

**CARLOS GARCÍA BEDOYA: CON MOTIVO DE LA PRESENTACION DE LA TERCERA
EDICIÓN DE SU LIBRO "POLITICA EXTERIOR PERUANA. TEORÍA Y PRÁCTICA"**

Por el Embajador Humberto Umeres

Carlos García Bedoya ha sido Secretario General de Relaciones Exteriores cinco años, de 1970 a 1975, cuando no existía el cargo de Viceministro y, luego, Ministro de Relaciones Exteriores, del 01 de febrero al 29 de noviembre de 1979, un periodo de tan solo 10 meses, aunque increíblemente fecundo.

Voy a referirme a las categorías teóricas que maneja García Bedoya y, luego, a las estaciones más importantes de su gestión como Secretario General y Canciller de la República.

1. Los presupuestos teóricos

No está suficientemente claro si García Bedoya se acerca más a Hans J. Morgenthau, el emigrado alemán que publica su obra *"La Lucha por el Poder y por la Paz"*, en los Estados Unidos, en 1948; o a Raymond Aron, cuyo libro *"Paz y Guerra entre las Naciones"*, aparece en París, en 1962.

Morgenthau afirma que la política internacional, como toda política, es una lucha por el poder. ***"Siendo la aspiración de poder el elemento distintivo de la política internacional, como el de toda política, la política internacional es por necesidad una política de poder"***¹.

Para Aron, el uso que Morgenthau hace del concepto del poder conduce a *"confusiones conceptuales"*, pues *"aparece ya sea definido como fin o como medio de la política"*². Aron asume de Max Weber que el poder es sociológicamente amorfo y que está presente en toda la vida social, interna o internacional. El poder, entonces, no puede definir la política como ciencia autónoma ni tampoco puede otorgar especificidad a las relaciones internacionales.

Aron plantea una especificidad diferente de las relaciones internacionales: ***"he creído encontrar ese rasgo específico en la legitimidad y la legalidad del recurso a la fuerza armada por parte de los actores"***³.

Morgenthau había reclamado la autonomía de la esfera política en función del concepto de interés definido como poder, sin distinción de naturaleza entre las leyes de la política interna e internacional.

¹ H. Morgenthau, *La Lucha por el Poder y por la Paz*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1963, pág. 49.

² R. Aron, *Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales?*, en el mismo *Études politiques*, Éditions Gallimard, 1972, pág. 362.

³ R. Aron, *Op. Cit.*, pág. 363.

Veamos qué dice García Bedoya sobre el poder: ***“Encontramos así que lo dominante en las relaciones internacionales es el concepto del poder, es decir, la capacidad que puede tener un Estado para tratar de imponer a otros Estados determinados intereses, o la capacidad que puede tener un Estado para impedir que otro Estado le imponga determinados intereses que no son los suyos”***⁴. Su acercamiento a Morgenthau es claro.

García Bedoya concede autonomía a la política internacional dentro de una ciencia política independiente⁵, entendida ésta como un estudio sobre el poder político. La ciencia política, entonces, ***“... estudia qué es el poder político, cómo se ejerce, cómo se influye en él, y cómo se pierde. Las relaciones internacionales proyectan más lejos estos criterios, ... Se cierra pues así el periplo de estudio del poder político primero en el ámbito interno... y luego en su confrontación con otros poderes políticos independientes de él, o sea,... con otros Estados”***⁶. Una clara diferencia con Aron, para quien, el poder, siendo sociológicamente amorfo, no puede definir la política como ciencia autónoma ni tampoco puede otorgar especificidad a las relaciones internacionales.

La segunda columna categorial más importante para el Realismo Político es el concepto de interés. Cuando Morgenthau habla de las reglas fundamentales de la diplomacia dice que los objetivos de la política exterior deben definirse en términos del interés nacional.

Para Aron, en cambio, afirmar que los Estados actúan en función de su *“interés nacional”* es arribar a una fórmula vacía.

A este respecto, García Bedoya también está más cerca de Morgenthau cuando señala que ***“...la esencia de los conflictos políticos es la divergencia de intereses... Estos conflictos políticos son pues los que corresponden... a la política internacional”***⁷.

2. El planteamiento de una nueva política exterior.

Para Carlos García Bedoya, la historia del Perú se ha desarrollado en tres grandes etapas. La primera es la época del Imperio de los Incas. Nos dice que el Imperio ***“Era un Estado que ..buscaba asimilarlos(a otros territorios) a sus propios intereses y a sus propios objetivos nacionales, tal como eran concebidos en el Cusco”***⁸. Era ***“un Estado ... con los intereses internacionales de un Estado universal de su tiempo”***⁹.

⁴ C. García Bedoya, Lección Magistral en la Academia Diplomática del Perú, en Academia Diplomática del Perú, Memoria del Director, 1979, pág. 15.

⁵ C. García Bedoya, Política Exterior Peruana. Teoría y Práctica, 1981, pág. 22.

⁶ Ibid., pags. 24-25.

⁷ Ibid., pág. 40.

⁸ Loc. Cit.

⁹ Ibid. pág. 20.

La segunda etapa de nuestro proceso histórico es el periodo colonial.

Después, García Bedoya afirma: “... ***Nosotros vivimos una tercera etapa de la historia peruana que es la etapa de la lucha por la independencia***”¹⁰.

García Bedoya afirma que “*la lucha por la independencia del Perú no ha terminado*”¹¹. La independencia que considera incompleta para el Perú debe ser política y debe tener todas las características propias de una autonomía en las grandes decisiones.

Desde 1821, el pensamiento estratégico en defensa de los intereses del Perú que trataba de definir los perfiles de sus fronteras limítrofes había recurrido al “*arma del derecho*”. Pero, García Bedoya piensa que “***la dimensión jurídica, si bien continúa siendo importante, evidentemente ya no era la dominante... el Perú... tenía que transformarse de espectador de esas situaciones en actor***”¹².

Y para transformarse en actor había que redefinir “***el concepto que... tiene la diplomacia peruana de sí misma***”. En otros términos, tenía que pensarla con los conocimientos de la ciencia política y de la teoría de las relaciones internacionales, especialmente de las categorías del poder y del interés nacional.

La gran realización de García Bedoya fue introducir, entonces, el razonamiento político en el comportamiento diplomático del Perú. La dimensión jurídica ya no podía ser dominante. La realidad política internacional nos confrontaba con nuevos temas y preocupaciones. Y, para ello, era necesario un “***equipamiento paralelo al equipamiento jurídico, que era esencialmente el político, en la formación del diplomático***”¹³.

Concibió, así, un “*esquema de política exterior*” que ha dejado su impronta en la conducción de nuestras relaciones exteriores hasta hoy.

3. Presentación en la OEA del proyecto de Resolución para que cada país quede en libertad de restablecer sus relaciones diplomáticas con Cuba.

El 31 de mayo de 1972, a propuesta del Perú, tuvo lugar la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA para tratar el proyecto de Resolución presentado por García Bedoya, Presidente de la Delegación, para que cada país quede en libertad de restablecer sus relaciones diplomáticas con Cuba si así lo considerara conveniente.

Cuba fue excluida de la OEA en 1962. Dos años después, en 1964, la IX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó una Resolución que decide el rompimiento de relaciones diplomáticas y consulares y la interrupción de todo

¹⁰ Loc. Cit.

¹¹ Ibid, pág. 20.

¹² Ibid., pag. 14.

¹³ Loc. Cit.

intercambio comercial con Cuba. La Resolución establecía que para quedar sin efecto requería de una mayoría calificada de los dos tercios de los miembros de la OEA.

Salvo México, todos los países miembros de la Organización procedieron a romper relaciones diplomáticas con La Habana. Solo Chile las había restablecido, en 1970, con Allende, y volvió a romperlas en 1973, con Pinochet. La situación, entonces, cuando el Perú presentó su proyecto de Resolución era tal que solo dos países de la región mantenían relaciones diplomáticas con Cuba, uno de ellos de manera precaria.

En la Sesión Extraordinaria, resumía él así la propuesta: ***“El Perú no desconoce la existencia del procedimiento establecido en la Resolución I de la Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y no es su intención ahora plantear su levantamiento o derogatoria dentro de los términos en ella previstos, ... Por el contrario, la intención del Perú es que se halle una solución que permita que los países miembros puedan, si así lo estimaren conveniente, reiniciar sus relaciones con la República de Cuba”***.

Su segunda tesis fundamental era que ***“las sanciones y exclusiones... han devenido en anacrónicas e irreales y su persistencia podría poner en riesgo la operatividad de nuestro sistema, que, como toda institución humana, basa su vigencia en su verdadera adecuación a la realidad...”***.

Durante el debate, hubo, desde luego, reticencias de algunos Estados por presuntas muestras de intervención de Cuba en sus asuntos internos. Pero García Bedoya no había planteado la derogatoria de la Resolución I de la Novena Reunión de Consulta. Sabía que no existía una mayoría de dos tercios para levantar las sanciones pero tampoco para mantenerlas. Ellas habían perdido legitimidad.

Para García Bedoya, la ***“obsolescencia”*** del Sistema no podía obligar a sus miembros a seguir observando una Resolución contestada por la realidad ***“y, por lo tanto, los forzaría a actuar al margen”*** de la Organización. Esta fue la conclusión de una propuesta, cuya lógica, de ser ignorada, no podía sino conducir a los Estados a retomar el ejercicio de sus plenos derechos soberanos para restablecer sus relaciones con Cuba, a la luz de una interpretación audaz del contexto político mundial y hemisférico.

El proyecto peruano no fue votado y pasó a la Comisión General para su estudio. Es decir, fue rechazado. Si se hubiera llevado a votación se habría puesto en evidencia que no existía en el seno de la OEA una mayoría de dos tercios para levantarlas pero tampoco para mantenerlas.

En efecto, desechada la propuesta de García Bedoya, el Perú se vio forzado a actuar al margen del Sistema. Dos meses después, en julio de 1972, procedimos a restablecer nuestras relaciones diplomáticas con Cuba. Luego, ocho países más, en los siguientes dos años. Todos lo hicieron al margen de la OEA. Los hechos demostraron que la

Resolución I de la Novena Reunión de Consulta, de 1964, había perdido legitimidad, tal como lo había pensado García Bedoya.

En 1975, a solicitud de 11 países, fue convocada la XVI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores actuando como Órgano de Consulta en Aplicación del TIAR, en Costa Rica. La Resolución que aprobó dice lo siguiente: ***“Dejar en libertad a los Estados Partes en el TIAR para que de acuerdo con la política e intereses nacionales de cada uno, normalicen o conduzcan sus relaciones con la República de Cuba al nivel y en la forma que cada Estado estime conveniente”***.

Fue la misma fórmula que García Bedoya había llevado a Organización tres años antes. La Resolución fue aprobada por 16 Estados, incluido los Estados Unidos. No se necesitó una mayoría calificada para ello. El callejón sin salida que había reconocido en su momento García Bedoya había sido resuelto tal como él lo había propuesto. No fue casualidad que Washington haya votado a favor del proyecto de Resolución. Era obvio que resultaba imposible mantener la Resolución I de la IX Reunión de Consulta sobre todo a la luz del restablecimiento de relaciones diplomáticas de varios Estados con Cuba. Fue resuelto el problema de procedimiento que ella traía consigo y se terminó con una etapa de rigidez en el Sistema Interamericano. A no dudar, una de las gestiones más brillantes de García Bedoya.

4. La Declaración de Ayacucho.

El Perú, siendo García Bedoya Secretario General, convocó a los países de la región que habían participado en la gesta emancipadora en contra del dominio colonial español, con motivo de la conmemoración del sesquicentenario de la batalla de Ayacucho, proponiéndoles una Declaración comprehensiva, con especial referencia a la limitación de armamentos, en Lima, el 9 de diciembre de 1974.

Se convocaba a una ***“toma de conciencia de nuestros pueblos sobre su realidad profunda y su verdadera personalidad”***, es decir al ***“nacionalismo latinoamericano”***.

Los países se comprometieron a apoyar... ***“la estructuración de un orden permanente de paz y cooperación internacionales y a crear las condiciones que permitan la efectiva limitación de armamentos y ponga fin a la adquisición con fines bélicos ofensivos, para dedicar todos los recursos posibles al desarrollo económico y social de cada uno de los países de América Latina”***.

Para lograr la paz regional y contribuir a la paz mundial es menester ***“establecer un sistema de seguridad económica colectiva”***, que haga posible el ***“desarrollo integral”*** de los pueblos y cree un ***“clima de estabilidad... a fin de lograr un nuevo orden económico internacional...”***.

Una Declaración, en suma, de altísimo nivel conceptual y audaz en sus planteamientos.

5. El reconocimiento de beligerancia de Nicaragua.

El Perú llevó una iniciativa importante al Pacto Andino para que reconociera como “*beligerante*” a las fuerzas populares que combatían con el Gobierno del General Anastasio Somoza en Nicaragua, el 16 de junio de 1979. Somoza permanecía en el poder más de 40 años y, entre 1978 y 1979, había conducido asesinatos masivos de jóvenes rebeldes.

La beligerancia es el “*derecho de hacer la guerra con iguales garantías internacionales que las de aquellos contra quienes se combate*”¹⁴. El Pacto Andino reconoció a los rebeldes como beligerantes con la Declaración emitida el 16 de junio de 1979, a nivel de Cancilleres. Los insurgentes para los cinco países andinos pasaron a ser tratados como beligerantes y no como delincuentes, creándose así un nuevo marco para la defensa de los derechos humanos en Nicaragua.

La medida tuvo grandes repercusiones en el tratamiento de este asunto en la OEA. Cinco días después, el día 23 de junio, la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó una Resolución, planteando para la solución de la situación el reemplazo inmediato y definitivo del régimen somocista y el respeto a los derechos humanos. El 16 de julio, Somoza presentó su renuncia al Congreso de Nicaragua.

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “***por primera vez en la historia de la OEA... se declaró como carente de legitimidad a un gobierno... basándose en violaciones a los derechos humanos...***”.

Había triunfado la posición de Latinoamérica y su núcleo el Grupo Andino. Al final, la Resolución contó con el voto a favor de los Estados Unidos. Este hecho fue calificado por García Bedoya como histórico y trascendente para el futuro de las relaciones hemisféricas.

6. Visita del Presidente del Perú al Brasil.

Una visita especialmente importante para nuestra política exterior fue la que realizaron el Presidente y el Canciller del Perú al Brasil, los días 15 y 17 de octubre de 1979.

El objetivo de García Bedoya era orientar la visita dentro del marco de lo que el Perú podía ofrecer al Brasil para su redimensionamiento. Partía del presupuesto de que el Perú era un “país llave” para el acceso del Brasil a la región andina, a la Cuenca del Pacífico y a la parte alta del río Amazonas.

¹⁴ D. Antokoletz, Tratado de Derecho Internacional Público, 1951, pág. 314.

Poco antes de la visita, García Bedoya había gestionado que los Presidentes del GRAN, en el *“Acta de Panamá”*, del 02 de octubre de 1979, encargaran al Presidente del Perú su representación ante el Brasil.

El Perú llevó al Brasil, entonces, la personería del GRAN, una de las realizaciones políticas más importantes de la región. Era propósito fundamental de García Bedoya que Brasil viniera a Lima para una reunión con el GRAN. García Bedoya concebía el diálogo GRAN-Brasil como un mecanismo de consulta política para tratar asuntos mundiales y la política frente a los Estados Unidos y otros polos de poder, así como para trabajar especialmente dentro del marco de la cooperación amazónica.

La Declaración Conjunta emitida, acogiendo el proyecto político de García Bedoya, destaca que los Presidentes de Brasil y el Perú ***“investido ... de la representación de los Jefes de Estado de los países del Grupo Andino”*** han firmado el Acta de Brasilia que ***“sienta las bases”*** para la vinculación entre el GRAN y el Brasil ***“en el proceso hacia la unidad latinoamericana”***.

También señala que ***“... el Presidente del Brasil aceptó, con especial agrado e interés, la invitación para que el Canciller del Brasil se reúna en Lima con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Sistema de Integración Andina,...”*** y deja en claro que ***“los vínculos por establecerse... conducirán a niveles superiores de concertación que los proyecten con renovado vigor en la escena mundial”***.

La reunión de Cancilleres GRAN-Brasil en Lima nunca tuvo lugar. García Bedoya, ya muy enfermo, dejó la Cancillería un mes después de regresar de Brasilia.

7. Carlos García Bedoya y el Grupo Andino

El Acuerdo de Cartagena, de 1969, fue original en su concepción, pues, antes de limitarse a la creación de un mecanismo tradicional de desgravación arancelaria, previó el empleo de otros más audaces como los que se refieren a la programación conjunta del proceso de industrialización subregional.

Luego sobrevino una etapa de desmontaje del Acuerdo que condujo a la aprobación del Protocolo Modificador de Quito, en mayo de 1987, el cual institucionalizó la firma de acuerdos bilaterales de los países andinos con terceros Estados.

Pero, el Grupo Andino que García Bedoya vivió como Secretario General y Canciller de la República fue aquel tal como estaba establecido normativamente en el Acuerdo de Cartagena de 1969.

La Comunidad Andina se convirtió para Carlos García Bedoya en la concreción de una de las más grandes proyecciones políticas de nuestra realidad histórica y geográfica. Siendo Canciller de la República, los Presidentes andinos aprobaron el Mandato de Cartagena, el 28 de mayo de 1979. El Mandato enriquecía cualitativamente el Acuerdo

de Integración Subregional, de 1969. Incorporaba y desarrollaba un nuevo rubro: la Parte Política, que trataba de manera separada a aquel que se refería a la Parte Económica.

El Mandato expresaba claramente la dimensión política que García Bedoya había otorgado al Pacto Andino. La Parte Política decía ad litteram: ***“Afirmamos solemnemente que el proceso de la integración subregional andina constituye una necesidad histórica, política, geopolítica, cultural, económica y sociológica para nuestros pueblos, como etapa previa e imprescindible en el proceso de la unidad latinoamericana”***. Era lo que Carlos García Bedoya quería para que pudiera instrumentarse en la dimensión de las relaciones regionales, hemisféricas y planetarias.

Igualmente, dice de manera clara y precisa: ***“No vemos en la integración una empresa exclusivamente económica, es una empresa que configura esencialmente un hecho y un objetivo políticos”***.

Con el Acta de Panamá, firmado por los Presidentes andinos, el 02 de octubre de 1979, García Bedoya había conseguido el compromiso para la institucionalización del órgano político más importante del Sistema Andino: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, cuyo Instrumento Constitutivo fue firmado en Lima, el 12 de noviembre de 1979, por los Cancilleres andinos, entre ellos Carlos García Bedoya.

Fue el último documento de tan enorme trascendencia política que firmó García Bedoya. Cuatro días después solicitó su pase a la situación de disponibilidad, debido a que llevaba dentro de sí un grave mal que había empezado a afectar su salud siendo Embajador del Perú en los Estados Unidos.