática Interamericana], la Corte ha determinado que constituye un texto interpretativo tanto de la Carta de la OEA como de la Convención Americana”.

Esa fue la solución al tercer problema delicado. Por eso, la Carta Democrática Interamericana establece obligaciones; y cuando esas obligaciones los Estados no las cumplen, se generan determinadas responsabilidades. Y esto nos lleva al asunto de fondo de la Carta que se vincula con la experiencia peruana de pérdida de la institucionalidad democrática en la década de los 90, de lucha por la restauración de la vida

democrática en el país y por la instauración de una institucionalidad que ya tiene veinte años de no interrupción, y que, más allá de los vaivenes de la vida política nacional, consolida una vocación y una estructura de gobierno democrático en el país.

La Carta ¿qué es lo que aporta desde el punto de vista de la defensa de la democracia? Antes de la Carta, la democracia en la Carta de la OEA, desde 1948 hasta el año 1991 regulaba la democracia, pero básicamente como un factor de identidad entre los países de la región para establecer un nivel de protección y de defensa colectiva, muy vinculada a la seguridad, en el contexto de la guerra fría y del enfrentamiento este-oeste.

Entonces, de alguna manera la democracia era el símbolo, el factor identitario de una alianza del oeste en función de contradicciones con el este. Recién en 1991, con la aplicación de la Resolución 1080 y el Compromiso de Santiago, se vuelve a pensar en la democracia como sistema político, como vida social. Y la Resolución 1080 establece una serie de mecanismos para defender la democracia cuando se produce un golpe de Estado. La Resolución 1080 se aplicó el 5 de abril en el Perú de manera ambigua y ambivalente. Pero el golpe del 5 de abril no era una ruptura tradicional; no fue un golpe de Estado, fue un autogolpe. Y surgieron en América Latina otros procesos, en los que se alteraba la democracia sin que hubiese el tradicional golpe de Estado o la ruptura abrupta de la democracia.

En la Carta, lo que ideamos fue un mecanismo que permita que cuando haya alteración sin que se llegue al golpe, se produzca la activación de una garantía colectiva que permita restablecer el orden democrático a la situación *ex ante* (artículos 19 y 20). Es decir, ahí donde se altera la institucionalidad democrática en un país, la OEA puede, con la capacidad sancionadora, decidir una suspensión de la membresía activa del país concernido y otras acciones, siempre dentro del derecho internacional, para forzar el restablecimiento de la democracia. Y esto no estaba previsto en la Carta de la OEA. Este es el primer aporte esencial de la Carta Democrática Interamericana a un moderno y multidimensional sistema de defensa colectiva de la democracia.

El segundo es el mecanismo preventivo (artículos 17 y 18). Cuando un gobierno es acosado por la oposición, fuerzas políticas, poderes fácticos, actores sociales, fuerzas armadas o institucionales, y esa situación va produciendo con cierta objetividad las condiciones para que se altere o se interrumpa la democracia, la Carta reconoce al gobierno amenazado la facultad preventiva de solicitar a la OEA -Secretaría General o Consejo Permanente- una acción colectiva de buenos oficios, de mediación o de negociación que permita un diálogo con los actores internos e impedir que se altere la democracia o que se produzca una grave situación que, sin llegar al golpe de Estado, desnaturalice un régimen democrático, eliminando, por ejemplo, la división de poderes o sustrayendo al sistema electoral de toda legitimidad o independencia.

El tercer mecanismo es el ya tradicional de la acción colectiva en caso de golpes de Estado (artículo 21). Producido el golpe o la ruptura abrupta del orden democrático, la Carta manda una apreciación colectiva que debe significar la suspensión del Estado miembro.

La OEA no es un organismo supranacional, es un organismo intergubernamental. Y coincidentemente, las decisiones que toma son expresión de la voluntad de los gobiernos. Esto se refleja en el proceso de aplicación de la Carta, que ha tenido resultados ambivalentes, aunque globalmente positivos. En el caso de Venezuela, por ejemplo, el año 2019 no se pudo aplicar la Carta porque cuando se votó su ejecución en la Asamblea General de la OEA no hubo mayoría para aplicarla. Ese resultado negativo refleja antes que limitaciones normativas de la Carta, la correlación de fuerzas objetivas que expresaba la situación política en la región.

Por el contrario, la primera vez que se aplicó la Carta Democrática Interamericana fue el año 2002. ¿Y en qué caso? Frente a Venezuela porque el presidente Chávez fue depuesto, asumió el poder un gobierno de facto, liderado por Pedro Carmona, se activó la Carta Democrática Interamericana, artículos 19 y 21, y se obtuvo regresar a la situación *ex ante*. Se restableció el régimen democrático. El presidente Chávez volvió a tomar el poder y se activaron los mecanismos de normalización de la OEA que permitieron la realización de elecciones, con posterioridad a estos acontecimientos.

La Carta Democrática y su aplicación han servido y sirven para que cuando se producen situaciones de amenaza, interrupción o ruptura de la democracia, se puedan generar los mecanismos de acción colectiva para restablecer el proceso institucional democrático, utilizando en los casos legitimados, inclusive, la sanción de suspensión como un factor de legítima coerción.

El Perú en el 2004 solicitó la aplicación del mecanismo preventivo. Lo hizo también Nicaragua el año 2008. Y ha tenido un funcionamiento bastante eficaz. La Carta se ha aplicado en más de diez oportunidades. El balance creo que es globalmente muy positivo. Aun cuando no se puede aplicar a plenitud por una cuestión de correlación de fuerzas políticas, el solo recurrir a ella ya es un factor que favorece la acción de las fuerzas democráticas y debilita y aísla a los gobiernos autocráticos o dictatoriales emergentes.

Evidentemente, un mecanismo de esta naturaleza no puede tener cien por ciento de efectividad porque no se trata de un mecanismo supranacional. Pero considerando que es un organismo intergubernamental de la OEA, y que en la mayoría de los casos, no se han consagrado los intentos de alteración o de ruptura que se han presentado en los últimos veinte años, ya eso es un avance sin precedentes.

Creo que el balance de la aplicación de la Carta confirma que cuando se pensó en presentarla y cuando los Estados de América Latina, Centroamérica y Norteamérica la adoptaron el 11 de setiembre del 2000, acertaron en una visión histórica: interpretar adecuadamente la voluntad subjetiva, espiritual y colectiva de los pueblos que desean vivir en democracia. Que deseen bienestar y libertad. Justicia y no exclusión Y funda su libertad política en los valores de las sociedades democráticas.

La democracia no puede quedarse solo en un régimen político en el que el Estado asegure el deber de garantía para que se respeten los derechos humanos. La democracia no solamente puede limitarse al ejercicio de la soberanía popular a través del voto en elecciones justas, libres y periódicas. La democracia no puede quedarse solamente en una separación de poderes, que permita que la justicia sea autónoma, independiente del poder político.

La democracia tiene que tener una base social de legitimidad. Y la base social de legitimidad en la democracia es una sociedad donde no haya exclusión; una sociedad donde la pobreza, la marginalidad, la extrema pobreza, el racismo, la exclusión de las minorías y las poblaciones vulnerables, incluidas las mujeres, dejen de ser realidades cotidianas. La democracia no es viable con una estructura del poder social, económico y cultural que rompa el pacto social.

La democracia y el estado de derecho suponen un pacto social equilibrado y sostenible. Y ahí donde ese pacto social se rompe o fractura, las políticas de cambio con estabilidad son la solución para restablecer la cohesión social y la vitalidad de la funcionalidad de la democracia como sistema político. Una política creativa, sostenible y realista que fundamente la democracia no solo en la libertad de pensamiento, la libertad de asociación, la libertad del mercado, y de prensa, sino en políticas de desarrollo social y de realización de los derechos humanos económicos, sociales y ambientales. Donde el Estado sea, pero sea de todos. Donde la gente sienta que su situación económica, su vida material y espiritual, de sus familias importa y es parte del bien común.

Hoy más que nunca la Carta Democrática Interamericana está vigente, porque sus normas tienen esa integralidad de la democracia para la libertad y la cohesión social. Que hay que perfeccionarla, por cierto, pero habrá que perfeccionarla no solo con relación a los elementos que tienen que ver con la sanción cuando existen golpes o cuando existen alteraciones, sino que la tendremos que perfeccionar para que constituya un impulso mucho más completo, mucho más integrado, para crear sociedades democráticas más sostenibles y justas, para crear valores democráticos que no pueden estar exentos de su vinculación de la otra cara de la moneda que es la justicia social, que es la igualdad.

Creo que en el Perú y América Latina, después de la pandemia, tenemos que buscar un nuevo pacto social, un nuevo pacto social que tiene que ser democrático, que tiene que afirmar la libertad. Pero que tiene que afirmar también la cohesión social, el diálogo, la concertación y, especialmente, la lucha contra la pobreza, la erradicación del racismo y la exclusión. Norberto Bobbio nos decía que demos preguntarnos ¿qué cosa es la democracia como

derecho? . Pienso que la respuesta es : la “democracia es el derecho a tener derechos”.

Muchas gracias.

**PALABRAS DEL SEÑOR MINISTRO DE RELACIONES
EXTERIORES, EMBAJADOR OSCAR MAÚRTUA DE ROMAÑA,
EN ACTO CONMEMORATIVO DEL 20° ANIVERSARIO DE LA
ADOPCIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

PALACIO DE TORRE TAGLE

16 DE SETIEMBRE DE 2021

11:30 HORAS

Señor Aníbal Torres Vásquez, Ministro de Estado en el Despacho de Justicia y Derechos Humanos,

Señor Viceministro de Relaciones Exteriores, embajador Luis Enrique Chávez Basagoitia,

Señor embajador Luis Castro Joo, Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores,

Señor embajador Manuel Rodríguez Cuadros, ex Canciller de la República y Representante Permanente Designado ante la Organización de las Naciones Unidas con sede en Nueva York,

Señor embajador Raúl Ricardes, ex Representante Permanente de la Argentina ante la Organización de los Estados Americanos,

Señoras y señores invitados especiales a esta ceremonia,

Queridos colegas y amigos,

Hace veinte años se consagró en esta capital una de las contribuciones más relevantes y trascendentes del Perú al acervo del sistema interamericano, con una honda repercusión en la vida de los Estados y de las sociedades del hemisferio. La Carta Democrática Interamericana, aprobada en 2001 durante el vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), convocado en Lima, ha guiado desde entonces las deliberaciones y los cursos de acción de los países del continente, en momentos en los que la vigencia plena del sistema democrático se ha visto concernida.

La iniciativa de sistematizar en un instrumento los elementos conceptuales y prácticos que requerían los Estados, para conducirse en defensa de la democracia frente a una alteración o ruptura del orden institucional, fue planteada por el Perú como resultado, en buena cuenta, de su propia experiencia histórica. Como todos recordamos, a los peruanos nos cupo, bajo el liderazgo del Presidente Valentín Paniagua, la tarea de desmontar y superar las secuelas de un periodo de autoritarismo, para restaurar las libertades, las instituciones y los procedimientos propios de la democracia.

Para llevar a buen puerto esta propuesta, tuvo que ponerse en marcha lo mejor de la tradición, la laboriosidad y, por qué no decirlo, el talento de la diplomacia peruana, al mando del entonces Canciller, embajador Javier Pérez de Cuellar, quien ejercía igualmente la Presidencia del Consejo de Ministros. El acertado liderazgo ejercido por el Perú, en la persona del Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, quien ideó la iniciativa y condujo las negociaciones que llevaron a la adopción por unanimidad de la Carta por parte de todos los Estados miembros de la OEA, ha sido ampliamente reconocido y constituye un sobresaliente episodio de la historia diplomática de nuestro país.

En ese derrotero de la ontología bicentenaria de esta Cancillería, institución que afirma el carácter soberano e independiente de nuestro Estado republicano, la Carta Democrática nos remonta también a ese episodio auroral que fue la convocatoria desde Lima, el 7 de diciembre de 1824, del Congreso Anfictiónico de Panamá, horas antes que en la Pampa de la Quinua se sellara la independencia del Perú, cuna de la civilización andina

y otrora centro del poder colonial en la América del Sur. Nos retrotrae, pues nos entronca con el espíritu que animó aquel Congreso, que décadas después tomó forma en la Unión Panamericana y finalmente en la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuya Asamblea General adoptó en sesión extraordinaria, hace dos décadas, en esta misma capital, el instrumento que hoy nos convoca y nos motiva.

Por ello, resulta especialmente grato tener la oportunidad de aproximarnos a este pasaje de manera más profunda y directa, a través del testimonio privilegiado y el análisis de uno de sus protagonistas, en un concierto de calificados actores, como los representantes de los llamados países amigos de la Carta, cuarteto que integró el Embajador Raúl Ricardes, nuestro colega argentino, cuya presencia hoy desde Buenos Aires agradezco especialmente.

Va igualmente mi reconocimiento al embajador Manuel Rodríguez Cuadros, entrañable amigo y colega, ex Canciller y muy destacado miembro de esta nuestra casa de Torre Tagle, por su presentación hoy, que nos deja su testimonio y una mirada aguda sobre los pormenores de la concepción, la negociación, la adopción y la aplicación de la Carta. Esto ha sido tan solo un preámbulo de lo que tendremos en su próximo libro *La Carta Democrática Interamericana. Origen, Negociación, Normas y Aplicación*, cuya publicación está en preparación y la cual, estoy seguro, se convertirá en una de las fuentes más importantes para lograr, desde el punto de vista diplomático, jurídico y por supuesto histórico, una comprensión amplia y una valoración apropiada de la gestación y el desarrollo de este vital instrumento.

Es preciso también destacar que la Carta Democrática Interamericana fue adoptada en la OEA, como expresión de lo que esta organización al final de cuentas es y debe seguir siendo: lo que los gobiernos del continente desean que ella materialice, construya, promueva e incentive. Tengamos muy claro que el multilateralismo es reflejo de la voluntad de los gobiernos y la OEA es expresión de ello. En eso plasma lo que inspiró su creación bajo la visión de tener a los pueblos de América unidos, que proclamaron en aquella convocatoria bicentenaria el Libertador Simón Bolívar y su Canciller Faustino Sánchez Carrión.

Señoras y señores,

A lo largo de estos veinte años, se han producido en diversos países y en diferentes momentos, situaciones complejas que han renovado los desafíos para la acción coordinada de los Estados en defensa del imperante sistema democrático. En tales escenarios, la democracia y su institucionalidad han sido objeto de disputas, tensiones y, en ciertas ocasiones, francas amenazas y rupturas. Si consentimos que la democracia es una justiciera aspiración y un anhelo libertario, y a la vez, un proceso en permanente construcción, entonces los mecanismos diseñados para protegerla precisan también adaptarse a la dinámica de la realidad, que con el paso del tiempo y la evolución de las sociedades incorpora nuevos factores que deben ser tomados en cuenta.

En ese orden de ideas, podríamos reflexionar por ejemplo, a la luz de la experiencia acumulada, sobre los mecanismos de suspensión y aislamiento, que pueden llegarse a agotar en sí mismos sin producir los resultados deseados y acarrear con ello condiciones aún más desfavorables para la protección de los derechos de los ciudadanos, especialmente de los más vulnerables. No perdamos de vista que en los casos de rupturas del orden democrático, se trata de conducir todos nuestros esfuerzos al restablecimiento efectivo de las libertades y las instituciones, antes que a un ejercicio punitivo. En ese horizonte los espacios del diálogo, del entendimiento, de la búsqueda del bien común, en suma, de la diplomacia y de la política -basadas en la solidaridad-, son siempre los que con mayor ahínco debemos propiciar, con medidas para remediar efectivamente las dificultades encontradas, antes de que se haga más complejo remontarlas.

Precisamente, la Carta Democrática Interamericana dialoga de manera fructífera con los debates contemporáneos, y tiene el enorme mérito de delinear no solo mecanismos y procedimientos, como la observación electoral internacional, sino también una comprensión más amplia y concreta de lo que significa la democracia representativa para la política internacional en el hemisferio. Así, los derechos económicos, sociales y culturales; el crecimiento económico con equidad; los derechos de los trabajadores; el manejo adecuado del medio ambiente; la participación igualitaria de las mujeres; entre otros elementos fundamentales, están contenidos en la letra y en el espíritu de la Carta, y se articulan de manera inequívoca

e interdependiente con las aspiraciones legítimas de nuestros pueblos por alcanzar mejores e inclusivas condiciones de vida, dejando atrás la pobreza, la exclusión y la marginalidad.

La Carta Democrática Interamericana tiene pues contribuciones perdurables que acreditan con creces su vigencia y que enriquecen, por lo demás, la visión de una diplomacia nacional, autónoma, democrática, social y descentralizada, como la que despliega el gobierno del Presidente Pedro Castillo. La justa valoración de sus virtudes y aportes, debe ser a su vez el principal estímulo para darle continuidad al esfuerzo permanente de evaluar, optimizar y, si es preciso, incluso replantear los recursos de los que disponemos para la preservación y la consolidación de la convivencia democrática en nuestro continente. Destaco entre ellos, el Compromiso de Lima por la Gobernabilidad Democrática contra la Corrupción, que se adoptó el 2018 en la VIII Cumbre de las Américas, que acogió nuestro país, para reforzar la lucha contra ese flagelo que erosiona la democracia y la estabilidad jurídica de nuestros países, detrae recursos requeridos para financiar el desarrollo, genera desencanto y desconfianza en las instituciones, e incrementa la desigualdad.

Estimados colegas y amigos,

Quiero concluir estas palabras agradeciéndoles, por acompañarnos presencial o virtualmente, en esta conmemoración; y recordarles, que tengamos presente que la propia Carta Democrática Interamericana fue un resultado tangible de ese compromiso firme, imaginativo y renovador con la democracia en nuestro continente, más allá de comprensibles y necesarias diferencias ideológicas, políticas y de intereses. Consideremos pues que la Carta Interamericana Democrática es el elemento sustantivo y trascendental que debe ser preservado y debe interpelarnos con lo mucho que aún tenemos por hacer y alcanzar en nuestro país y en todo nuestro continente.

Muchas gracias.

DOCUMENTOS:
TESTIMONIOS HISTÓRICOS SOBRE LA CARTA
DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

1. Nota del embajador Manuel Rodríguez Cuadros al embajador Javier Pérez de Cuéllar sobre la iniciativa de la Carta Democrática Interamericana.

Apreciado Embajador:

6/12/2000

Conforme quedamos ayer, ajusté la redacción de los párrafos de la defensa nacional. Con eso ya queda el discurso listo. Están recogidas todas las indicaciones y anotaciones que vimos en relación con los otros sectores.

Sobre el "olvido" de la política exterior ("en casa del herrero cuchillo de palo"), los párrafos quedarían así:

"Una política exterior para reinsertar al Perú en la comunidad democrática de naciones y para recuperar los valores nacionales

La política exterior del Perú fue seriamente afectada por los efectos de la crisis y por haberse orientado hacia una actitud de desafío a los valores de la democracia y los derechos humanos. El Perú se aisló de la comunidad democrática de naciones. Su imagen exterior fue afectada seriamente.

A partir de la instauración del Gobierno Constitucional de Transición esta situación ha comenzado a cambiar radicalmente.

El objetivo prioritario de la política exterior es la reinserción democrática del Perú. Esto no sólo devuelve al país su capacidad plena de acción y negociación internacional. Permitirá, adicionalmente, en su momento, dar por terminada las acciones que había adoptado la comunidad internacional para exigir al gobierno anterior el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Perú en materia de la preservación de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Hoy la imagen del país en el exterior es radicalmente distinta a la que presentaba sólo hace unas semanas. La comunidad internacional percibe, aprecia y alienta constructivamente el retorno de la democracia y el restablecimiento del estado de derecho. Medidas como el cese de la rebeldía jurídica que asumió el gobierno

anterior respecto de las obligaciones del Perú en el ámbito de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la reciente suscripción de la Convención Internacional que instituye el Tribunal Penal Internacional, constituyen señales inequívocas de una nueva política exterior, democrática y respetuosa del ordenamiento jurídico internacional.

En el pasado reciente se diluyó, también, la capacidad técnica para identificar, promover y negociar intereses permanentes del país sin someterlos a motivaciones de la política interna. Ello, no obstante los acuerdos obtenidos en las negociaciones sobre los asuntos pendientes de aplicación en los tratados de límites con el Ecuador y Chile. De esta manera se han resuelto los remanentes de las soluciones a las cuestiones de límites con Chile y el Ecuador que se obtuvieron, en 1929 y en 1942, a través de la negociación y suscripción del Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario y el Protocolo de Río de Janeiro.

El Perú es un país con una sólida tradición de respeto a los principios y normas del Derecho Internacional, particularmente de los tratados de límites. Esa tradición es y será siempre una garantía de paz y de estabilidad con nuestros vecinos.

Constituye, también, un estímulo que nos permitirá una acción dinámica en el esfuerzo común de preservar la paz y la seguridad internacional y participar activamente en los procesos de la política internacional. Especialmente en la integración andina, en la consolidación de América Latina como un actor internacional diferenciado. Y, principalmente, en la promoción de una Carta Democrática Interamericana, que otorgue una naturaleza jurídicamente vinculante a todos los instrumentos y mecanismos de preservación de la democracia, así como de medios de acción más oportunos y eficaces.

La democracia es un valor universal y, crecientemente, es un consenso que se sustenta en principios y normas del derecho internacional. Los valores democráticos y

los inherentes a los derechos humanos no admiten excepciones culturales.

Todos los pueblos aspiran a la libertad y al goce de sus derechos fundamentales. Ningún pueblo reclama sus tradiciones culturales para vivir oprimido o negar su propia libertad.

El Perú asume la democracia como un valor de su propia cultura, como una aspiración y una convicción de su propia historia. Y lo hace también como un valor universal que promueve y fomenta.

La globalización es una realidad objetiva, presenta oportunidades y desafíos. Corresponde a la política exterior aprovechar sus ventajas y minimizar sus riesgos. Es indispensable también una dinámica diplomacia multilateral para que la comunidad internacional establezca normas que orienten el proceso de globalización, de tal manera que sus beneficios no sean discriminatorios y permita una distribución equitativa, especialmente en el ámbito de las relaciones económicas y el comercio.

La globalización no afecta necesariamente la soberanía nacional, ya que los estados se asocian a los procesos globales en uso de su propia soberanía. La globalización sí presenta un escenario más competitivo para la interacción de los intereses nacionales de los estados. Por ello, más que nunca, en esta era global, es indispensable saber identificar, promover y defender con mucha precisión nuestros intereses nacionales".

He incluido el párrafo sobre la Carta Democrática Interamericana. Se - como conversamos - que tiene un margen de incertidumbre anunciar una iniciativa que será difícil y complejo negociar. Por ello no se señala donde se promoverá, pero creo que en la coyuntura actual es indispensable presentar una iniciativa de política exterior vinculada a la recuperación de la democracia. Me he limitado solo al enunciado, señalando dos elementos. La sistematización de mecanismos y

normas, precisando el carácter vinculante que deberían tener, y la referencia a los nuevos mecanismos, para que se pueda actuar en los casos de la alteración grave de la democracia y el Estado de Derecho.

La idea es dar un salto de calidad y establecer por primera vez una Carta específica sobre la democracia, con un enfoque de interrelación con el ejercicio individual de los derechos humanos y con mecanismos nuevos para su defensa y preservación en casos como el que hemos vivido los peruanos desde el 5 de abril. La acción colectiva y la suspensión deberían aplicarse no solo frente al golpe de Estado, sino también frente a la grave alteración de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho. Es una iniciativa para los pueblos, antes que para los Estados. La negociación la tendremos que hacer en la OEA.

Alfredo
Mamani

2. Discurso del embajador Manuel Rodríguez Cuadros al incorporarse como representante del Perú al Consejo Permanente de la OEA, primera presentación oficial de la iniciativa sobre la Carta Democrática Interamericana (Washington, 2 de febrero 2001)¹.

Ofrezco la palabra al señor Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, Representante Permanente del Perú.

EL REPRESENTANTE PERMANENTE DEL PERÚ: Muchas gracias, señor Presidente. Deseo agradecer en primer término las gentiles expresiones señaladas por usted en relación con mi persona y las entiendo como la deferente expresión de un colega y amigo.

Es, evidentemente, un honor para mí el hecho de que mi Gobierno me haya designado como Representante Permanente ante la Organización de los Estados Americanos, en una coyuntura y en el contexto de un proceso decisivo para el futuro de las relaciones interamericanas.

Revisando algunos documentos a mi llegada a Washington, encontré las actas de diversas intervenciones de mis colegas al momento de asumir sus funciones, en diversos años, y en todas ellas existía una referencia a la idea matriz de que la OEA se encuentra en un proceso de cambio. Al asumir mis funciones constato que mi primera percepción es esa misma, es decir, que me integro a la Organización en una fase de cambios sustantivos. Ello me indica que es posible caracterizar el proceso histórico por el cual pasa la OEA como un período de transición, con factores de estabilidad y cambio.

La Organización de los Estados Americanos tiene una historia compleja en las relaciones hemisféricas; es una historia de logros y de frustraciones. Sin embargo, es claro el balance desde el punto de vista institucional: no existe en el Hemisferio una organización tan antigua como la OEA que tenga problemas, desafíos y agendas tan actuales. Al mismo tiempo, es la Organización que mayor vitalidad ha mostrado en el itinerario de la concertación y la cooperación en las Américas.

¹ Extracto del acta de la sesión ordinaria del Consejo Permanente de la OEA, celebrada el 2 de febrero de 2001. Washington D.C. OEA/Ser.G CP/ACTA 1261/01.

Estas constataciones, en el contexto del proceso global de las relaciones internacionales que se derivan de la Posguerra Fría, le permiten al Perú aproximarse a la agenda de la Organización con la claridad de que se debe integrar a un proceso en el cual, por lo menos, habrá que resolver dos cuestiones fundamentales. Por un lado, será necesario asegurar que la dirección del cambio en las relaciones interamericanas responda y sea funcional con las transformaciones del sistema internacional en su conjunto y, en segundo lugar, que ella corresponda y recoja la heterogeneidad y la diversidad de intereses de todos nuestros países.

En ese sentido parece claro, en la percepción de mi Gobierno, que la dirección de ese cambio, tanto en la dinámica de la OEA como de las cumbres presidenciales, se orientará a crear un área de cooperación en las Américas donde confluyan procesos sociales y políticas interestatales que permitan lograr los objetivos de bienestar, seguridad, desarrollo, justicia y respeto de los derechos del hombre, armonizando en este decurso la no intervención con el deber de cooperar y resolviendo las asimetrías, a través de un equilibrio concertado. El equilibrio concertado supone políticas que asumen la asimetría como una realidad y la compensan a través de medios que propenden por la participación y negociación en condiciones de igualdad, especialmente en la agenda interamericana.

Debemos cuidar que en este proceso estén representados todos los intereses y que los resultados de la cooperación y del funcionamiento del sistema retribuyan a todos nuestros Estados con un balance aceptable.

En este contexto, el Gobierno del Perú entiende que, antes que poseer una dualidad de agendas, una nueva y otra vieja, en realidad tenemos una, integrada, pero renovada. En ella, temas tradicionales como la democracia, que nació con la constitución de la Organización, como los derechos humanos o la seguridad hemisférica, encuentran nuevos desafíos y estímulos de reformulación al influjo de la evolución interna de nuestros países y del dinamismo global del sistema internacional; los temas nuevos, como la corrupción o la lucha contra el narcotráfico, deben engarzarse en una percepción integral de nuestro trabajo.

Ciertamente, señor Presidente, la democracia es el punto crucial de la arquitectura institucional y jurídica del sistema interamericano. Ella no

es solo un régimen político, es un derecho humano, es el derecho a tener derechos y a acceder a un sistema jurídico-político que sea funcional a la realización y al goce de las libertades fundamentales y los derechos humanos.

Al hacer referencia a la democracia como el eje del sistema interamericano, no puedo dejar de referirme al proceso vivido por mi país en los últimos meses y a la participación de la Organización de los Estados Americanos en el curso de los acontecimientos que culminaron con el establecimiento del Gobierno constitucional transitorio que preside el doctor Valentín Paniagua. La crisis de institucionalidad que vivió el Perú se produjo porque se resquebrajó el Estado de Derecho y la vida democrática se limitó.

Las fuerzas y los partidos políticos del Perú, así como su sociedad civil, sus ciudadanos, sus dirigentes políticos y su población recurrieron a sus reservas de voluntad democrática en la fase más complicada de la crisis. Es justamente sobre la base de esa determinación democrática que la solución a una crisis, que se originó por el resquebrajamiento del Estado de Derecho, se solucionó utilizando única y exclusivamente los recursos democráticos del Estado de Derecho. Creo que esta es la enseñanza más importante que se puede derivar de esta experiencia, para todos los peruanos y latinoamericanos.

En ese contexto, quiero agradecer los esfuerzos de la Organización de los Estados Americanos, del Secretario General, doctor César Gaviria, y de todos aquellos países que se preocuparon y que concurrieron hacia la solución democrática de la crisis. Ciertamente, fue un factor complementario, pero invaluable, al esfuerzo de los peruanos para resolver sus propios problemas.

La democracia, a juicio de mi Gobierno, al ser un factor de conexión funcional de todo el sistema interamericano no constituye una opción que pueda ser tratada con relatividad, en referencia al cumplimiento de los compromisos que cada país ha adquirido libre y soberanamente al suscribir la Carta y todos los instrumentos y declaraciones que la afirman, y que se comprometen a desarrollar acciones en su favor. En esa perspectiva, el sistema interamericano en los últimos quince años ha realizado progresos evidentes, que todos conocemos.

Resta, quizás, sistematizar las diversas declaraciones e instrumentos jurídicos y políticos que desde hace más de tres décadas ha producido la Organización en relación con la democracia, en un documento único que permita poseer reglas claras y precisas sobre nuestros compromisos democráticos. En esa perspectiva, el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, doctor Javier Pérez de Cuéllar, al asumir su cargo ante el Congreso de la República, señaló que nuestro país se comprometía con una iniciativa para propiciar, en el marco de la OEA, la elaboración de una Carta Democrática Interamericana. En esta circunstancia, quiero agradecer a muchos países que ya han expresado su respaldo a esta iniciativa.

Respaldamos, en ese contexto, las acciones que realiza la Unidad para la Promoción de la Democracia; el Perú será un país activo y dinámico en todos los aspectos vinculados a esta crucial temática.

Los derechos humanos son el segundo eje del sistema interamericano. Pensamos que, evidentemente, el camino abierto para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos es auspicioso, pero al mismo tiempo consideramos que no todo cambio es positivo en esta materia, pues ello depende de sus contenidos y de sus efectos prácticos en la protección. Por eso creemos que el proceso de perfeccionamiento debe ser asumido con mucha serenidad y cuidado, para no debilitar el sistema, sino para preservarlo y fortalecerlo.

En ese contexto, asignamos una especial importancia a las iniciativas asumidas por la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para ampliar el acceso y la participación de las personas a sus propios procedimientos. Debemos avanzar más en este sentido y llegar a legitimar la acción de los individuos para que puedan iniciar procesos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Consideramos indispensable, asimismo, iniciar un proceso de reflexión y de análisis para examinar la posibilidad de dotar a la Corte y a la Comisión de un carácter permanente en sus funciones. Del mismo modo, nos parece que, tarde o temprano, tendremos que tener una discusión transparente, en la que no solamente estarán en consideración aspectos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino las propias modalidades internas de recepción nacional de las sentencias de órganos

jurisdiccionales, para resolver progresivamente el problema de la ejecución nacional de las sentencias jurisdiccionales de la Corte y asegurar su efectivo y pleno cumplimiento.

El Perú es un país comprometido con la lucha interamericana contra las drogas. Asumimos nuestra política nacional y exterior en relación con la lucha contra el narcotráfico, no como un cálculo táctico o estratégico de nuestras relaciones externas, sino como un imperativo ético interno y como una política firme de moralización y de prevención de la corrupción en las estructuras institucionales de la sociedad y del Estado.

En ese contexto, apoyamos de una manera sumamente fuerte la cooperación interamericana en materia de lucha contra el narcotráfico y apreciamos altamente los avances desarrollados en la CICAD, sobre la cual nos parece auspicioso el hecho de que se haya aprobado la primera evaluación producto del Mecanismo de Evaluación Multilateral. La evaluación multilateral del avance en la lucha contra el narcotráfico deberá perfeccionarse en el futuro y deberá ser un instrumento sustantivo para avanzar en este campo.

En los últimos meses se han presentado fenómenos nuevos, como el del desplazamiento, que esperamos que la CICAD y la cooperación interamericana sepan abordar para encontrarle las soluciones más adecuadas.

Quisiera referirme a dos temas de lo que se podría llamar la agenda tradicional, pero que me parece que son temas de la agenda integrada y renovada por su enorme actualidad. La Organización de los Estados Americanos, para propiciar el equilibrio concertado, necesita, obviamente, una diplomacia creativa y transparente. Esto significa que la agenda de la trama real de las relaciones interamericanas tiene que ser progresivamente la misma de la OEA. Una disfunción entre estas dos agendas es el principal problema de la Organización.

Los temas económicos, sociales y del desarrollo deberán, en ese sentido, encontrar un curso de acción que los convierta en un aspecto sustantivo de nuestro diálogo y acción concertada. El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral y la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo son líneas de acción que se orientan hacia ese

fin, pero entendemos que todavía existe una enorme insuficiencia en torno al ámbito de su acción. Creemos firmemente que, más temprano que tarde, los temas económicos, de la cooperación y el desarrollo tendrán que ser parte de nuestra agenda.

El otro tema tradicional renovado al que quiero referirme es la seguridad hemisférica. El TIAR y el sistema de seguridad colectiva de la OEA fue el primer sistema de seguridad de la Guerra Fría. Todos los sistemas de seguridad colectiva que sucedieron al TIAR han cambiado y se han adecuados a las nuevas condiciones del sistema internacional, empezando por la OTAN; curiosamente, el primer sistema de seguridad de la Guerra Fría es el último en adecuarse a los requerimientos de la Posguerra Fría. Nos da la impresión de que el tema de la seguridad hemisférica tiene que ser objeto de un tratamiento que permita, dentro de un plazo razonable, la convocatoria de la conferencia de seguridad hemisférica y el desarrollo de un nuevo sistema de seguridad sobre la base de la seguridad cooperativa, la diplomacia preventiva y una armonización del principio de no intervención con el deber de cooperación y la acción colectiva, en aquellos casos en que se haya alterado la paz o se haya producido una agresión.

Será importante también, en el nuevo sistema de seguridad, poseer mecanismos muy precisos y transparentes para prevenir las crisis y estabilizarlas cuando se encuentren en vías de solución. No es ajena a nuestra preocupación la modernización de las fuerzas armadas y su reconceptualización de acuerdo con los requerimientos de la democracia y las nuevas condiciones del sistema internacional y regional.

Finalmente, señor Presidente, estoy persuadido de que nuestra acción conjunta podrá, en algún momento, abrir las puertas para que el diálogo político sea una expresión permanente y sin tabúes en las labores del Consejo y de la Asamblea General.

Estas son las líneas básicas de acción con las que el Gobierno del Perú asume su vinculación al sistema interamericano y que guiarán la acción de la representación que yo presido, aquí en Washington.

Deseo señalarles a usted, señor Presidente, al Secretario General, al Secretario General Adjunto y a todos mis colegas, que en mi persona y en

todos y cada uno de los miembros de la Representación del Perú encontrarán la mejor disposición para el diálogo, la negociación y el entendimiento, con la finalidad de llevar adelante nuestro propósito común de contar con un sistema interamericano renovado, funcional y que responda a los intereses de todos nuestros países. Gracias, señor Presidente.

El PRESIDENTE: Muchas gracias, señor Embajador. Ha pronunciado usted un discurso medular, que el Consejo ha escuchado con gran atención y que la Secretaría se dispondrá a registrar en el acta correspondiente.

3. La evolución del tratamiento de la protección de la democracia en la OEA y la iniciativa para negociar la Carta Democrática Interamericana: exposición del embajador Manuel Rodríguez Cuadros en la conmemoración del décimo aniversario del Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano y la resolución ag/res. 1080 (XXI-0/91) “democracia representativa”, Washington 28 marzo de 2001.

[...]

EL PRESIDENTE: Muchas gracias, señor Embajador. Corresponde ahora el uso de la palabra al Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, Representante Permanente del Perú.

EL REPRESENTANTE PERMANENTE DEL PERÚ: Muchas gracias, señor Presidente.

Quisiera iniciar mi intervención resaltando el significado del Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano. Creo que con una retrospectiva de diez años vistos, el Compromiso de Santiago conlleva un peso histórico innegable. De alguna manera, el tratamiento del tema de la democracia en el sistema interamericano deberá sistematizarse antes y después del Compromiso de Santiago. Es, en ese sentido, un punto de inflexión decisivo en la funcionalidad que tiene la democracia en el sistema interamericano.

Antes del Compromiso de Santiago, las sombras de la Guerra Fría distorsionaron el tratamiento del tema de la democracia en nuestra Organización. Desde 1948 hasta el inicio de la década de los noventa, la democracia fue básicamente una cuestión ideológica, fuertemente distorsionada por el impacto de la dicotomía capitalismo-comunismo y la estructura bipolar del poder mundial. Se pensó la democracia desde la perspectiva de la competencia de sistemas políticos que se reputaban excluyentes, y a menudo se subordinó el compromiso democrático y la democracia como valor a los requerimientos de la *realpolitik*, de la

seguridad nacional o continental o simplemente de la lucha ideológica. Esta percepción instrumental de la democracia no era coherente con las disposiciones del preámbulo de la Carta de la OEA y mucho menos con las disposiciones sobre derechos políticos y libertades fundamentales contenidas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

Los golpes militares, los regímenes de facto, las graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos que afectaron a miles de personas y que luego, como forma de resarcimiento y catarsis de justicia social y nacional, dieron lugar a las comisiones de la verdad se originaron, entre otras causas, en esa aproximación instrumental a la democracia desvinculada de los derechos humanos.

Todo esto fue posible porque al desvincular la democracia de los derechos humanos, esta pasó a ser solo una plataforma política subordinada a las luchas ideológicas. En ese contexto, los regímenes autoritarios que negaron la democracia adquirieron legitimidad e, inversamente, los compromisos democráticos de la OEA perdieron legitimidad y extraviaron su funcionalidad.

El Compromiso de Santiago, en el contexto del inicio del derrumbe de las estructuras ideológicas y del poder de la Guerra Fría, inició el camino para superar esta situación y recentrar, desde una perspectiva de derechos humanos, el tratamiento del tema de la democracia en la OEA y en el sistema interamericano.

La democracia, en el estado actual del desarrollo progresivo del derecho americano y del derecho internacional, es, esencialmente, a mi juicio, una cuestión de derechos humanos. De allí se deriva su legitimidad y su creciente universalidad en el actual sistema internacional. En esta perspectiva, se puede definir la democracia como el derecho de los seres humanos a vivir en un régimen político y jurídico que garantice la realización de las libertades fundamentales y sus derechos civiles, políticos, sociales y económicos. La democracia es el derecho a tener derechos. Y explica, también, que actualmente asistamos a la individualización de un nuevo derecho: el derecho humano a la democracia.

El derecho a la democracia es un derecho de finalidad, un derecho de los pueblos y, al mismo tiempo, un derecho subjetivo, individual, exigible al Estado. Es de finalidad en el sentido de que se proclama la democracia como un valor de interés universal, al cual deben propender todas las sociedades en el marco de sus especificidades culturales y nacionales. Se crean así las bases de una obligación de hacer, conforme a la cual los Estados deben promover la democracia como régimen político, como derecho a tener derechos. Es un derecho individual en cuanto al modo de ejercicio—derecho a elegir o acceder a la gestión pública, por ejemplo—, por su vinculación con el sujeto pasivo del derecho—que es el Estado— y en cuanto a su titularidad, que puede ser exigible por cada individuo. En el sistema interamericano es una obligación jurídica.

El pacto social democrático conlleva, desde el punto de vista del poder, una relación funcional entre la legitimidad que se deriva del sufragio universal, libre y justo, y la existencia de límites precisos a ese poder para que no se ejerza en contra de los derechos humanos de la población, para que el poder que emana de la ley no se ejerza ni contra la ley ni al margen de la ley. La democracia supone un límite constitucional y legal al ejercicio arbitrario del poder político. Si los seres humanos no son reconocidos en su pluralidad e individualidad por un orden político que a través de la ley garantice las expresiones de su libertad, ningún derecho humano podría ser garantizado. Para que los derechos humanos se respeten y sean en la práctica exigibles, es necesario que sean verdaderos poderes individuales y colectivos. Y ello solo lo garantiza la realización del derecho a la democracia.

Por transferir poderes, la democracia es también un mecanismo esencial para la lucha contra la pobreza y la desigualdad social. Como condición del sistema internacional, es un subproducto de las corrientes democratizadoras que sacuden al mundo desde el fin de la Guerra Fría. Es, también, una consecuencia de nuevas normas de derecho internacional formales y consuetudinarias, regionales y universales, que la consagran y la someten a la responsabilidad internacional. Por ello, no tienen validez jurídica ni axiológica las concepciones que buscan someter los valores democráticos a un supuesto relativismo cultural, que supondría, impropriamente, la existencia de pueblos que, en lugar de luchar por la libertad

y la participación en los asuntos públicos, luchan a favor de la dictadura y la opresión. La historia demuestra lo contrario. No existe sociedad en la que no exista una historia nacional, endógena, propia, política y cultural en favor de la libertad, la justicia y la participación en las decisiones políticas.

El Compromiso de Santiago se ubica en este contexto y forma parte de estas tendencias regionales y globales. Lo son también la resolución 1080 y el Protocolo de Washington, que establece una cláusula democrática para la participación continua en los órganos de la OEA.

Pero la preservación y defensa de la democracia, como ella misma, no constituye un proceso acabado ni estático. La democracia y su defensa será siempre un proceso abierto, dinámico, perfectible. Por ello, a diez años de la aprobación del Compromiso de Santiago, la democracia ha hecho y hace frente a nuevos desafíos, dificultades y amenazas que aconsejan asumir y renovar el impulso de Santiago para sistematizar y perfeccionar las normas, procedimientos y mecanismos de defensa de la democracia en la región.

La experiencia vivida por el Perú constituye una prueba de complejas formas con las que se puede atentar contra la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. En función de esta experiencia y otras que han tenido lugar en distintos países de la región más recientemente, es indispensable desarrollar y perfeccionar las normas y los mecanismos existentes.

En la hora actual, tres objetivos aparecen como prioritarios.

En primer lugar, la introducción de una cláusula democrática en el proceso de las cumbres americanas, iniciativa que el Perú respalda y que oportunamente manifestó dicho respaldo a partir de la iniciativa asumida por el Gobierno de la Argentina. La cláusula democrática reforzará el derecho de millones de personas a vivir en un sistema político en el que la vigencia del Estado de Derecho y las libertades individuales creen, simplemente, mejores condiciones para el goce de sus derechos, incluidos los derechos económicos y sociales.

En segundo lugar, es indispensable reforzar conceptualmente, normativamente y en la práctica, la interrelación existente entre los derechos humanos y la democracia. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha desbrozado el camino para la consagración normativa

del derecho humano a la democracia. La OEA debe transitar y avanzar en ese camino, que no le es ajeno. Ello implica, entre otras acciones, una utilización más intensa por parte de los individuos de las instancias cuasi jurisdiccionales y jurisdiccionales que constituyen la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos para exigir la restitución de los derechos políticos cuando estos hubieran sido afectados gravemente o violados. No debemos olvidar que los derechos políticos son justiciables en el sistema interamericano.

En tercer lugar, es una tarea pendiente el sistematizar, perfeccionar y fortalecer, con una visión de conjunto y con un enfoque que desarrolle la vinculación entre la democracia y los derechos humanos, los distintos compromisos y mecanismos que en el curso del tiempo se han ido aprobando en el marco de la OEA. Esta es la idea básica de la iniciativa presentada por el Perú para la aprobación de una Carta Democrática Interamericana.

Es indispensable contar con un instrumento global, sistematizado y coherente que integre las normas y mecanismos existentes, los fortalezca y, frente a los nuevos desafíos y amenazas que tiene la vigencia de la democracia y el Estado de Derecho, los desarrolle. Es indispensable, sobre todo, vincular con los mecanismos existentes para la defensa de la democracia los preceptos contenidos en la Declaración de Santiago, de 1959, que definen los estándares interamericanos de la democracia y el Estado de Derecho. Al mismo tiempo, resulta imperativo contar con mecanismos efectivos, consistentes y flexibles que permitan adoptar acciones concertadas en los casos donde la democracia se vea afectada por hechos distintos al tradicional golpe militar, pero con igual gravedad. Excepcionalmente, es necesario prever acciones para que se pueda actuar en los casos donde un gobierno legítimamente constituido haya atentado contra el Estado de Derecho en su propio país, negando así su legitimidad constitucional, así como aquellas situaciones en las que la vida democrática y el Estado de Derecho se vean afectadas por una restricción grave y sistemática de la libertad de expresión, la sujeción manifiesta de la administración de justicia al poder político o la violación grave y sistemática de los derechos humanos, incluidos los derechos políticos. Será necesario, asimismo, definir los componentes y el marco de acción de una diplomacia preventiva en materia de defensa de

la democracia, así como un marco de referencia flexible pero eficaz para la adopción de medidas de acción colectiva.

Estos nuevos desarrollos de nuestros compromisos democráticos deben permitir avanzar en las prácticas de la Organización, pasar de la teoría a la acción, cerrar la brecha existente entre los compromisos jurídicos y políticos y los cursos de acción, reales y concretos.

Este acto, señor presidente, es en sí mismo una expresión de reafirmación de nuestro compromiso con la democracia.

Es promisorio que, en la era de la globalización, las aspiraciones y la voluntad democrática de nuestros pueblos, afirmadas en la gesta misma de la independencia, converjan con la acción interna y externa de sus gobernantes. Estamos frente a una excepcional oportunidad histórica en la que es posible construir puntos de encuentro y cohesión entre la sociedad civil y el accionar de los gobiernos. Y es extraordinariamente alentador que esa convergencia pueda sustentarse en los valores de la democracia y de los derechos humanos.

Gracias, señor Presidente.

4. Nota del Representante del Perú, embajador Manuel Rodríguez Cuadros, al secretario general de la OEA, César Gaviria, con la que presenta el proyecto de Carta Democrática Interamericana en su texto originario y la ayuda memoria explicativa sobre el alcance de la iniciativa, Washington, 26 de abril de 2001.

*Representación Permanente del Perú ante
la Organización de los Estados Americanos*

RECEIVED
0926
2001 APR 26 P 4:14

Nota 7-5- M/134

Washington D.C., 25 de abril de 2001

Señor Secretario General:

Tengo a honra dirigirme a Su Excelencia, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 37 del Reglamento de la Asamblea General, a fin de hacerle llegar adjunto al presente, el texto del proyecto de resolución "Carta Democrática Interamericana", así como del memorándum explicativo, que será materia de consultas entre los Ministros de Relaciones Exteriores y jefes de delegación en la XXXI Asamblea General de la OEA, a realizarse en San José, Costa Rica.

Hago propicia la oportunidad para renovar a Su Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.



Manuel Rodríguez Cuadros
Manuel Rodríguez Cuadros
Embajador
Representante Permanente del Perú ante la
Organización de los Estados Americanos

Al Excelentísimo señor
César Gaviria
Secretario General de la
Organización de los Estados Americanos
Washington D.C.-

AYUDA MEMORIA

(Preparado por la Delegación del Perú)

Iniciativa sobre la Carta Democrática Interamericana:
Aspectos sustantivos y procesales de la propuesta

1. La motivación de la iniciativa
 - a. La iniciativa presentada por el Perú se origina en una evaluación constructiva de las normas y prácticas de la OEA en materia de promoción y defensa de la democracia, así como en su contraste con la realidad. Esta apreciación indica que es necesario un esfuerzo de sistematización de normas y mecanismos, así como la adecuación y desarrollo de estos últimos a una realidad que ha evolucionado en la última década para dotar de una mayor coherencia y eficacia a la promoción y defensa de la democracia.
 - b. El Perú ha recogido la preocupación y el interés de los Estados miembros para perfeccionar las normas y mecanismos de promoción y defensa de la democracia. Especialmente la aspiración común de contar con un sistema que otorgue seguridad jurídica y política; que sea eficaz; que tenga la suficiente flexibilidad para responder, sin formas rígidas ni preconcebidas, a situaciones emergentes muy disímiles; y, especialmente, que sus mecanismos y opciones de acción estén en concordancia con los estándares democráticos y de derechos humanos que se derivan de la Carta de la OEA, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los principios, normas, criterios y orientaciones aprobadas en los distintos órganos de la OEA.
2. Situación actual de las normas y mecanismos de la OEA sobre promoción, preservación y defensa de la democracia y la necesidad de su fortalecimiento y perfeccionamiento.
 - a. Los países miembros de la OEA han impulsado, desde 1991, a partir del Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, un proceso que está perfeccionando y desarrollando tanto las normas como los mecanismos y procedimientos para el fortalecimiento y la defensa de la democracia.
 - b. Este proceso tiene sus antecedentes en el Protocolo de Cartagena de Indias de 5 de diciembre de 1985, que determinó en su preámbulo que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región...” y en la Resolución 572-AG que estableció, en 1990, la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia.
 - c. El Compromiso de Santiago dispuso la conveniencia de crear mecanismos específicos de acción colectiva para la defensa de la institucionalidad democrática.

- 2 -

Bajo su amparo, la Asamblea General aprobó la Resolución 1080 que establece un mecanismo de acción en los casos en los que se produzca una interrupción abrupta del proceso democrático en un país miembro. Posteriormente, el Protocolo de Washington introdujo una Cláusula Democrática que permite la suspensión en sus derechos de participación al país cuyo gobierno legítimo haya sido derrocado inconstitucionalmente.

- d. La Resolución 1080 y el Protocolo de Washington constituyen los dos mecanismos institucionales con que cuenta el Sistema Interamericano en la actualidad para hacer frente a rupturas del orden institucional democrático. Al referirse a los mismos casos y al prever no exactamente las mismas medidas a adoptar, existe una disfuncionalidad básica entre ambos instrumentos, que es necesario resolver actualizando la Resolución 1080.
- e. Con posterioridad, y sin existir un mecanismo institucional específico, la Organización ha enfrentado situaciones no previstas en la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington. Se trata de situaciones muy variadas en las que, por diferentes causas, se afecta la institucionalidad democrática sin que se configure la situación tradicional del golpe de Estado o el derrocamiento militar. Los casos mas ilustrativos son los correspondientes al Perú y a Haití (en este caso la última resolución adoptada por el Consejo Permanente).
- f. Frente a la necesidad de dar respuesta a estas situaciones no previstas, los Estados miembros han venido actuando en términos casuísticos, con base en las disposiciones de la Carta, el Compromiso de Santiago y otras resoluciones posteriores.
- g. En síntesis, en el ámbito de la defensa de la institucionalidad democrática, el sistema posee mecanismos definidos - que deben compatibilizarse - en el caso del golpe militar o la interrupción abrupta del proceso democrático. No existen reglas del juego claras, ni referentes procesales definidos, en relación a la acción colectiva que puede asumir la organización en los casos en los que se afecte la institucionalidad democrática sin que ésta se interrumpa abruptamente. Es un vacío que hay que llenar, sin criterios rígidos pero con reglas básicas y flexibles que den seguridad jurídica al sistema y aseguren la eficacia de las medidas de acción colectiva.
- h. Por otro lado, es necesario, también, perfeccionar las funciones vinculadas a las misiones de observación electoral y a las actividades de promoción de la democracia, con la finalidad de vincularlas más con los estándares democráticos que se derivan de la Carta y las principales resoluciones sobre la democracia representativa. En las actividades de promoción es necesario seguir fortaleciendo la sociedad civil pero, para consolidar la institucionalidad democrática, es indispensable fortalecer la sociedad política.
- i. Finalmente, existen antecedentes valiosos que hay que integrar con las normas actuales, como la Declaración de Santiago de 1959, que tiene la virtud de enumerar los atributos de la democracia sin intentar definirla. Al mismo tiempo, parece indispensable desarrollar en el plano de lo normativo las vinculaciones existentes entre la democracia y los derechos humanos.

- 3 -

3. Criterios e ideas básicas sobre el contenido de la Carta Democrática Interamericana.
 - a. La propuesta peruana está dirigida a sistematizar, reforzar y desarrollar los mecanismos de protección y defensa de la democracia; a perfeccionar el marco de referencia de las misiones de observación electoral y las acciones de promoción de la democracia; a desarrollar en el ámbito normativo las relaciones entre la democracia y los derechos humanos; y, a integrar todos estos elementos en un texto sencillo cuya redacción ha buscado sustentarse en compromisos o en términos previamente acordados. El enfoque utilizado en la redacción del proyecto de Carta busca dotar de seguridad jurídica y política al sistema, sin criterios rígidos y, más bien, con un enfoque pragmático, flexible, donde el sentido final de los cursos de acción se deje a la ponderación de la voluntad de los Estados, en función de las características específicas que se tenga que enfrentar.
4. Sistemática del proyecto de Carta Democrática Interamericana presentado por el Perú.
 - a. En el contexto precedente, el proyecto de Carta Democrática Interamericana que presenta el Perú contempla la siguiente sistemática:
 - i. Preámbulo o párrafos considerativos del proyecto de resolución que apruebe la Carta.
 - ii. Texto de la Carta Democrática Interamericana
 - I. La democracia como principio de identidad y pertenencia en el sistema interamericano (Artículo 1, Artículo 2 y Artículo 3)
 - II. La democracia y los derechos humanos (Artículo 4, Artículo 5, Artículo 6 y Artículo 7)
 - III. Cláusula democrática (Artículo 8, Artículo 9 y Artículo 10)
 - IV. Mecanismos para preservación y defensa de la democracia (Artículo 11, Artículo 12, Artículo 13, Artículo 14, Artículo 15, Artículo 16 y Artículo 17)
 - V. La Democracia y las misiones de observación electoral (Artículo 18, Artículo 19, Artículo 20 y Artículo 21)
 - VI. La promoción de la democracia (Artículo 22, Artículo 23, Artículo 24, Artículo 25, Artículo 26 y Artículo 27)
 - VII. Democracia, gobernabilidad y lucha contra la pobreza (Artículo 28)

- 4 -

5. Aspectos procesales.

- a. El Gobierno del Perú considera que, teniendo en cuenta la importancia política del tema y el mandato otorgado por los Presidentes directamente a los Ministros de Relaciones Exteriores, sería conveniente iniciar de inmediato, en este nivel, las consultas y las negociaciones con la finalidad de poder cumplir con el encargo de los Jefes de Estado y de Gobierno.
- b. Con la finalidad de mantener dichas consultas y negociaciones a nivel de los Cancilleres, éstas podrían realizarse, por lo menos en una primera fase, a través de los Coordinadores Nacionales del Proceso de Cumbres, quienes están familiarizados con el mandato y tienen el contacto directo con los Ministros de Relaciones Exteriores.
- c. En los próximos diez días, los Coordinadores Nacionales podrían hacer llegar al Coordinador Nacional del Perú sus primeras reacciones y propuestas al proyecto de Carta.
- d. Inmediatamente después, un Representante Personal del Ministro de Relaciones Exteriores del Perú podría visitar las capitales con la finalidad de profundizar las consultas.
- e. Con base en el resultado de estas últimas, el Perú distribuiría una nueva versión, la misma que sería objeto de una consulta multilateral en una reunión de los Coordinadores Nacionales que podría realizarse en Lima, a inicios de la tercera semana de mayo.
- f. El texto que resulte de esta reunión negociadora sería revisado por los propios Cancilleres y sus equipos técnicos durante la Asamblea General de la OEA a realizarse en la primera semana de junio, en el ámbito de la agenda del diálogo de Cancilleres. Durante la Asamblea los cancilleres o jefes de delegación adoptarían las decisiones finales.

AG/RES.

()

CARTA DEMOCRATICA INTERAMERICANA

LA ASAMBLEA GENERAL,

RECORDANDO:

Que, conforme a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa, dentro del respeto del principio de no intervención;

CONSIDERANDO:

Que, la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa; y que la eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia, conforme se establece en los incisos d y f del artículo 3 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos;

TENIENDO PRESENTE:

Que, en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, los Ministros de Relaciones Exteriores expresaron su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa; y que la Resolución 1080 (XXI-

0/91) estableció, consecuentemente, un mecanismo de acción colectiva en el caso que se produzca una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización;

CONSIDERANDO:

La decisión de la Asamblea General contenida en la Resolución 1753 (XXX-0/00), sobre el envío al Perú de una misión para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el establecimiento de un diálogo entre el gobierno y las fuerzas políticas de la oposición;

TENIENDO EN CUENTA:

La Resolución del Consejo Permanente CP/RES. 786, a través de la cual se solicita al Secretario General que realice las consultas necesarias con el Gobierno de Haití y otros sectores de la comunidad política y la sociedad civil, sobre la posibilidad de un diálogo y el fortalecimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos en Haití;

RECORDANDO:

Que, en la Declaración de Nassau (AG/DEC.1XXII-O/92) los Estados miembros acordaron desarrollar mecanismos para proporcionar la asistencia que los Estados miembros soliciten para promover, preservar y fortalecer la democracia representativa, a fin de complementar y desarrollar lo previsto en la Resolución AG/RES 1080;

CONSIDERANDO:

Que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/RES.4 XXIII-O/93) los Estados miembros expresaron su convicción que la misión de la organización no se agota en la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como de un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas que afectan el sistema democrático

de gobierno;

REAFIRMANDO:

Que, el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en el Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;

TENIENDO PRESENTE:

Que los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas acordaron en la Declaración de la ciudad de Quebec que cualquier alteración inconstitucional o ruptura del orden democrático en un Estado del hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas, adoptándose un sistema de consultas políticas en el caso que se produzcan estas situaciones;

CONSIDERANDO:

Que, en la Declaración de la Ciudad de Quebec, aprobada en la III Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron instruir a los Ministros de Relaciones Exteriores para que, en el marco de la XXXI Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos para la defensa activa de la democracia representativa

RESUELVE:

Aprobar la siguiente:

CARTA DEMOCRATICA INTERAMERICANA

I

La democracia como principio de identidad
y pertenencia en el sistema interamericano

Artículo 1

La democracia representativa es el sistema político de los países que

forman parte de la Organización de los Estados Americanos y constituye un valor compartido en el que se sustentan sus regímenes constitucionales y el estado de derecho.

Artículo 2

Son elementos constitutivos de la democracia como sistema político, entre otros, la alternabilidad en el poder a través de elecciones periódicas, libres y justas, la libertad de expresión, la libertad de asociación, un régimen plural de partidos políticos y el respeto a las libertades fundamentales y los derechos humanos.

Artículo 3

Dentro del estado de derecho y el respeto a los elementos constitutivos de la democracia, se reconoce la más amplia pluralidad de regímenes de gobierno.

II

La Democracia y los Derechos Humanos

Artículo 4

La democracia es un derecho humano de los habitantes de las Américas y de sus pueblos, que otorga a los individuos la facultad de exigir un sistema político, basado en el estado de derecho, que garantice la realización de las libertades fundamentales y los derechos fundamentales.

Artículo 5

El ejercicio efectivo de la democracia en el Continente debe asegurar el goce de las libertades fundamentales y los derechos humanos contenidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en el Protocolo de San Salvador.

Artículo 6

El ejercicio efectivo de la democracia debe garantizar plenamente,

y sólo con las excepciones reguladas en la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, la protección del derecho a la libertad personal, las garantías judiciales, el principio de legalidad y de retroactividad, la libertad de conciencia y religión, la libertad de pensamiento y de expresión, el derecho de reunión, la libertad de asociación, la igualdad ante la ley, la protección judicial, el derecho a la propiedad privada, el derecho de circulación y residencia, así como los derechos políticos inherentes al régimen democrático: el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; el derecho de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y, el derecho de acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas.

Artículo 7

Las personas individuales cuyos derechos políticos y civiles vinculados al ejercicio de la democracia sean conculcados o violados, están habilitadas para interponer las denuncias o peticiones que estimen convenientes ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme a las disposiciones y procedimientos contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos.

III

Cláusula Democrática

Artículo 8

Cualquier alteración inconstitucional o ruptura del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado. La suspensión del derecho de participación del país concernido se sujetará a las disposiciones contenidas en el Artículo 9 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos,

enmendada por el Protocolo de Washington de 14 de diciembre de 1992.

Artículo 9

La decisión de suspensión será adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General con el voto afirmativo de dos tercios de los Estados Miembros.

Artículo 10

De manera simultánea a la decisión de suspender al gobierno que haya incurrido en esta responsabilidad, la Asamblea General, la Reunión de Consulta o el Consejo Permanente podrán decidir, a partir de una apreciación colectiva de la situación, la interposición de buenos oficios y la realización de gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el país miembro afectado.

IV

Mecanismos para la preservación y defensa de la democracia

Artículo 11

En el caso que se produzca una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático, o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros, el Secretario General o por lo menos un país miembro, pueden solicitar una reunión urgente del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación, conforme el procedimiento establecido en la Resolución 1080 (XXI-O/91). El Consejo Permanente podrá, a su vez, pedir la convocatoria de una reunión ad hoc de los Ministros de Relaciones Exteriores o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de diez días.

Artículo 12

Al mérito de la evolución de la situación y de la apreciación colectiva efectuada por los países miembros en el Consejo Permanente, la Asamblea General extraordinaria y/o la reunión ad hoc de Ministros de Relaciones

Exteriores, se podrá decidir la suspensión a que se refiere el Artículo 9 y/o las acciones de buenos oficios u otras que, en función de las especificidades de la situación, pueda adoptar la Asamblea General extraordinaria o la reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores.

Artículo 13

Como un elemento de información válido para la apreciación colectiva de la situación concernida, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con la celeridad que la urgencia requiera, pondrá a disposición de la Asamblea General extraordinaria y/o de la reunión ad hoc de consulta un informe sobre la situación de los derechos humanos, particularmente sobre las libertades individuales y el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos en el país miembro afectado.

Artículo 14

Cuando se produzcan situaciones en las que se altere gravemente la institucionalidad democrática, se afecte la realización de elecciones libres y justas o la vigencia de las libertades fundamentales y los derechos civiles y políticos, el Consejo Permanente podrá ser convocado por el Secretario General o cuando menos por un Estado miembro, para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar medidas dirigidas al restablecimiento de la institucionalidad democrática.

El Consejo Permanente, a su vez, podrá solicitar la convocatoria de una reunión extraordinaria de la Asamblea General o una reunión ad hoc de los Ministros de Relaciones Exteriores.

Artículo 15

El Consejo Permanente, la Asamblea General y/o la reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores adoptarán las medidas que estimen adecuadas en función de la situación existente, incluyendo, entre otras, la interposición de buenos oficios, el envío de una misión ad hoc o el establecimiento de mecanismos para promover el diálogo entre las partes concernidas.

Artículo 16

Todas las decisiones y acciones que puedan adoptar y decidir el Consejo Permanente, la Asamblea General y la reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores, serán necesariamente compatibles y concordantes con las disposiciones contenidas en la Carta, las resoluciones aplicables, las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las normas del Derecho Internacional.

Artículo 17

Cuando se produzcan situaciones en las que se adviertan factores que puedan afectar la institucionalidad democrática de un país miembro, el Secretario General, en uso de sus facultades, podrá realizar visitas, a solicitud o con el consentimiento del gobierno afectado, con la finalidad de hacer una apreciación de la situación. El Secretario General, al término de estas misiones preventivas, elevará un informe al Consejo Permanente. Toda decisión que conlleve el envío de una misión de buenos oficios o de naturaleza similar requerirá, necesariamente, una decisión del Consejo Permanente.

V

La democracia y las misiones de observación electoral

Artículo 18

La Secretaría General, en uso de sus facultades y a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia, siempre a solicitud del país interesado, enviará misiones de observación electoral con el alcance y la cobertura que se determine en el Convenio de Cooperación que para esos efectos se suscriba con el país miembro interesado.

Artículo 19

Las misiones de observación electoral se realizarán siempre y cuando en el país que la solicite se den las condiciones de estándares internacionales mínimos respecto del carácter libre y justo del proceso electoral. La Secretaría General podrá enviar misiones preliminares con el objetivo de hacer una apreciación de las condiciones básicas del proceso electoral en el

país interesado.

Artículo 20

Si no existiesen condiciones mínimas para la realización de elecciones libres y justas con base a los estándares internacionales y siempre con el consentimiento o la solicitud del gobierno interesado, la Unidad para la Promoción de la Democracia podrá enviar misiones técnicas destinadas a contribuir a la mejora de los sistemas electorales para crear dichas condiciones. En este caso, el envío de una misión de observación electoral posterior será determinada en función de los resultados de la misión técnica previa.

Artículo 21

Las misiones de observación electoral se conducirán desde un punto de vista técnico y jurídico con sujeción a las disposiciones contenidas en la Carta de la OEA, las resoluciones de la Organización relativas a la democracia representativa y las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, especialmente las relativas a la vigencia de las libertades individuales, los derechos civiles y los derechos políticos.

VI

La promoción de la democracia

Artículo 22

La Secretaría General, a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia, desarrollará diversas actividades y programas dirigidos a la promoción de la democracia y a la difusión de los valores inherentes a un régimen político fundado en las libertades individuales y el estado de derecho.

Artículo 23

Los programas y acciones de las instituciones y los valores democráticos pondrán énfasis en la creación de una cultura democrática y en la educación de la niñez y la juventud en los principios y prácticas de

una sociedad democrática, fundada en los valores de la libertad y la justicia social.

Artículo 24

La promoción y difusión de los valores democráticos tendrá, asimismo, como áreas prioritarias el fortalecimiento institucional de la sociedad política y de la sociedad civil, propiciando el fortalecimiento de ambas y una creciente interrelación en el proceso de toma de decisiones.

Artículo 25

Es del interés de la comunidad democrática interamericana promover de manera sistemática la participación de la población, especialmente de los jóvenes, las mujeres y los sectores sociales más pobres y marginales, en la vida política democrática.

Artículo 26

Los partidos políticos y los movimientos políticos organizados institucionalmente son componentes insustituibles de la democracia, pues a través de su representación la población ejerce su poder soberano. Es un interés prioritario de la comunidad democrática interamericana promover la participación creciente y representativa de la población en los partidos y fuerzas políticas, como el medio más adecuado para el fortalecimiento de la vida democrática.

Artículo 27

El fortalecimiento de la sociedad civil y su vinculación creciente con los procesos de toma de decisiones del Estado constituye también una prioridad esencial para la promoción de la democracia.

VII

Democracia, gobernabilidad y lucha contra la pobreza

Artículo 28

La eficacia, transparencia y probidad de la gestión gubernamental constituyen elementos esenciales para el fortalecimiento del Estado y la vida

democrática en la región. La gobernabilidad es un requisito para la eficacia de la administración del Estado y para una relación participativa con los gobernados. La democracia, por transferir poderes, es el medio más idóneo para lograr la cohesión social y la distribución equitativa de la riqueza. La pobreza y los niveles bajos de desarrollo son factores estructurales que afectan la democracia y cuya superación constituye un interés compartido solidariamente por todos los Estados miembros.

PRONUNCIAMIENTOS

**EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA SOCIEDAD PERUANA
DE DERECHO INTERNACIONAL SALUDA LOS ESFUERZOS
DE NEGOCIACIÓN PARA HALLAR SALIDA A LA CRISIS EN
VENEZUELA**

PRONUNCIAMIENTO SPDI N° 001-2021

El Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional cumple con expresar que:

1. Saluda la realización de una nueva voluntad de negociación entre las fuerzas políticas de oposición de Venezuela y altas autoridades del gobierno de ese país, a efectuarse desde el viernes 13 de agosto próximo en la ciudad de México, conducentes al inicio de negociaciones con el propósito de lograr acuerdos que permitan facilitar la solución a la aguda crisis que atraviesa ese país y su retorno a la democracia. Asimismo, expresa su ferviente deseo que tales tratativas fructifiquen en compromisos que permitan su cabal reincorporación a la democracia representativa, al total respeto de los derechos humanos y a condiciones de pleno bienestar ciudadano.
2. Ese nuevo proceso de negociaciones cuenta con un muy significativo respaldo de diversos actores internacionales, incluyendo, entre otros, a la Unión Europea, a los Estados Unidos, a México, a Noruega, a Francia, a Rusia y a los Países Bajos.
3. Ante la gravedad de la crisis venezolana y los reiterados fracasos anteriores en los procesos de negociación entre los actores políticos de ese país, resulta fundamental que la comunidad internacional

exprese su apoyo a través de mensajes y mecanismos unificados, para que este nuevo intento alcance el buen éxito esperado.

4. El Estado peruano, como parte actuante de la comunidad internacional, seguirá coadyuvando activa y decididamente con los esfuerzos negociadores que se efectuarán en la reunión de la Ciudad de México, en consonancia con el cambio de circunstancias políticas en nuestra región respecto de la crisis venezolana y de acuerdo con su reiterado interés de contribuir constructivamente con los esfuerzos de la comunidad internacional en la procura de una solución pacífica y democrática para la crisis de la hermana República venezolana, dentro de la normas y principios del derecho internacional.
5. El anuncio realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de nuestro país, debe ser comprendido dentro del contexto y el objetivo de un evidente proceso de cambio de las circunstancias vigentes en torno a la crisis venezolana y como una iniciativa de actualización de nuestra política exterior para articularla con los referidos esfuerzos de apoyo que variados e importantes actores internacionales vienen brindando para el logro de una solución pacífica en ese hermano país.

Lima, 10 de agosto de 2021

EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO INTERNACIONAL CONDENA EL TERRORISMO COMO CRIMEN DE LESA HUMANIDAD

PRONUNCIAMIENTO SPDI N° 002-2021

El Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional (SPDI) reafirma su firme condena a todo acto de terrorismo por ser crimen de lesa humanidad, conforme a lo establecido por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y de acuerdo a las convenciones y resoluciones pertinentes de la ONU y la OEA.

Asimismo, declara que ni su apología ni un sesgado revisionismo sobre sus causas y origen pueden ser atribuidos a las instituciones tutelares y formativas de la Nación, ni imputar su comisión a un país integrante del sistema interamericano.

Dentro del Estado de derecho y de acuerdo al orden constitucional que rige en nuestro país, corresponde al Congreso de la República analizar y resolver con objetividad y justicia la delicada cuestión materia de este pronunciamiento.

Lima, 17 de agosto de 2021

**PRONUNCIAMIENTO DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA
SPDI SOBRE EL RESTABLECIMIENTO DE RELACIONES
DIPLOMÁTICAS ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA DEL
PERÚ Y LA REPÚBLICA SAHARAUI**

PRONUNCIAMIENTO SPDI N° 003-2021

El Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional (SPDI) cumple con expresar lo siguiente:

1. Las relaciones del Perú con la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) son de larga data. El 16 de agosto de 1984, el gobierno del presidente Fernando Belaunde Terry reconoció a dicha república. Luego, el 5 de mayo de 1987, el gobierno del presidente Alan García, estableció relaciones diplomáticas. El gobierno del presidente Alberto Fujimori, en septiembre de 1996, decidió suspender las relaciones con la RASD. De esta manera, el comunicado de Cancillería, del 8 de setiembre último, anunció que los dos países acordaron el restablecimiento de sus relaciones diplomáticas.
2. El Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos, consiste en el derecho de un pueblo a decidir sus propias formas de gobierno, perseguir su desarrollo económico, social y cultural, y estructurarse libremente, sin injerencias externas y de acuerdo con el principio de igualdad; siendo consagrado en la Carta de San Francisco y reconocido en diversas resoluciones de la Asamblea General de la ONU, así como en la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia del 16 de octubre de 1975, sobre el caso, precisamente, del

Sahara Occidental, y, sentencias en las controversias entre Burkina Faso v. República de Malí (1986) y entre Portugal v. Australia sobre el caso de Timor del Este (1995).

3. El Estado de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), ha demostrado existir como sujeto de Derecho Internacional, desde que éste ejerce actos jurídicos internacionales como el derecho de legación al sostener relaciones diplomáticas con unos 40 Estados, el derecho de suscribir tratados, el derecho de ser miembro de la Unión Africana (UA), *inter alia*. Conforme con el Derecho Internacional, si un Estado puede ejercer actos jurídicos internacionales es entonces sujeto de Derecho Internacional.
4. El reconocimiento de un Estado es declarativo, no constitutivo. Por tanto, el reconocimiento no constituye al Estado. La RASD tiene embajadas residentes en 18 Estados y sostiene relaciones diplomáticas con 40 Estados. Asimismo, 85 Estados reconocen a la RASD.
5. Muchos Estados que no reconocen a la RASD, sí reconocen al Frente Polisario, que es el Movimiento de Liberación Nacional (MLN) que creó a la RASD en 1976.
6. En virtud del principio de soberanía y de conformidad con lo que establece la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, un Estado puede sostener relaciones con los Estados o sujetos de Derecho Internacional, incluyendo los MLN. Por lo tanto, salvo que contradiga una política expresa de la ONU, el derecho de establecer relaciones diplomáticas con la RASD o el Frente Polisario no es violatorio del Derecho Internacional.
7. La ONU considera que el Sahara Occidental es integrante de la *Lista de Territorios No Autogobernados de las Naciones Unidas*. Desde 1965, la Asamblea General de la ONU adoptó su primera resolución pidiendo a España la descolonización del territorio, y en 1966, pidió la celebración de un referéndum. En 1991, la ONU creó la Misión de las Naciones Unidas para la Organización de un Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO) y, desde esa ocasión, la ONU ha defendido la necesidad de un *referéndum* para determinar el futuro del país.

España, por su parte, no reconoce la anexión de Sahara Occidental por Marruecos, situación que no es afectada por la decisión peruana.

Lima, 09 de setiembre de 2021

COMUNICADO DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA SPDI RESPECTO A LAS RELACIONES DIPLOMATICAS CON VENEZUELA

COMUNICADO SPDI N° 04-2021

El Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional (SPDI), como institución académica especializada, tiene a bien realizar algunas precisiones en torno a las relaciones diplomáticas con la hermana República de Venezuela:

1. El Perú y Venezuela nunca rompieron relaciones diplomáticas. Se reconoció al señor Juan Guaidó como Presidente encargado porque así fue proclamado por la Asamblea Nacional de ese país en enero del 2019; y, en enero del 2021, se instaló una nueva Asamblea Nacional. Durante este periodo nuestras relaciones se han mantenido a nivel consular.
2. El artículo 118°, inciso 11, de la Constitución Política del Perú, dispone que corresponde al Presidente de la República, dirigir la política exterior y las relaciones internacionales. Asimismo, conforme al artículo 3°(a) del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), es función rectora de esta Cartera “formular, ejecutar y evaluar la Política Exterior, de conformidad con las directrices del Presidente de la República y la Política General del Estado”.
3. En ese marco de constitucionalidad y legalidad, el Gobierno Nacional ha dispuesto, en consuno con el Gobierno de Venezuela, que las relaciones se eleven al más alto nivel.

4. Confiamos que dicha decisión lleve intrínseca la necesaria y urgente revigorización de la cooperación bilateral, en un contexto poblacional de más de un millón de venezolanos en el Perú y en plena crisis sanitaria, lo que supone serios desafíos por atender para nuestra política nacional, sobre todo en materia de derechos humanos.
5. Llevar las relaciones diplomáticas al nivel mencionado, no se opone ni interfiere en lo absoluto en la investigación preliminar que, a pedido también de nuestra Cancillería, viene llevando a cabo la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (CPI) contra el señor Nicolás Maduro Moros y otras personas, por la supuesta comisión de delitos de lesa humanidad y violación a los derechos humanos.
6. El Perú, como país respetuoso y promotor del derecho internacional y, concretamente, de los principios *ius cogens* de solución pacífica de controversias, la buena fe y la no intervención, ha respaldado el diálogo que se viene llevado a cabo entre el oficialismo y la oposición en Venezuela, con la facilitación del Reino de Noruega y el acompañamiento de los Países Bajos y Rusia, y, con sede en México.
7. Finalmente, saludamos la decisión del Gobierno de no continuar con el procedimiento para nombrar como Embajador del Perú en Venezuela al señor Richard Rojas García, en fiel observancia y cumplimiento de una orden judicial que impide la salida del país de la referida persona por el plazo de seis meses.

Lima, 22 de octubre de 2021

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Díaz Galán, Elena C. (2021). *La Seguridad Internacional en las Américas: Logros Normativos de la Integración Regional y Subregional*. Valencia: Tirant Lo Blanch. pp. 222.

Para mí es muy grato hacer una reseña del libro de la profesora Elena C. Díaz Galán para la Revista de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional (RPDI). La Dra. Díaz Galán es Profesora Ayudante en Derecho Internacional Público de la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid.

El libro de la autora titulado “*La Seguridad Internacional en las Américas: Logros Normativos de la Integración Regional y Subregional*” tiene como propósito el estudiar el tema de la Seguridad en las Américas desde la perspectiva del Derecho Internacional Público, propósito que considero cumple a plena satisfacción.

El libro bajo estudio tiene dos capítulos. En el primero aborda el tema de: “*La Integración Regional: La Dificil Conformación de un Pilar Autónomo de Seguridad*”, mientras que en el segundo capítulo se refiere a: “*La Integración Subregional: Un Proceso Evolutivo y Complementario en Materia de Seguridad*”.

A través de estos dos capítulos, la autora nos presenta, desde la perspectiva de la seguridad, los diversos procesos de integración, en las Américas, destacando entre ellos los de América del Norte (Tratado México-Estados Unidos- Canadá y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte); los de América del Sur (CELAC y UNASUR), y, del mismo modo, la autora desarrolla los mecanismos de integración, siempre desde la perspectiva de la seguridad, que existen en Centroamérica y en el Caribe.

La profesora Díaz Galán concluye con acierto que: “*la pertenencia de Estados Unidos al continente americano, principal potencia mundial, será (siempre) un factor primordial en el examen de las cuestiones de seguridad en toda la región*” (pág. 19). Y añade, que se ha señalado, que Estados Unidos habría alineado a México y al Canadá hacia la política internacional que le interesa” (pág. 32).

La autora también constata que: “*la seguridad no es, en principio, un campo prioritario de los esquemas de integración regional, aunque aparezca con más intensidad en unos que en otros*” (pág.32) y que la seguridad habitualmente no es un objetivo inicial y esencial de la integración en América Latina (pág. 35).

Del mismo modo, la profesora Díaz Galán, en sus conclusiones, indica que, en principio, la seguridad no es una prioridad en la integración de América Latina (pág. 221), reconociendo que los esfuerzos de integración en América Latina se encuentran fundamentalmente en los aspectos económicos y comerciales. Concluye también que la integración de América Latina pasaría por una crisis (pág. 222).

La autora también aborda los procesos de integración de la UNASUR y de la CAN, donde reconoce, que, en ambos mecanismos, hay un mayor contenido de temas de seguridad, pero recordando “*la proclamación de América del Sur como Zona de Paz*” (pág. 111) y los compromisos asumidos por estos países, con anterioridad, como el Tratado de Tlatelolco, la Convención de Ottawa sobre minas antipersonales, y, los acuerdos sobre armas convencionales de las Naciones Unidas aceptando que: “*la Proclamación de América del Sur como Zona de Paz trae aparejada la obligación de eliminar y erradicar todo tipo de armas en la región, para contribuir a la paz a través del desarme*” (pág. 111).

Sobre el particular, nos hubiera gustado que el libro aborde con mayor extensión, el tema de la seguridad en la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del TIAR, pero creemos que ello puede quedar para próximos trabajos de la autora.

El tema de la seguridad es un tema muy especializado en la región latinoamericana. Se puede afirmar que después del fin de la guerra fría¹, el enfoque ha cambiado sustantivamente, enfatizándose ahora, en los temas de cooperación entre las naciones, y, las denominadas nuevas amenazas como las economías criminales que depredan los recursos naturales de los países

¹ Sobre este tema puede verse mi libro: *The Organization of American States. The Role of the OAS and the Inter-American Democratic Charter in the Twenty-First Century*. Saarbrücken: Scholars' Press, 2016, p. 11

y que, asimismo, erosionan la gobernabilidad democrática. Igualmente, existen otras amenazas como la ciberseguridad, las pandemias como la COVID-19 y los desastres naturales.²

En tal sentido, el libro de la autora es oportuno y bienvenido puesto que pone el acento en un tema vigente y actual, como la seguridad regional, que los países de las Américas requieren tener presente como componente esencial de sus democracias³. En ese sentido, el libro reseñado hace un aporte importante a este debate que se encuentra en permanente evolución, como el mundo del siglo veintiuno, en el que actualmente vivimos.

Dr. Germán Vera Esquivel*

² Schiappa-Pietra, Oscar. Repensar la Seguridad y la Defensa Nacionales. Blog RPP, 05 de Noviembre del 2021.

³ Vera, Germán. La Carta Democrática Interamericana y el Rol de la OEA en el Siglo XXI. Lima: Instituto de Estudios Social Cristianos, 2014, p. 44.

* Miembro Titular de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional.

Tzouvala, Ntina. (2020). *Capitalism as Civilisation: A History of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 261.

La profesora Ntina Tzouvala es, en la actualidad, una de las académicas más destacadas en nuestra materia, por lo cual quisiera comenzar señalando, en primer lugar, que el libro titulado “*Capitalism As Civilisation: A History of International Law*”, basado en su tesis doctoral, es, además de una lectura brillante sobre la historia del derecho internacional desde la vertiente marxista¹, una referencia obligada en la historiografía reciente en los estudios iusinternacionalistas.

En su obra, Tzouvala explora la noción de “estándar de civilización” como un patrón argumentativo sobre el derecho internacional² que persiste más allá del siglo XIX y que oscila en una tensión permanente entre dos extremos, que son la “*logic of biology*” (lógica de la biología), que supone la exclusión de lo no occidental por encontrarse fuera del modo de producción capitalista, y la “*logic of improvement*” (lógica del desarrollo), que encarna el llamado a las comunidades no occidentales a integrar el Occidente mediante la transformación capitalista³. Este esquema, marcado por la discriminación racial, feminización e infantilización⁴ por parte de Occidente, produce una jerarquía inmutable en la argumentación jurídica internacional⁵.

De acuerdo con la autora, la “*logic of biology*” o la *logic of improvement*” no funcionan como factores explicativos aislados, sino es la coexistencia de ambos elementos lo que configura el “estándar de civilización”. En ese contexto, el capitalismo se presenta, por un lado, como “*the essential precondition of full sovereign rights under international law*”⁶ al cual todas las sociedades deben aspirar, pero cruelmente este estándar no puede ser alcanzado por aquellas colectividades ajenas al modo de producción capitalista⁷.

El libro analiza periodos históricos claves del derecho internacional (XIX – XXI), a través de la tensión dialéctica entre la “biología” y el

⁶ Op. Cit., p. 54.

⁷ Op. Cit., p. 55.

“desarrollo”. En primer lugar, estudia la extraterritorialidad en la era decimonónica, debiéndose destacar su reflexión respecto de los “tratados desiguales”, a través de los cuales las potencias occidentales ejercieron una jurisdicción extraterritorial sobre sus nacionales en los Estados “semi-civilizados”⁸. Además, sostiene el espíritu reivindicativo de estos últimos para defender sus recientes adquiridas jurisdicciones de ese entonces, lo que ilustra brillantemente a través del famoso caso “Lotus”⁹.

En el tercer capítulo de su libro¹⁰, explora el sistema de mandatos de la Sociedad de las Naciones (SdN), demostrando que “el estándar de civilización” se mantiene en sus dos lógicas subyacentes, pero reconfigurándose bajo el esquema burocrático de una primera organización internacional de aspiración universal. En ese sentido, no es que el referido estándar desapareciese con la SdN, sino que perduró hasta el surgimiento de las Naciones Unidas. Este es un punto clave de su argumentación porque, entrado el siglo XX, la literatura, comúnmente, no discute la posibilidad de la supervivencia del concepto.

Sin embargo, mediante una articulada relectura de la saga de casos sobre el Sudeste africano ante la Corte Internacional de Justicia¹¹, demuestra que los intereses del Tercer Mundo, la postura de los Estados Unidos de América y Reino Unido, y la intransigencia de Sudáfrica generaron un potente escenario judicializado de discusión cuyo eje transversal fue el estándar de civilización¹². Por último, demuestra que dicho estándar se mantiene en pie en pleno siglo XXI¹³ como una estructura argumentativa prominente para entender el derecho internacional a través de la famosa doctrina del “*unwilling or unable*”¹⁴.

⁸ Op. Cit., pp. 75 – 76. C.f. Cassese, Antonio. *Diritto internazionale (a cura di Paola Gaeta)*, Bolonia: il Mulino, 2013, pp. 35-37.

⁹ Tzouvala, Ntina. Op. Cit., p. 77.

¹⁰ Op. Cit., pp. 88 - 128.

¹¹ Op. Cit., pp. 129 - 166.

¹² Op. Cit., p. 138.

¹³ Op. Cit., pp. 167 - 211.

¹⁴ Sobre la historia de esta doctrina, revisar Deeks, Ashley. “Unwilling or Unable”: Toward a Normative Framework for Extraterritorial Self-Defense, *Virginia Journal of International Law*, vol. 52, n.º 3, pp. 483-550.

Todos estos episodios seleccionados por la autora muestran una interconexión a través del concepto central de su obra, que es el estándar de civilización.

La lectura de “*Capitalism As Civilisation*” es recomendable por varios motivos.

En primer lugar, la narrativa que expone es un esquema teórico útil para entender las reflexiones de los iusinternacionalistas semiperiféricos del siglo XIX – pensando en América Latina, por ejemplo –, cuyas contribuciones pueden ser explicadas desde las variables subyacentes al estándar de civilización. La lectura de Tzouvala se suma, de esta manera, al famoso texto de Becker Lorca, “*Mestizo International Law*”¹⁵. Sin embargo, la autora no pretende que su contribución quede encerrada en ese siglo, sino que demuestra, finalmente, el esquema dialéctico del estándar de civilización perdura hasta nuestros días como una herramienta argumentativa para explicar recientes fenómenos y doctrinas que acontecen en el orden internacional contemporáneo.

Sobre este punto, en el caso de mis propias investigaciones¹⁶, su esquema resulta interesante para explicar la doctrina de la responsabilidad de proteger (R2P), la cual es un constructo conceptual que se centra en la protección de las poblaciones frente a los crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y depuración étnica, pudiendo ser explicado desde el molde de la “biología” y el “desarrollo”. Ello debido a que solo los Estados capitalistas (o desarrollados) son los que constituirían los Estados “responsables” y de estos, son los más capitalizados los que podrían ejercer la fuerza armada a través del Consejo de Seguridad (pensando en el P5) – lógica de la biología –, mientras que los otros Estados están *llamados a ser*

¹⁵ Becker Lorca, Arnulf. *Mestizo International Law. A Global Intellectual History 1842-1933*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

¹⁶ Rosales Zamora, Pablo César. *La responsabilidad de proteger en el marco del jus contra bellum: la respuesta de Naciones Unidas a los crímenes atroces*, tesis de licenciatura en Derecho, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014. Rosales Zamora, Pablo César. La responsabilidad de proteger en el derecho internacional: el caso de Libia en el contexto de la Primavera Árabe, *Anuario 2015 del Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica (CICAJ)*, 2016, pp. 319- 366.

responsables para proteger a sus poblaciones de los crímenes internacionales – lógica del desarrollo –, careciendo realmente de esa posibilidad, por ser imposible alcanzar el estatus capitalista de los primeros.

En segundo lugar, Tzouvala ofrece una reformulación y crítica interesante del concepto “diferencia cultural” de Anthony Anghie, mediante el cual este autor explica la misión civilizatoria del colonialismo, basada en la división del mundo europeo y no europeo, como se observa en varios de los teóricos de TWAIL (*Third World Approaches to International Law*). Tzouvala anota que el enfoque de Anghie no toma en cuenta que la idea de la superioridad civilizatoria no es exclusiva de Occidente¹⁷, y que la razón de la superioridad del derecho internacional eurocéntrico del siglo XIX es debido a su íntima relación con el capitalismo y el alcance global de este¹⁸. Esta es una observación muy interesante, porque entabla un diálogo que deconstruye y reformula las premisas de otra destacable corriente crítica del derecho internacional¹⁹.

Otra razón adicional por la que encuentro interesante el libro de Tzouvala es la explicación metodológica que emplea sobre la importancia de la lectura (*reading*) para quienes nos dedicamos al derecho internacional²⁰. Esta es una actividad implícita a nuestros quehaceres, sea cual sea el rol que ejerzamos en derecho internacional; sin embargo, muy poca atención se le ha prestado por la doctrina²¹. Tzouvala subraya que no solo se trata de la revisión de los textos, sino de sus omisiones y silencios. Este modo de entender las cosas se convierte en una verdadera llave metodológica para apreciar, en su real dimensión, las recientes tendencias de lecturas críticas

¹⁷ Tzouvala, Ntina. Op. Cit., pp. 85-86.

¹⁸ Tzouvala, Ntina. Capitalism, Civilisation and International Law, *TWAILR: Dialogues*, 6 de noviembre de 2020, disponible en : <<https://twailr.com/capitalism-civilisation-and-international-law/>>

¹⁹ Si bien TWAIL y el marxismo son corrientes críticas del derecho internacional cercanas entre sí, un gran número de autores de la primera se inclina por realizar una lectura postcolonial del imperialismo (basada en la otredad), mientras que la segunda corriente plantea que la esencia del expansionismo imperialista es, fundamentalmente, un fenómeno capitalista.

²⁰ Tzouvala, Ntina. *Capitalism As Civilisation: A History of International Law* (...), pp. 7 y ss.

²¹ Tzouvala, Ntina. Op. Cit., p. 9.

del derecho internacional y que podría servir para la construcción de nuevas investigaciones en nuestro medio.

Finalmente, recomiendo la lectura, no solo de este texto, sino de otras contribuciones de la autora²², porque constituye un referente obligado para entender las nuevas tendencias en el estudio de la historia del derecho internacional.

Prof. Pablo César Rosales Zamora*

²² Para encontrar otras contribuciones de Tzouvala, véase el siguiente enlace de la *Australian National University*: <<https://law.anu.edu.au/people/ntina-tzouvala>>

* Doctorando en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Profesor de Derecho Internacional Público y Derecho de los Tratados en la Facultad de Derecho de la UNMSM. Asesor en la Oficina de Derecho Internacional Público del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Perú. Correo electrónico: pablo.rosales@unmsm.edu.pe

Villegas Delgado, César. (2020). *Bioseguridad, Bioterrorismo y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 244 páginas.

Tras haberse decretado formalmente, el 30 de enero del 2020, una “Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional” (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) tras haberse propagado una neumonía atípica causada por un nuevo coronavirus, la vida de millones de seres humanos ha cambiado para siempre. Desafortunadamente, a mayo de 2021, han fallecido casi tres millones y medio de personas y ciento sesenta y ocho millones más se habrían infectado, la economía mundial se ha desplomado a niveles insospechados, las personas que viven en los países menos desarrollados han sido las más afectadas, principalmente porque sus sistemas e infraestructuras de salud pública han demostrado ser extremadamente frágiles, cuando no inexistentes, a la hora de hacer frente a la pandemia. Actualmente, nos encontramos haciendo frente a la cuarta ola de contagios en el mundo, a pesar de que la comunidad científica mundial ha conseguido, en tiempo récord, desarrollar la vacuna contra el Covid-19, lo cierto es que tenemos un reto mayúsculo por delante para lograr que la misma sea de acceso universal, de tal forma que logremos la tan ansiada inmunidad de grupo a escala mundial para poder vencer a la enfermedad. Hasta en tanto ese momento no llegue, la población mundial seguirá sometida a fuertes restricciones de sus derechos y su libertad, tenemos por delante un año muy complicado, e incluso una vez vencido el virus el mundo pospandémico no volverá a ser igual, nuestra vida habrá cambiado para siempre a causa de esta enfermedad.

Episodios como los que hemos tenido que padecer este fatídico periodo 2020-2021 pueden volver a surgir de la nada, en cualquier otro momento y en cualquier otra parte del mundo pues, como bien se ha reconocido por parte de la comunidad científica, la propagación de nuevas enfermedades, sobre todo las zoonóticas, está siendo cada vez más habitual ¿acaso tendrá que ver con la degradación medioambiental del planeta? Muy probablemente así sea y, en este caso, la intervención del ser humano puede llegar a ser determinante en dicho proceso. Ahora bien, ¿sería posible que

la propagación de un nuevo virus igual o peor que el del Covid-19 no fuera natural sino intencional? Como posibilidad existe, desde luego.

Como es sabido, el empleo de enfermedades como arma ha sido un recurso ampliamente utilizado por el hombre a lo largo de la Historia, de hecho, se sospecha que alguna de las siete plagas de Egipto, descritas en el Antiguo Testamento, no fue otra cosa que el ántrax, zoonosis que acabó con gran parte del ganado y diezmó a la población. Los romanos, por ejemplo, arrojaban cadáveres en los pozos con la intención de contaminar el agua y forzar el traslado de la población de una determinada zona. En el año de 1346, durante el asedio de Kaffa, los tártaros sufrieron un brote de peste en sus campamentos y decidieron deshacerse de los cadáveres infectados lanzándolos mediante catapultas en la ciudad sitiada con el objeto de infectar a los defensores genoveses y conseguir su capitulación.

Ahora bien, y a pesar de que la amenaza del terrorismo biológico sería más antigua de lo que parece, lo cierto es que el temor y la preocupación de los gobiernos occidentales ante la posibilidad de un ataque bioterrorista, sobre todo por parte de entidades no estatales, habría cobrado una inusual importancia en estas últimas dos décadas, las primeras del Siglo XXI.

Cabe recordar, en este sentido, que pocas semanas después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, el redactor de un periódico de Florida se convertía en la primera víctima de los ataques perpetrados con ántrax que aterrorizaron a la sociedad norteamericana mediante cartas, enviadas a distintas personas relacionadas con los medios de comunicación y la política¹. Una ola de miedo recorrió Washington,

¹ El dos de octubre de 2001, Robert Steven llegó por su propio pie a urgencias del centro médico JKK en Florida, pese a estar confuso y con fiebre. Acababa de regresar de un viaje de vacaciones por Carolina del Norte. Poco tiempo después Larry Bush, del departamento de enfermedades infecciosas, a petición de emergencias, examinaba a un hombre en estado de coma y entrevistaba a su mujer que esperaba a pie de cama. Roberts, editor del diario "Sun" de Miami, se convirtió en la primera víctima del ataque bioterrorista de ántrax que se inició el 18 de septiembre de 2001 y que utilizó el servicio postal de los Estados Unidos para difundir esporas a varias oficinas de medios de comunicación, a hogares y a sedes gubernamentales. El resultado fue un total de 22 personas infectadas, de las cuales cinco murieron.

lo que llevó a muchas personas a tomar antibióticos para el caso de que hubiesen podido estar expuestos a dicho agente.

Pese a que éste no sería el primer intento de utilizar agentes biológicos o químicos, por parte de una organización terrorista para perpetrar sus atentados², lo cierto fue que la continuidad de ambos hechos y la sensación de vulnerabilidad creada, aumentaron considerablemente el miedo a un ataque biológico. Temor que habría generado demandas de información de las sociedades a sus Estados y que habrían provocado en éstos, y en determinados foros internacionales, la necesidad de rediseñar las hasta entonces insuficientes medidas de prevención, contención y reacción frente a la amenaza que supondría la utilización de agentes biológicos con fines terroristas³.

En los albores de este nuevo milenio, y en el contexto de esta realidad compleja, comenzarían a generarse entre la opinión pública y entre la comunidad científica algunas corrientes de pensamiento que se cuestionan hasta qué punto y en qué medida la amenaza del terrorismo biológico constituiría un peligro real para la humanidad o si, por el contrario, se trataría, más bien, de un simple relato de ciencia ficción. Sea como fuere, lo cierto es que la pandemia del Covid-19 nos ha hecho tomar conciencia de los efectos devastadores que la utilización de agentes patógenos, como los coronavirus, puede llegar a tener en nuestra vida cotidiana, su efecto desestabilizador para la economía y el comercio mundial, los riesgos y amenazas para la seguridad tanto de los Estados como de los individuos y para el disfrute de los derechos humanos. En este convulso panorama internacional, la obra del profesor

² En marzo de 1995, por ejemplo, la secta de la Verdad Suprema atentó en el metro de Tokio empleando gas sarín, causando 11 víctimas mortales y cerca de cinco mil afectados.

³ Pocas semanas después de que se registrara la ola de atentados terroristas con ántrax en los Estados Unidos, el diario El País publicaba una noticia bajo el siguiente titular “La UE admite su incapacidad para hacer frente al bioterrorismo”. En ella, se mencionaba expresamente que “nadie sabe hoy en la Unión Europea cuántos almacenes de sustancias sensibles existen en el continente, de qué vacunas se dispone, cuántos equipos de contaminación hay o cómo reaccionar coordinadamente ante la posible aparición de un foco. Lo que sí saben todos los expertos consultados es que cualquier caso que se produzca puede hundir en sólo unos días sectores económicos enteros o paralizar la actividad de toda una gran ciudad en caso de afectar a la distribución de agua, incluso aunque el número de víctimas pueda ser bajo”. En este sentido, véase: https://elpais.com/diario/2001/10/28/internacional/1004220005_850215.html.

Villegas Delgado resulta altamente sugerente. En dicha obra, el autor analiza los retos y desafíos que el mantenimiento de la bioseguridad y la lucha contra el bioterrorismo impondrían a la comunidad internacional de Estados en su conjunto, abordando, por un lado, el estudio de los nuevos riesgos y amenazas para la bioseguridad provenientes del bioterrorismo, así como la precisión, por otro lado, de los límites jurídicos que deben contener la legítima reacción de los Estados frente a los hipotéticos actos de terrorismo biológico.

La obra está dividida en cinco capítulos. En el primero, el profesor Villegas Delgado centra su atención en algunas precisiones conceptuales que girarían en torno a las nociones clave de bioseguridad, bioterrorismo, riesgos y amenazas, así como a la concepción de la dignidad intrínseca del ser humano y su carácter de piedra angular que limita la legítima reacción de todo Estado frente a la amenaza del terrorismo biológico. En el segundo, analiza la interrelación que existe entre bioseguridad, salud pública y seguridad humana, constatando que dichos objetivos –comunes para todos los Estados miembros de la comunidad internacional– son transversales e interdependientes y que su promoción se refuerza mutuamente.

Dentro del tercer capítulo, el autor aborda el estudio del bioterrorismo como una amenaza real para la salud –de los seres vivos en general– y la seguridad –tanto humana como pública estatal– a escala global. De igual forma, examina la reacción que en el plano normativo e institucional habría dado la comunidad internacional tanto en el plano universal –Sistema de las Naciones Unidas– como en el ámbito regional –particularmente, en el seno de la Unión Europea–.

En el capítulo cuarto, el autor explora el marco jurídico internacional que se ha venido desarrollando en las últimas décadas para luchar contra el terrorismo biológico. Marco jurídico que habría girado en torno a la idea de la progresiva prohibición del desarrollo, posesión y uso de armas biológicas por parte de entidades estatales. Particularmente, se pregunta hasta qué punto y en qué medida dicho marco jurídico sería eficaz para luchar contra entidades terroristas no estatales, cuya amenaza constituye actualmente el verdadero foco de preocupación en el seno de la comunidad internacional, llegando a la conclusión de que dicho marco jurídico tendría algunas luces, pero lo que lo definiría, sin lugar a dudas, serían sus sombras.

Por último, dentro del capítulo quinto, el profesor Villegas Delgado se refiere a los límites que el Derecho internacional, en conexión con la protección internacional de los derechos humanos y el estado de Derecho, impone a la legítima reacción de todo Estado que haya padecido, o pueda padecer, algún acto de violencia terrorista en el que se vea implicado el uso intencional de microorganismos, toxinas, material genético o sustancias derivadas de organismos vivos para producir muerte o enfermedad en humanos, animales o plantas. Entre dichos límites, destacaríamos el cumplimiento escrupuloso de la legalidad, tanto interna como internacional, así como el respeto irrestricto del núcleo duro de los derechos humanos inderogables y absolutos, que se impone a todo Estado sin su consentimiento y aún en contra de su voluntad para garantizar, a su vez, el respeto de la dignidad intrínseca de todo ser humano.

Estamos ante una monografía del mayor interés por varios motivos: se trata de un tema de máxima actualidad y escasamente tratado desde el Derecho internacional contemporáneo pese a sus relevantes repercusiones en múltiples sectores de este ordenamiento: los derechos humanos, el medio ambiente, la seguridad internacional, entre otras. Es un trabajo bien planteado en su estructura, en la que se evidencia un interés por parte de su autor por plantear cuestiones más que soluciones, lo cual es plenamente coherente con el título y la filosofía subyacente a todo este estudio: sin voluntad política, poco puede hacer el Derecho internacional ante los nuevos y emergentes problemas globales. En este sentido, el Profesor Villegas Delgado presenta unas conclusiones creíbles y acordes con el análisis previamente desarrollado en toda la monografía. En resumen, *Bioseguridad, Bioterrorismo, y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo* es un trabajo muy bien elaborado, que aborda en profundidad un tema novedoso y relevante para nuestra disciplina de estudios y que, por ello, merece ser parte de cualquier biblioteca que albergue fondos para el estudio del Derecho internacional y de las Relaciones Internacionales.

*Daniel García San José**

* Universidad de Sevilla, España, ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-1288-9655>, dagarcia@us.es

Arredondo, R. – Godio, L. (Coordinadores). (2021). *La Solución Pacífica de Controversias en un Derecho Internacional Fragmentado*. Ibáñez, Bogotá, pp. 664.

La Corte Permanente de Justicia Internacional, en el caso *Concesiones Mavrommatis en Palestina* (Grecia v. Reino Unido) del año 1924, ha definido a la controversia como “un desacuerdo sobre un punto de derecho o de hecho, una contradicción, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre dos partes”. Con ello, se debía probar que existiera un conflicto de intereses, que sea entre dos sujetos del derecho internacional, y la manifestación externa de conflicto de intereses. Ahora bien, ¿por cuál medio podría llegar a solucionarse?

Se ha establecido por profusa doctrina al respecto que, anteriormente a la adopción de la Carta de las Naciones Unidas en el año 1945, los sujetos del derecho internacional tenían libertad para utilizar el método para solucionar sus controversias que creyeran más convenientes, inclusive el uso de la fuerza. Esta tendencia comienza un proceso de cambio y limitación a partir de finales del siglo XIX y comienzo del siglo XX, en dónde surgen las Conferencias de la Paz de La Haya de 1899 y 1907 (adoptando esta última la *Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales*), el Tratado de Versalles de 1919 (específicamente su artículo 12) y el *Tratado general de renuncia a la guerra como instrumento de política nacional* (o *Pacto Briand-Kellog*) de 1928 (puntualmente sus artículos 1 y 2).

La Carta de San Francisco incluye explícitamente la prohibición del uso de la fuerza en su artículo 2 (4), quedando limitado a los supuestos de legítima defensa, individual o colectiva, o con la autorización del Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta; y transformando, por la relación entre los artículos 2 (3) y 33 del mencionado instrumento internacional, a la Solución Pacífica de las Controversias en una obligación legal para los sujetos del derecho internacional, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales ni la justicia. Queda otra preguntar por hacer, ¿cuáles son los órganos jurisdiccionales competentes para resolver una controversia?

Tal como lo responden los coordinadores (Ricardo Arredondo y Leopoldo M. A. Godio), esta obra colectiva se encarga de analizar los principales sistemas jurisdiccionales existentes en la actualidad, de modo sistemático y desde un punto de vista institucional y a través de un examen del diseño, las funciones y poderes específicos de cada uno de ellos, para solucionar las controversias entre los diferentes sujetos de derecho internacional, de manera de brindar una visión holística que permita contextualizar las restantes contribuciones que forman parte de este proyecto.

Esta obra contiene los esperados índices al principio para ubicar al lector con la enumeración de temas, conceptos y asuntos señalados por los autores, útiles para su individualización en los textos, un recurso valioso tanto para académicos e investigadores como para estudiantes.

Comienza el prólogo de esta obra, la Dra. Zlata Drnas de Clément, destacando que el tema es de actualidad y trascendencia jurídica porque de modo creciente en la doctrina y en la jurisprudencia se percibe al derecho como proceso, como expresión del pulso social, ámbito en el que la jurisprudencia juega un rol sustancial que traspasa la función meramente interpretativa/integradora del conjunto normativo, para liderar la construcción evolutiva del derecho al impulso de los mutantes requerimientos sociales.

Además del funcionamiento institucional (diseño, funciones, poderes, procedimientos de designación de magistrados y árbitros, entre otros), resalta el enfoque original en el tratamiento de las motivaciones sustantivas que traslucen los distintos casos, los métodos legales seguidos y la particular hermenéutica aplicada que evidencian.

Destaca, de los coordinadores en su presentación introductoria, con su característica lucidez que, en estas tres últimas décadas, a más de proliferar tribunales internacionales, muchos de ellos –en nutrición cruzada– se referencian de modo creciente entre sí, impulsando la interjurisdiccionalidad (pluralismo interpretativo), aspecto extendido tanto a una relación horizontal como vertical, abarcando órganos internacionales y nacionales. También, brindan algunas conceptualizaciones terminológicas que, además de ser sumamente útiles y esclarecedoras, contribuyen a la delimitación del marco teórico de la obra.

Luego, continúa con las razones de esta obra y su estructura que nos ofrecen los coordinadores Arredondo y Godio que, a lo mencionado precedentemente, nos brindan un criterio para clasificar las distintas jurisdicciones judiciales y arbitrales existentes, basados en los más relevantes en los últimos años y pertenecientes a cinco sistemas diferentes: (a) las jurisdicciones internacionales con vocación *universal*; (b) las jurisdicciones internacionales de carácter *regional* con competencia en *derechos humanos*; (c) las jurisdicciones internacionales en materia de *integración regional*; (d) los sistemas arbitrales; y (e) los Tribunales administrativos internacionales. Estas secciones, desarrolladas por orden alfabético, han sido analizadas exhaustivamente por sus autores y responde a una secuencia lógica que va de lo general a lo especial, que a continuación se detalla.

En la Sección A), denominada *Solución Pacífica de Controversias*, encontramos dos aportes. En la primera parte, llamada *Una aproximación a la solución de controversias en el derecho internacional*, Arredondo realiza una minuciosa y completa presentación del tema y recuerda que ante la ausencia de un vínculo de subordinación entre los sujetos u órgano central hace que no pueda darse una aplicación coactiva de las normas, como tampoco un órgano jurisdiccional obligatorio; hace referencia a los distintos medios de solución pacífica de controversias; y concluye que la decisión de litigar es eminentemente política (que denota el fracaso de una solución negociada), lo que implica tanto riesgos como costos. En la segunda parte, *La obligación de negociar*, Rodríguez menciona que ésta es una cuestión discutida en el derecho internacional general de larga data, que ha cobrado relevancia en la actualidad a raíz del fallo entre Bolivia y Chile de la Corte Internacional de Justicia del 01/10/2018; realiza una consideración de los aspectos generales de la negociación, sus principios rectores y en la existencia o no de una obligación de negociar en el derecho internacional general; como asimismo, un análisis y un repaso por la jurisprudencia internacional.

La Sección B), mencionada como *Jurisdicciones internacionales con vocación universal*, está compuesta por cinco capítulos. El primero de ellos se denomina *La Corte Internacional de Justicia*, sus autores Arévalo-Ramírez y Martínez, recapitulan brevemente su historia, explican su Estatuto, conformación, financiación y funciones contenciosa y consultiva, analizan

las tendencias temáticas de su jurisprudencia, y los mecanismos para la implementación de sus sentencias. El segundo aporte, titulado *El Tribunal Internacional del Derecho del Mar*, Godio efectúa una sustanciosa introducción para explicar su dinámica; además se refiere a su organización, composición, funcionamiento de las salas, las competencias contenciosa -facultativa y obligatoria (la pronta liberación de buques y las medidas provisionales)- y consultiva (ante el Tribunal y ante la Sala de Controversias de los Fondos Marinos); e incluye frondosa jurisprudencia en la materia. La tercera participación es sobre *El sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio*, en este Arredondo realiza una sesuda reflexión sobre el estado actual del sistema de la OMC (particularmente el órgano de apelación), manifiesta la validez e importancia de este sistema, se refiere brevemente al anterior sistema del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), describe el actual sistema de solución de controversias establecido en el Anexo IV al Acuerdo de Marrakech (“Entendimiento para la solución de diferencias” (ESD)), realiza un balance de su funcionamiento y evalúa la crisis actual del sistema, junto con las posibilidades de reforma, además de destacar que la interpretación de las normas y la labor jurisprudencia de la OMC refuerzan la seguridad jurídica del sistema. El cuarto capítulo, titulado *Los tribunales especiales para la Ex Yugoslavia, Ruanda y Sierra Leona*, Oddone describe someramente la composición, fundamentos y funciones del TPIY y del TPIR; y pone a consideración el ejemplo de los tribunales “mixtos” desarrollados para Sierra Leona. La actuación de estos tribunales contribuyeron con las bases en la construcción de normas de derecho internacional en la materia y reflejan el compromiso por el respeto a los derechos humanos. La quinta y última participación de la sección denominado *La Corte Penal Internacional*, Quiroga se ocupa de los sustanciosos antecedentes de la creación de esta y, a la luz del texto del Estatuto de Roma, efectúa una sintética exposición de su estructura, funcionamiento, composición, competencia y organización de la Corte, deteniéndose en la inclusión en el Tratado del “Principio de Complementariedad”, que permitirá comprender la jurisdicción de la Corte y su interrelación con la jurisdicción penal de los tribunales nacionales de los Estados parte.

En la Sección C), denominada *Jurisdicciones internacionales de carácter regional con competencia en derechos humanos* está integrada por

tres capítulos. El primero, denominado *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Brodsky, efectúa un somero recorrido desde la fundación del Consejo de Europa y la adopción por los Estados parte de la Convención Europea de Derechos Humanos, hasta la entrada en vigor del Protocolo N° 11 al Convenio (el 1° de noviembre de 1998). Continúa con la estructura y funcionamiento del TEDH, describiendo las distintas composiciones en las que puede actuar, su procedimiento, las decisiones del TEDH y su ejecución; finaliza destacando la contribución de este Tribunal a la formación de un derecho común europeo, cuyo núcleo esencial son los derechos fundamentales. La segunda contribución, titulado *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Sommer, realiza un meticuloso y actualizado aporte del tema que comienza con apreciaciones iniciales tendientes a identificar las etapas que transitó el sistema americano de derechos humanos, de su naturaleza y funciones, de su composición y competencia (contenciosa y consultiva), de las diferentes fases del procedimiento, el rol de las presuntas víctimas, la Comisión de Derechos Humanos y el Estado en el proceso, las visitas *in loco*, medidas provisionales, mecanismo de solución amistosa, el carácter de las sentencias, reparaciones, ejecución y supervisión de cumplimiento de las resoluciones de la Corte. El tercer aporte, *La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, Pezzano, destaca su juventud y ser poco desarrollado por los autores, propone un estudio de carácter general y exploratorio (que cumple con creces), resaltando sus particularidades. Estudia su creación y posición dentro del sistema africano de protección de los derechos humanos; su estructura, competencia y procedimiento; la interpretación que la propia Corte ha efectuado de tales normas; y un repaso por la jurisprudencia más relevante, junto con las propuestas de modificación a la Corte (algunas motivadas por razones políticas). En las consideraciones finales, menciona que el rasgo más destacable de la Corte es la posibilidad del acceso directo del individuo y las ONG a la justicia (aunque dependiente de la voluntad estatal), que pone al tribunal a la vanguardia de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos.

La Sección D), se titula *Jurisdicciones internacionales en materia de integración regional* y consta de tres trabajos. El primero de ellos, titulado *El mecanismo de solución de controversias en el Mercosur*, Scotti, ya desde la introducción remarca que el Protocolo de Olivos solamente se

aplica a las disputas entre Estados, excluyendo a los particulares y a los órganos del Mercosur. Desarrolla los antecedentes del sistema, realiza un pormenorizado encuadre normativo vigente, las principales características del mecanismo instaurado por el PO (procedimientos ante los Tribunales *ad hoc* y el Tribunal Permanente de Revisión), enriqueciéndolo con los laudos más importantes; y la implementación del mecanismo de solución de diferencias en el Mercosur. Se pregunta sobre la eventual creación de un Tribunal de Justicia del Mercosur. Concluye que este mecanismo debe ser perfeccionado, pues el ámbito de aplicación del PO es excesivamente limitado, relegando al mecanismo de solución de diferencias exclusivamente a las controversias entre Estados, y además les permite la opción de foro. Ningún órgano, ni las personas humanas o jurídicas tienen legitimación activa o pasiva. Asimismo, se debe incorporar cuestiones prejudiciales en lugar de las poco felices opiniones consultivas. El segundo, *El sistema judicial de la Unión Europea*, Scotti, analiza con solidez y claridad conceptual desde la introducción la evolución de este complejo sistema teniendo presente que el sistema jurisdiccional de la UE comparte el ejercicio (o diálogo) entre el Tribunal de Justicia y los jueces nacionales en la aplicación del derecho comunitario. Desarrolla el Tribunal de Justicia de la UE en su composición, nombramiento, funciones y competencias, procedimiento; recurso por incumplimiento; ejecución de la sentencia; recursos de anulación, por inacción u omisión, e indemnización; y la cuestión prejudicial. Concluye afirmando que la Unión Europea es un caso único y peculiar de integración, y también lo es su institución judicial, de carácter permanente, estable, completo y consistente; pero no por ello puede traspolarse a estas latitudes. El tercer capítulo, *El sistema de solución de controversias en los procesos de integración regional en América Central y el Caribe*, sus autoras Klein Viera y Scotti, destacan los dos principales procesos de integración centroamericanos: el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y el Subsistema Económico de Integración Centroamericana (SIECA); y la Comunidad del Caribe (CARICOM), refiriéndose a sus antecedentes y marco institucional (objetivos y órganos); y analizando el sistema de solución de controversias de cada esquema: la Corte Centroamericana de Justicia, con competencia internacional, de integración, consultiva, constitucional, y arbitral; y la Corte de Justicia del Caribe, con competencia originaria y de apelación; destacándose en ambos el diálogo entre jurisdicciones.

Finalmente, la Sección E), llamado *Sistemas arbitrales*, se compone de cuatro capítulos. El primero de ellos, *La Corte Permanente de Arbitraje*, Vázquez lo analiza con solvencia y detalladamente; hace referencia a las etapas de la Corte en las Convenciones para la Solución Pacífica de los Conflictos Internacionales (Conferencias de la Paz de la Haya de 1899 y 1907), en Sociedad de Naciones (el Pacto Briand-Kellogg de 1928), y en Naciones Unidas de 1945. Desarrolla sus antecedentes históricos, la estructura, sus reglas, la ampliación de la competencia de la CPA por el Consejo de Administración, esquema de funcionamiento de una controversia sometida a resolución arbitral, y la conciliación. La autora concluye que el arbitraje involucra en pie de igualdad a personas jurídicas privadas, Estados y Organizaciones Internacionales; no obstante la verdadera contribución de la CPA es su permanencia en un mundo cambiante, que ha sobrevivido a varias otras y que su amplitud la sigue constituyendo hoy en día en un foro de relevancia a la altura de las demandas que recibe. El segundo trabajo, *El mecanismo de solución de controversias de las inversiones extranjeras en el marco del arbitraje CIADI*, Sommer, realiza un análisis lúcido y meticuloso, en el que reflexiona sobre los alcances generales del mecanismo arbitral para la resolución de controversias en el ámbito de las inversiones extranjeras, especialmente el CIADI. Reseña el Derecho Internacional de las Inversiones Extranjeras, en el que comienzan a incorporarse en los TBI cláusulas de sometimiento de arbitraje al (CIADI) bajo el Convenio de Washington; a tribunales *ad hoc* bajo las Reglas de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI/UNCITRAL), o ante otras instituciones arbitrales que hayan acordado las partes en el TBI. Analiza el arbitraje internacional como mecanismo de solución de disputas; el mecanismo de arbitraje CIADI, efectuando algunas críticas a este mecanismo. Concluye con algunas reflexiones finales, evidenciando las fluctuantes diferencias de interpretación entre los alcances establecidos por los Estados Partes en los TBI en el marco del derecho internacional y el sentido que algunos tribunales o Comités *ad-hoc* en el ámbito del CIADI han efectuado, tendiendo a una inevitable fragmentación del derecho internacional, que termina siendo “creado o re interpretado” por lo que los tribunales arbitrales dictaminan que debe entenderse en un TBI y no por el alcance que los Estados Partes pretendieron darle en su momento. En el tercer capítulo, *Los métodos de solución de controversias en la Convención*

de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: El tradicional Sistema de Arbitraje del Anexo VII y la singularidad del Anexo VIII, Rosenthal realiza una referencia a la situación en materia de solución de controversias en el sistema de la Convención (enriquecido con jurisprudencia), desarrolla el Sistema de Arbitraje del Anexo VII y su relevancia en Derecho del Mar pese a su carácter residual (incoación del procedimiento, constitución del tribunal, funcionamiento, reglas de procedimiento, obligaciones de las partes, gastos, mayorías y carácter definitivo del laudo (su interpretación, implementación y aplicación). Seguidamente, trata el Arbitraje Especial del Anexo VIII para disputas relativas a pesquerías, protección y preservación del medio marino, investigación científica marina, y navegación con sus particulares características (v.g. conducido por un panel de expertos y no por juristas), su evolución y elementos. Sin embargo, más allá de su originalidad y numerosas ventajas, este proceso nunca fue aplicado en la práctica (por falta de aceptación y parámetros restrictivos). Finaliza el libro con el cuarto capítulo que se refiere a *Tribunales administrativos internacionales*. En él Arredondo, analiza la labor de éstos, su historia, establecimiento, composición, procedimientos, jurisdicción, sentencias y mecanismos de revisión de éstas, con autoridad para resolver disputas entre ellas y sus funcionarios y empleados en materia laboral. La necesidad de crear estos Tribunales se debe a: la inmunidad de jurisdicción de las OIs; la imposibilidad de remitir las disputas internas a tribunales internacionales; el derecho aplicable; independencia; y los derechos humanos. Concluye afirmando que los tribunales administrativos dentro de las propias organizaciones, son infinitamente preferible y mucho más efectivo. Los tribunales administrativos son vitales para mantener la moral y la armonía dentro de las organizaciones internacionales.

Desde un análisis crítico, la obra recopila una exposición inestimable de temas que manifiestan el esfuerzo en la realización y una reflexión profunda en el análisis de sus autores que demuestra su experiencia; en efecto todos los autores son juristas altamente formados, con una vasta trayectoria docente y con acreditada experiencia en el campo de la investigación, enriqueciendo su labor desde su pertenencia laboral, a partir de su práctica; y esto queda de manifiesto cuando el lector la recorre. Merece destacarse, la pluralidad de pensamiento de juristas argentinos y latinoamericanos, con un profundo sentido federal de la obra.

En cuanto a la metodología empleada a lo largo de la obra, se evidencia una sistemática y articulada relación entre los distintos aportes, manteniendo una coherencia en la narrativa, complementando su desarrollo, y amalgamando su presentación, formando un todo compacto y didáctico. Ampliando este concepto, logra vincular la teoría con jurisprudencia actualizada de los distintos Tribunales Internacionales, que prácticamente no existe obra en idioma español que sea tan completa como ésta. De hecho, resulta muy importante el aporte realizado por Pezzano al desarrollar *La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, que el propio autor reconoce que este tema no ha concitado la atención de la doctrina.

Como crítica, se podría pensar en incluir y desarrollar en una próxima obra, lo que ocurre en otros procesos de integración americana, tales como la Comunidad Andina (CAN) o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); u otros continentes como el asiático en materia de solución de controversias, tales como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Asociación Surasiática para la Cooperación Regional (SAARC), entre otros.

En efecto, es una original e importante contribución al conocimiento de los distintos medios judiciales y arbitrales de solución de controversias analizados. Una obra de estas características no es habitual en América Latina, con este grado de actualización, lo que resulta de suma utilidad tanto para docentes e investigadores, como para estudiantes y profesionales que se especialicen en este tema. Es por ello que una obra integral como la reseñada en los párrafos precedentes es bienvenida y seguramente se convertirá en un material de referencia ineludible.

Prof. Mgter. Sebastián Melano*

* Abogado (Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario), Profesor Universitario en Derecho. Auxiliar de Primera en Derecho Internacional Público (cátedra A); Docente de Derecho de la Integración (cátedra A), ambas de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario. Profesor Adjunto de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano. Magister en Integración y Cooperación Internacional (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales Rosario, Universidad Nacional de Rosario). Mediador. Miembro Titular de la Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI). Miembro de la Asociación de Estudios de la Integración (AdEI). Miembro de ECSA-Argentina. E-mail: sebastian.melano@hotmail.com

**APUNTES INSTITUCIONALES
Y
CALENDARIO DE SUCESOS INTERNACIONALES**

APUNTES INSTITUCIONALES (Período setiembre-diciembre 2021)

La sección de Apuntes Institucionales, puede ser consultada en nuestro Blog Institucional: <https://sociedadperuanadederechointernacional.blogspot.com/>

* * *

CALENDARIO DE SUCESOS INTERNACIONALES (Período setiembre-diciembre 2021)

La sección de Calendario de Sucesos Internacionales, puede ser consultada en nuestro Blog Institucional: <https://sociedadperuanadederechointernacional.blogspot.com/>

Carolina Cavero Zavala

* * *

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com

TELÉF.S. 424-8104 / 424-3411

DICIEMBRE 2021

LIMA - PERÚ