



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

IDEI
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

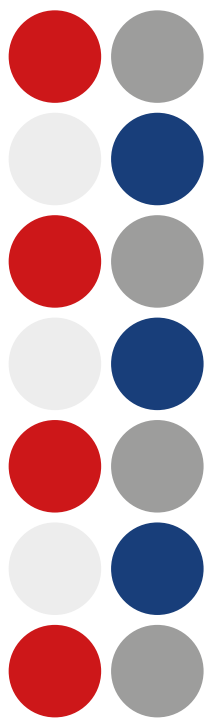
 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

POLICY PAPER
NOVIEMBRE 2020

www.idei.pucp.edu.pe

www.kas.de/es/peru

ISBN: 978-9972-671-72-2



EL BICENTENARIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA Y SU PROYECCIÓN EN UN MUNDO DE CAMBIOS

Fabián Novak
Sandra Namihas

2020

POLICY PAPER
NOVIEMBRE 2020

www.idei.pucp.edu.pe

www.kas.de/es/peru

ISBN: 978-9972-671-72-2



*El bicentenario de la política exterior peruana
y su proyección en un mundo de cambios*

1ª ed., noviembre de 2020

ISBN: N° 978-9972-671-72-2

© Pontificia Universidad Católica del Perú
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú
Email: idei@pucp.edu.pe
Telf.: (51-1) 626-6170
URL: www.pucp.edu.pe/idei
www.facebook.com/ideipucp

© Konrad Adenauer Stiftung (KAS)
Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú
Email: kasperu@kas.de
URL: www.kas.de/peru
Telf.: (51-1) 416-6100
URL: www.kas.de/peru/es
www.facebook.com/kasenperu

Autores:

Fabián Novak, Pontificia Universidad Católica del Perú

ID Orcid: 0000-0001-5125-1748

Sandra Namihas, Pontificia Universidad Católica del Perú

ID Orcid: 0000-0002-0936-5132

Derechos reservados, prohibida la reproducción de este texto por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Noviembre, 2020



El bicentenario de la política exterior peruana y su proyección en un mundo de cambios

Fabián NOVAK y Sandra NAMIHAS¹

El Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú nació juntamente con la República en 1821, por lo que, en pocos meses, cumplirá 200 años de vida institucional. Esta conmemoración marcó el interés de los autores de llevar adelante una investigación que estableciera cuáles habían sido los diversos lineamientos de la política exterior peruana en ese periodo y, a su vez, constatar si estos se habían ejecutado exitosamente en estos 200 años. Esta investigación además debía comprender la cuestión institucional de modo tal de verificar si el servicio diplomático se había fortalecido como institución y adecuado a los cambios y necesidades a través del tiempo. He aquí los resultados.

I Grandes derroteros de la política exterior peruana y de la institucionalización de Torre Tagle (1821-2000)

1. La institucionalización de Torre Tagle

Días después de proclamada la independencia del Perú el 28 de julio de 1821, el libertador José de San Martín emitió el Decreto de 3 de agosto, en virtud del cual se creó el Ministerio de Estado y Relaciones Exteriores. A partir de ese momento se comenzaron a dar los primeros pasos para la construcción institucional. Así, desde 1822, se comenzaron a emitir normas para regular la función diplomática, reglas de protocolo y ceremonial del Estado, así como la organización de uso de claves para una comunicación segura de los agentes diplomáticos. De igual forma, y de manera temprana, la Cancillería peruana tomó consciencia sobre la necesidad e importancia de contar con una representación diplomática amplia en el exterior, para lo cual desarrolló denodados esfuerzos de convencimiento a la clase política peruana.

1 Este documento ha sido elaborado en base al libro: Novak, F. y Namihas, S. (2020). *El bicentenario de la política exterior peruana y su proyección en un mundo de cambios*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Versión digital del libro en: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/>



Sin embargo, es durante el gobierno del presidente Ramón Castilla (1845-1851, 1855-1858, 1858-1862) y la conducción de la Cancillería por José Gregorio Paz Soldán, que se afirmó la organización y estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores. Así, en primer lugar, se formularon por primera vez los lineamientos de política exterior que conducirían la acción externa del Estado peruano casi hasta fines del siglo XX; en segundo lugar, a través del Decreto N° 90 de 31 de julio de 1846, se brindó al ministerio una organización y estructura mediante la primera ley del servicio diplomático del Perú, que se convertiría también en la primera norma de esta naturaleza en todo el continente americano. Aquí no solo se señalaron las categorías del servicio diplomático y consular sino también otras disposiciones que le dieron organicidad al servicio, incluyendo los estudios que debían seguir los aspirantes a este. En tercer lugar, se incrementaron los fondos del ministerio, lo que permitió aumentar las misiones diplomáticas en el exterior y, con ello, mejorar nuestro relacionamiento con las potencias de la época. A esto se sumó —en cuarto lugar— durante la presidencia de Manuel Pardo y Lavalle en 1872, la creación de una comisión consultiva al interior del ministerio conformada por los exministros de Relaciones Exteriores, lo que sería muy útil para aprovechar su lucidez y experiencia en la formulación y conducción de la política exterior.

Siguió una breve interrupción de este proceso de fortalecimiento institucional debido a la guerra del Pacífico (1879-1881), luego de la cual se retomó el mismo. Así, en quinto lugar, se aseguró la permanencia y continuidad de los funcionarios diplomáticos creando propiamente una carrera diplomática, lo que no solo permitió dotar de estabilidad al servicio sino también contar con una memoria institucional y una política exterior coherente.

Un sexto factor que contribuyó poderosamente a la institucionalización del ministerio y del servicio diplomático fue el forjar un sentido de lealtad entre los funcionarios diplomáticos y entre estos y su institución, que fueron determinantes en el robustecimiento institucional.

Ya en el siglo XX, específicamente en 1916, durante la presidencia de José Pardo y Barreda se adquiriría el Palacio de Torre Tagle como sede histórica de la Cancillería, a partir de lo cual la diplomacia peruana sería identificada como “la diplomacia de Torre Tagle”.

Asimismo, en la primera mitad de este siglo, bajo la presidencia de Augusto B. Leguía y siendo canciller Pedro José Rada y Gamio, se produjo una expansión importante de las misiones diplomáticas del Perú en el exterior, pero además el reconocimiento en 1929 de la carrera diplomática como una carrera pública (Ley N° 6602).

Otro hito importante en este proceso de construcción institucional, lo constituyó la creación de la Academia Diplomática del Perú mediante el Decreto Supremo N° 326 de 18 de agosto de 1955, nombrándose como primer director al reputado internacionalista y embajador peruano Alberto Ulloa Sotomayor. Este hecho no solo buscó asegurar una formación con niveles de excelencia de los cuadros diplomáticos, sino que además se dictaron otras normas para asegurar que el ingreso a la carrera diplomática no pudiera producirse por otra vía que no fuera la de la Academia, garantizando de esta manera, un servicio profesional.



Luego vendrían las leyes orgánicas de 1969 y 1981, mediante las cuales se incorporó al Ministerio de Relaciones Exteriores como integrante del Sistema de Defensa Nacional, se establecieron las categorías del servicio que hasta hoy existen, así como los deberes y funciones de la labor diplomática y consular; aunque en la ley orgánica de 1992 hubo un retroceso en este último tema, lo que sería corregido posteriormente.

En síntesis, desde la gran reforma llevada a cabo por el presidente Ramón Castilla y su canciller José Gregorio Paz Soldán a mediados del siglo XIX hasta fines del siglo XX, se logró crear no solo una institución moderna y eficiente sino también un servicio diplomático con una muy sólida formación, todo lo cual repercutió positivamente en la formulación y ejecución de la política exterior peruana en esos dos siglos. Esta consolidación institucional continuaría, como lo veremos más adelante, en el siglo XXI.

2. Los lineamientos de la política exterior peruana

2.1. La búsqueda de reconocimiento y la ampliación de nuestras relaciones

El primer gran lineamiento de la política exterior peruana en la primera mitad del siglo XIX fue lograr el reconocimiento como Estado independiente no solo por parte de los países de la región sino principalmente de las potencias de la época.

Así, luego de una intensa acción diplomática, dos décadas antes de terminar el siglo XIX, la diplomacia peruana alcanzó este importante objetivo, mediante el establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares con los principales actores estatales de América (Provincias del Río de la Plata, 1821; Chile, 1822; Gran Colombia, 1822; México, 1822; Bolivia, 1826; Brasil, 1827; Ecuador, 1831; EE.UU., 1822), Europa (Gran Bretaña, 1831; los Estados Pontificios, 1852; Portugal, 1853; Francia, 1861; Italia, 1864; Alemania, 1874; España, 1879) e incluso Asia (Japón, 1873; China, 1874; y, Rusia, 1874).

Logrado el objetivo del reconocimiento del Estado peruano, a partir del siglo XX, el Ministerio de Relaciones Exteriores trabajó por ampliar el universo de Estados con los que resultaba importante el establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares, sea por la importancia de los países incluidos, por la presencia de intereses económicos y comerciales con ellos, o por las poblaciones de migrantes peruanos radicados en estos. Fue entonces que el Perú estableció relaciones con los países socialistas, tales como: Yugoslavia y Rumania (1968), Checoslovaquia, Polonia, Hungría y Bulgaria (1969) y la República Democrática Alemana (1971). En esos años, también se formalizó la relación con la Comunidad Económica Europea (CEE) y las otras dos comunidades creadas paralelamente, lo que en 1990 sería consolidado cuando se celebró un acuerdo para el establecimiento de la Delegación de la Comisión de las Comunidades Europeas en el Perú. En esa misma década comenzó la expansión del Perú hacia el Asia y África, formalizándose las relaciones con el Reino de Tailandia, Malasia y Singapur (1992), así como con Sudáfrica (1994).

2.2. La definición del espacio nacional

Un segundo lineamiento de la política exterior peruana consistió en la delimitación de su territorio, lo que fue un proceso largo y complejo que no estuvo exento de serias crisis políticas y hasta de conflictos militares. Este proceso fue fundamental-



mente conducido y liderado por la Cancillería, aunque en algunos casos esta institución fue relegada de las negociaciones, lo que tuvo consecuencias negativas en los resultados obtenidos.

Así, con Bolivia se logró, desde 1909, un exitoso proceso de definición de nuestros límites terrestres tanto en el sector del Collao como en el sector de la selva, lo que fue complementado con la delimitación del lago Titicaca, así como con el establecimiento de un condominio exclusivo e indivisible de sus aguas.

Con Brasil, luego de dos tratados celebrados en 1851 y 1858 —en virtud de los cuales el Perú logró el importante objetivo de la libre navegación por el Amazonas, no obstante que el artículo XIII del Tratado de San Ildefonso le concedía este derecho exclusivamente al Brasil—, el Perú alcanzó en 1909 la definición de sus límites terrestres.

Con Colombia, tras una negociación en la que no hubo participación de la Cancillería peruana, el presidente Leguía definió los límites en 1922, lo que provocó un conflicto militar y la intervención de la Sociedad de Naciones, para finalmente terminara confirmándose el contenido de dicho acuerdo en el Acta de Washington de 1925.

Con Chile, en 1883 se suscribió el Tratado de Ancón, que puso fin a la funesta guerra del Pacífico y que implicó la pérdida definitiva de la provincia peruana de Tarapacá. Luego, en 1929, en otra nueva negociación conducida directamente por el presidente Leguía, se establecieron los límites definitivos que implicaron la pérdida de la provincia de Arica y la recuperación de Tacna, además del establecimiento de una serie de derechos y servidumbres en Arica en favor del Perú.

Finalmente, con el Ecuador, en 1942, tras el conflicto militar de Zarumilla, se celebró el Protocolo de Río de Janeiro que definió nuestros límites con dicho país. Sin embargo, varios años después de su ejecución, gobiernos ecuatorianos desconocerían el tratado y provocarían constantes enfrentamientos militares hasta 1995, fecha en la que se produjo la guerra del Cenepa que dio paso al proceso de conversaciones de Brasilia, considerado el proceso más rico y complejo de la historia diplomática peruana del siglo XX, el cual culminó exitosamente, con los Acuerdos de Paz de Brasilia de 1998 a través de los cuales no solo se logró la confirmación de la posición peruana respecto a la validez del Protocolo de Río de Janeiro y del límite ahí establecido, sino que además transformó la histórica relación de conflicto entre ambos países, por una de fraternidad, paz y cooperación.

2.3. La defensa nacional frente a intromisiones de Europa y EE.UU.

En las primeras décadas de la república peruana esta fue objeto de diversos actos de injerencia por parte de EE.UU. y Europa, fundamentalmente provocados por la defensa de derechos e intereses de sus nacionales en el Perú. Estas intromisiones llegaron al extremo de pretender ejercer derechos típicamente soberanos en territorio peruano o respaldar sus reclamos con el uso de la fuerza, a través de las estaciones navales con que estas potencias contaban en puertos peruanos.

Frente a ello, la Cancillería peruana mantuvo una firme posición de defensa de la soberanía nacional, rechazando estos actos de injerencia y afirmando con ello su calidad de Estado independiente y soberano. Los sucesivos cancilleres que debieron



afrontar estas desagradables situaciones lograron finalmente frenar tales intromisiones, pero a la vez obtener el respeto de tales potencias al Perú, a través de una posición política y jurídica firme y clara, lo que fue facilitado por la presencia en la cancillería de varios grandes diplomáticos y juristas, entre los que destacó don José Gregorio Paz Soldán.

Entre estos sucesos podemos citar: el incidente del bergantín-goleta Hidalgo (1830), los incidentes de Barrère y Saillard (1835 y 1840), el impase de los vapores ingleses Perú y Cormoran (1844), la intromisión de William Pitt Adams y sus efectos (1846), la exploración de W.L. Herndon y L. Gibbon para una posible colonización en el Amazonas (1851), la pretensión de EE.UU. sobre las islas Lobos (1852), el indebido asilo otorgado por el cónsul estadounidense Oakford (1853), las reclamaciones de Francia (1854), la cuestión de las embarcaciones Georgiana y Lizzie Thompson (1857), el incidente Durhin (1858), el incidente de Barry-Brown (1862), la ocupación por España de las islas guaneras de Chincha y el combate de 2 de mayo (1863-1866), el incidente del vapor Luxor (1879), el incidente con el ministro británico Jones (1897), el impase del buque Villa de París (1908), el incidente del vapor Lorton (1917) y el incidente con España provocado por la invasión de nuestros locales diplomáticos en ese país durante la guerra civil (1937).

2.4. El liderazgo continental frente a intromisiones en otros países de la región

Más allá de la firme posición asumida por la Cancillería peruana durante décadas frente a los intentos de intromisión por parte de EE.UU. y potencias europeas en el Perú, esta posición también fue defendida frente a otros intentos o aventuras similares contra otros países del continente, asumiendo en muchos casos un claro liderazgo continental.

Este liderazgo no solo se materializó en ser, en muchos casos, el primer Estado de la región en protestar frente a estas intromisiones, sino también al proponer la celebración en varias ocasiones de tratados de defensa colectiva (pioneros del sistema que luego se establecería a nivel regional con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y a nivel universal con las Naciones Unidas) y destinados a responder militarmente ante cualquier agresión realizada a algún país americano. Finalmente este liderazgo quedará reflejado en el apoyo brindado a los países que aún faltaban independizarse. Todo lo anterior fue muy importante para perfilar la imagen del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú como una de las cancillerías líderes y más prestigiadas de la región.

El liderazgo continental peruano quedaría evidenciado frente a los proyectos monárquicos de Juan José Flores (1846) y los intentos de protectorado de EE.UU. en el Ecuador (1854 y 1861), la intromisión del filibustero Walker en Nicaragua (1856), la anexión de República Dominicana por España (1861), el proyecto imperial de Maximiliano en México y la destacada participación del diplomático peruano Manuel Nicolás Corpancho (1861-1863), la Triple Alianza contra el Paraguay (1864-1870), la independencia de Cuba (1898), el intento de desmembramiento de Bolivia (1901), el bloqueo europeo de las costas venezolanas y el bombardeo de Puerto Cabello (1902), la independencia de Panamá (1903), la suspensión y aislamiento de Cuba (1960), la guerra de las islas Malvinas (1982), la invasión de Granada (1983), el Grupo de Apoyo a Contadora (1985), y la invasión de EE.UU. a Panamá (1989).



2.5. La cooperación e integración regional

En cuanto a este quinto lineamiento de la política exterior peruana se debe destacar que, desde la fundación misma de la república, los distintos gobiernos y la Cancillería intentaron en numerosas ocasiones la suscripción de acuerdos destinados a consolidar una verdadera liga de Estados latinoamericanos, que tuviera como propósito principal —aunque no exclusivo— la defensa común ante los diversos intentos imperialistas y/o expansionistas de potencias europeas y de EE.UU. En esta línea se puede destacar el Tratado de Confederación Perpetua con Colombia de 1822, el Congreso de Panamá de 1826, la Federación de los Andes de 1826, el Primer Congreso de Lima y el Tratado de Confederación de 1848, el Tratado Continental de 1856, el Tratado de Alianza y Confederación de ese mismo año, el Segundo Congreso Americano de Lima en 1864 y el frustrado tercer Congreso de Lima de 1867.

Luego, ya en el siglo XX, el Perú participaría de procesos de integración de naturaleza distinta, ante la desaparición del fantasma de la intervención de potencias extranjeras, concentrándose entonces en la búsqueda de soluciones a problemas comunes de la región y al mejoramiento de sus intercambios económicos y comerciales. Aquí destacan: la Organización de Estados Americanos – OEA (1948), la Comisión Permanente del Pacífico Sur – CPPS (1952), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio – ALALC (1960) / la Asociación Latinoamericana de Integración – ALADI (1980), el Pacto Andino (1969) / Comunidad Andina (1996) y el Tratado de Cooperación Amazónica (1978) / OTCA (1998).

En estos procesos de integración la diplomacia peruana aportó en forma decisiva en el diseño de su estructura, en la elaboración de sus principales instrumentos y en su conducción y liderazgo, asumiendo la secretaría de la mayoría de ellas.

2.6. La construcción y el fortalecimiento del multilateralismo

Otra de las importantes líneas de la política exterior peruana ha sido la de su apuesta por el multilateralismo, a través de la creación y fortalecimiento de diversas organizaciones internacionales. En tal sentido, el Perú estuvo presente desde el inicio de la creación de las dos organizaciones universales más importantes de la historia contemporánea, como son la Sociedad de Naciones y la Organización de Naciones Unidas.

En estas dos organizaciones universales el Perú no solo contribuyó en la elaboración de diversos artículos de sus tratados constitutivos, sino que además integró y presidió numerosas comisiones y órganos de estas. Así se puede mencionar la presencia del Perú en el Consejo de la Liga de las Naciones, la presidencia del Comité Legal de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas, la presidencia de la Corte Internacional de Justicia, la participación como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en cinco oportunidades, la activa presencia en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU y la conducción de la secretaría general de la ONU en dos periodos sucesivos.

Todo esto, fortaleció el prestigio de Torre Tagle y de los diplomáticos peruanos, al destacar por su trabajo inteligente, serio y responsable cuando les tocó asumir posiciones de liderazgo en las referidas organizaciones. Asimismo, puso en evidencia la convicción del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú sobre los beneficios



del multilateralismo para la solución de las diferencias, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y el fomento de la cooperación entre todos los países del mundo.

2.7. La apertura económica y comercial

Este lineamiento de la política exterior peruana se estableció recién en la última década del siglo XX, manteniéndose sostenidamente en el siglo XXI.

En efecto, si bien desde el siglo XIX, la Cancillería peruana suscribió convenios comerciales como parte de su estrategia para alcanzar el reconocimiento de las potencias de la época, es recién a partir de la década de los noventa del siglo XX, que el Perú inició un ciclo de crecimiento y desarrollo económico sostenido, producto de la liberación de la economía y del comercio, así como de la atracción de la inversión extranjera.

Así, se desarrolló primero un programa de estabilización que incluyó la eliminación de la política de control de cambios, el levantamiento de las restricciones a la mayoría de las importaciones, una amplia reducción de aranceles, la eliminación del control de precios y de los subsidios, una fuerte privatización de las empresas públicas, la eliminación de las restricciones a la posesión de moneda extranjera, incentivos para atraer la inversión extranjera, entre otras medidas. Solo en esa década, el Perú suscribió 24 acuerdos de protección de inversiones con las principales potencias económicas del mundo, lo que puso en evidencia la clara apuesta del Perú por la apertura económica, la atracción de inversiones extranjeras y el libre comercio.

Es así como la política exterior peruana le imprimió, entonces, particular importancia al tema económico y comercial, tanto así que, incluso, dentro de la estructura del referido ministerio se crearon el viceministerio de economía internacional y una serie de órganos de línea de carácter económico y comercial, que pusieron en evidencia la necesidad de un aggiornamento de la política exterior peruana a los nuevos tiempos, lo que se consolidaría en los siguientes años del siglo XXI.

3. Otras posiciones, iniciativas o logros de la política exterior peruana

Además de los lineamientos de política exterior implementados por la Cancillería durante los siglos XIX y XX, esta institución asumió otras posiciones e iniciativas para la defensa de principios e intereses nacionales. Este fue el caso de la defensa de la libertad e integridad territorial de los Estados durante las dos guerras mundiales, cuando el Perú adoptó un conjunto de medidas favorables a los países aliados y en contra de las pretensiones expansionistas del Imperio alemán y luego de la Alemania Nazi para, finalmente, romper relaciones con ambos regímenes y declararles la guerra².

También merece destacarse la posición del Perú frente al Plan Marshall de 1947, donde la diplomacia peruana advirtió las limitaciones de este, así como sobre la necesidad de replantearlo, a efectos de que la ayuda estadounidense no se dirigiese

2 El estado de guerra con Alemania cesaría el 14 de setiembre de 1951, aunque ya el 14 de junio restablecieron las relaciones diplomáticas, bajo la presidencia de Manuel A. Odría en el Perú y de Theodor Heuss, presidente de la República Federal de Alemania.



solo a las potencias europeas sino también a los países latinoamericanos que habían proveído de materiales primas a la potencia del norte durante la Segunda Guerra Mundial.

De igual forma, desde 1947, la Cancillería peruana defendió la tesis de las 200 millas marinas consistente en buscar el reconocimiento del derecho de los Estados ribereños para explorar, explotar y conservar los recursos naturales del mar adyacente a sus costas hasta las 200 millas, tesis que fue finalmente respaldada por EE.UU., luego de una inicial resistencia que nos llevó a capturar varias de sus embarcaciones pesqueras, para finalmente ser incorporada después de varias décadas de trabajo con diversos países de la región en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, bajo el concepto de zona económica exclusiva.

También se encuentran las acciones diplomáticas desarrolladas por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú desde la década de los setenta, para lograr su incorporación al Tratado Antártico y su reconocimiento como miembro consultivo, permitiéndole de esta manera la defensa de sus intereses en el continente antártico.

También en la década de los setenta, el Perú destacó por el liderazgo ejercido en el Movimiento de los No Alineados y el Grupo de los 77, participando activamente en la configuración del denominado Nuevo Orden Económico Internacional. Ya en la década de los ochenta, el Perú planteó y condujo la creación del Grupo de los 15, con el propósito de superar las dificultades de un organismo tan amplio como el de los No Alineados, lo que se concretó en 1989. Asimismo, con el propósito de contar con un organismo de carácter regional vinculado al Movimiento de los No Alineados y al Grupo de los 77, el Perú lideró y fue sede de la reunión que en 1964 creó la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), que derivaría en 1975 en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), ocupando en más de una ocasión su Secretaría Permanente.

De otro lado, se pueden destacar los planteamientos de la Cancillería peruana en favor del desarme y contra el Apartheid. En el primer caso, lideró la elaboración y aprobación, en 1974, de la denominada Declaración de Ayacucho y de otros instrumentos posteriores, para luego realizar una serie de acciones que determinaron el establecimiento en el Perú del Centro Regional para la Paz, Desarme y Desarrollo de las Naciones Unidas. En el segundo caso, el Perú presidió, en 1986, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre sanciones contra Sudáfrica como justo reconocimiento por su firme posición y acciones desarrolladas por su diplomacia contra la segregación racial en ese país.

A todo lo anterior, se puede añadir el trabajo de la Cancillería peruana, en conjunto con otras cancillerías de la región, para la reformulación de los principios hasta ese momento vigentes en la lucha antidroga y la consagración en los noventa de los principios de responsabilidad común y compartida para enfrentar este flagelo.

Otro capítulo por destacar de la diplomacia peruana es su contribución a la paz de Centroamérica, desde José Luis Bustamante y Rivero como mediador de la controversia entre Honduras y El Salvador hasta Allan Wagner como propulsor de la creación del Grupo de Apoyo a Contadora que facilitó la salida pacífica a la crisis en esta región, pasando por Javier Pérez de Cuéllar quien, como secretario general de la ONU, logró culminar con el proceso de paz en El Salvador.

De otro lado, están los Convenios de Ilo de 1992 que marcaron un hito en nuestras relaciones con Bolivia, al buscar un acercamiento estratégico con el país del altiplano brindándole una alternativa de solución a su problema de mediterraneidad y, al mismo tiempo, intentando convertir al Perú en un punto de encuentro entre los océanos Atlántico y Pacífico.

Finalmente, la Cancillería cerraría el siglo XX dando solución a los asuntos pendientes del Tratado de 1929 con Chile, al suscribir en 1999 el Acta de Ejecución que le permitió al Perú ejercer sus derechos y servidumbres en Arica, cumpliendo con la historia y el sacrificio de muchos peruanos.

II La política exterior del Perú en el siglo XXI (2001–2020)

1. La consolidación de la institucionalización de Torre Tagle

El nuevo siglo marcaría también otros avances en la afirmación de la institucionalidad de Torre Tagle, los que fueron básicamente de dos tipos: por un lado, se incorporaron nuevas aristas en la función diplomática y, por otro, se reformularon su estructura y organización.

En cuanto a las nuevas aristas de la diplomacia, a partir del año 2002 se fortaleció la denominada *diplomacia económica*, a efectos de promover el incremento del comercio exterior y las inversiones extranjeras en el Perú; la *diplomacia social*, promoviendo la captación de donaciones y cooperación internacional para ayudar a la reducción de la pobreza en el país, creando para tal efecto la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI; la *diplomacia descentralizada*, mediante la creación de oficinas desconcentradas que incorporarían las necesidades y demandas del interior del país; y la *diplomacia cultural*, para recuperar nuestro patrimonio cultural en el exterior y crear industrias culturales.

En cuanto a la estructura y organización del Ministerio de Relaciones Exteriores, se desarrollaron una serie de normas que incorporaron nuevas funciones a la Cancillería, restablecieron derechos y deberes de los funcionarios que habían sido eliminados en la ley orgánica de 1992, y se consagró la exigencia de que el viceministro de Relaciones Exteriores fuese el jefe del servicio y como tal necesariamente un diplomático, lo que garantizaría una visión y conducción profesional del ministerio, más allá de los cambios de canciller. De igual forma, se incorporó la llamada cláusula democrática, en virtud de la cual los jefes de Misión deben presentar su inmediata renuncia al cargo en casos se constituya un gobierno usurpador, lo que fue magníficamente complementado por la consagración del principio de obediencia debida, consistente en que los funcionarios diplomáticos no están obligados a acatar instrucciones u órdenes inconstitucionales o ilegales.

El fortalecimiento del servicio diplomático y del Ministerio de Relaciones Exteriores posibilitó afrontar los retos de las primeras décadas del siglo XXI, desarrollando viejos y nuevos lineamientos de política exterior con la misma seriedad y profesionalismo que en los siglos XIX y XX.





2. Viejos y nuevos lineamientos de la política exterior en el siglo XXI

2.1. La definición de los límites marítimos

Al cierre del siglo XX, la Cancillería peruana había logrado con esfuerzo y empeño cerrar todas las fronteras terrestres del Perú, sin embargo, aún quedaba pendiente la definición de sus límites marítimos. Fue así como en 2008 se planteó la demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia a efectos de que este alto tribunal definiera nuestros límites marítimos. Este proceso culminó exitosamente para el Perú el 27 de enero de 2014, fecha en la cual la Corte dictó su sentencia definitiva que significó la incorporación para el Perú de unos 50.000 km² a su dominio marítimo, esto es, el reconocimiento del 75% de lo que se había demandado a la Corte.

De otro lado, mientras se desarrollaba este proceso el Perú inició conversaciones directas con el Ecuador que arribarían a buen puerto el 2 de mayo de 2011, cuando los cancilleres de ambos países celebraron el acuerdo que estableció de manera definitiva el límite marítimo entre los dos países.

2.2. La cooperación e integración regional

El siglo XXI llevaría al Perú a reflexionar sobre los diferentes procesos de integración e incluso mecanismos de diálogo político en los que se encontraba involucrado, llegando a la conclusión que la mayoría de ellos eran inoperativos o poco eficaces y otros respondían a los intereses o ideologías de determinados países miembro, todo lo cual se contraponía a una visión pragmática de la integración que empezó a primar en Torre Tagle en el nuevo siglo.

Esta nueva visión condujo a que la Cancillería peruana promoviera desde 2012, junto con la de Colombia, la reestructuración de la Comunidad Andina (CAN); asimismo, implicó la denuncia peruana del Tratado Constitutivo de UNASUR el 28 de marzo de 2019, oficializando así su decisión de retirarse de este organismo que en la práctica se encontraba paralizado.

La reflexión llevada a cabo por el Perú lo condujo también a imaginar un nuevo proceso de integración moderno, eficiente, poco burocrático y abierto al mundo como fue su proyecto de la Alianza del Pacífico, el mismo que fue lanzado en octubre de 2010 y que a la fecha ha logrado avances notables en sus cuatro pilares, además de la participación de 59 Estados observadores de todos los continentes y la celebración de negociaciones con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur, para su incorporación como Estados asociados.

De igual forma, el Perú participa activamente en la CELAC con el propósito de vincularse no solo bilateralmente sino también a nivel multilateral, con las principales potencias y bloques del mundo, tales como la Unión Europea, China, India, Rusia y ASEAN.

Finalmente, desde 2008, el Perú viene realizando un conjunto de esfuerzos para incorporarse a la OCDE, encontrándose actualmente en el proceso de adecuación y cumplimiento de las condiciones exigidas por esta organización para su adhesión.

2.3. El relacionamiento múltiple y pragmático

En las últimas dos décadas, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú ha establecido como objetivo primordial de la política exterior peruana el relacionamiento



múltiple y pragmático, con todos aquellos países con los que pueda construir una relación mutuamente beneficiosa.

Se trata sin duda de una opción inteligente, en tanto ello no solo permite al Estado peruano evitar dependencias de una sola potencia, sino también reducir impactos y vulnerabilidades ante las crisis repetidas que se han venido produciendo en el mundo. Asimismo, este tipo de relacionamiento posibilita al Perú obtener beneficios de todos los socios como también ampliar su presencia en el mundo. Para implementar este propósito, la Cancillería ha recurrido a cuatro estrategias.

La primera de ellas es la consolidación de nuestras relaciones vecinales, a través del establecimiento de un mecanismo de diálogo integral y al más alto nivel, consistente en la celebración de reuniones presidenciales y de gabinetes binacionales con una periodicidad anual, con cada uno de ellos. La segunda estrategia implica la conformación de alianzas estratégicas y/o la creación de mecanismos de diálogo político bilateral que permitan el fortalecimiento y consolidación de nuestras relaciones con las principales potencias o bloques de países del mundo, tal como se ha logrado con la Unión Europea, España y Francia, Brasil, Argentina y México, China, Tailandia y Corea del Sur, así como con Rusia. Si bien estos mecanismos y alianzas presentan distintas características y contenidos, según el socio elegido, lo cierto es que en todos los casos se busca no solo concretar un trato directo entre el Perú y la potencia o bloque, sino también el establecimiento de una agenda bilateral amplia que consolide nuestras relaciones con cada país. La tercera estrategia consiste en ampliar la cobertura geográfica de nuestras representaciones diplomáticas en el exterior, abriendo embajadas fundamentalmente en el Asia (región prioritaria para el Perú), pero también en África y Medio Oriente. Finalmente, la cuarta estrategia ha consistido en cooperar estrechamente con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo en la celebración de acuerdos de libre comercio, de forma tal de ampliar nuestros socios y de esa manera cubrir el ingreso de nuestra oferta exportable libre de aranceles.

2.4. La búsqueda de nuevos mercados y la ampliación de socios comerciales

En el nuevo siglo, el Perú desarrolló intensas negociaciones para asegurar un ingreso libre para sus principales bienes y servicios de exportación en los mercados internacionales. Es así que a la fecha cuenta con 21 tratados comerciales vigentes (como por ejemplo con la CAN, Cuba, Mercosur, Chile, EE.UU., Canadá, Singapur, China, Tailandia, EFTA, Unión Europea, Corea del Sur, México, Panamá, Costa Rica, Japón, Venezuela, Alianza del Pacífico, Honduras, y Australia), a los que se puede sumar otros tres acuerdos comerciales ya concluidos pero que se encuentran pendientes de entrar en vigor (Guatemala, Brasil y el TPP-11), amén de otros acuerdos que se encuentran en etapa de negociación (TISA, Turquía, India, El Salvador y Estados Asociados de la Alianza del Pacífico).

Esta agresiva política exterior comercial no solo ha permitido la cobertura del 91% de nuestra actual oferta exportable sino el incremento de los ingresos económicos del Estado peruano que, en 2019, alcanzaron los 45.978 millones de dólares, lo que ha servido a su vez para la disminución de los niveles de la pobreza en el país. Finalmente, esta política nos ha protegido ante incertidumbres o situaciones de crisis económicas mundiales como la ocurrida en 2008 y le ha dado mayor autonomía a la política exterior peruana.



2.5. La protección de las comunidades peruanas en el exterior

A partir de 2004 se inicia la reforma del derecho consular peruano, cambiando el antiguo paradigma del cónsul prefecto por el de cónsul servidor público. Esto condujo a la creación dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares, que estaría a cargo de la implementación de siete políticas de la nueva acción consular, las cuales son: la política de reforma y mejora de los servicios consulares; la política de protección legal a los migrantes; la política de asistencia humanitaria; la política de apoyo a la inserción productiva, legal y respetuosa de los derechos humanos de los peruanos en las sociedades de recepción; la política de promoción del vínculo cultural y nacional; la política de vinculación de los peruanos con el Perú en una perspectiva productiva; y, la política de promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior.

Adicionalmente, se crearon los denominados Consejos de Consulta de las Comunidades Peruanas en el Exterior, que tienen como propósito crear espacios de diálogo entre nuestros consulados y los migrantes peruanos radicados en dicha localidad a efectos de recoger sus iniciativas, necesidades y problemas.

En síntesis, el nuevo siglo marcaría una verdadera transformación respecto a la política de protección de las comunidades peruanas en el exterior, ampliando sus alcances y contenido en beneficio de los migrantes y del propio Estado peruano.

2.6. El fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos y el medio ambiente

Finalmente, si bien es cierto el Perú, en los siglos XIX y XX, participó activamente en la negociación y suscripción de acuerdos internacionales destinados a la protección de los derechos humanos y de los derechos de carácter humanitario, así como en la promoción de la democracia representativa en la región, en el siglo XXI estos temas adquirieron especial preocupación, atención y liderazgo por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Así en materia de democracia representativa, el Perú planteó en 2001 la iniciativa de lo que sería la Carta Democrática Interamericana, la que tendría por objeto fortalecer los instrumentos de defensa de la democracia representativa en la región, la misma que sería aprobada el 11 de setiembre de ese año por la Asamblea General de la OEA. Asimismo, tenemos la iniciativa peruana para la creación del denominado Grupo de Lima en 2017, destinada a resolver la crisis democrática y humanitaria en Venezuela.

En cuanto, al ámbito de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el Perú se incorporaría al Estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional, y más adelante, en 2017, se lograría la elección de la candidata peruana para formar parte del referido tribunal. En cuanto a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el Perú asumió su presidencia en 2006 y, en ese mismo año, fue elegido miembro del recién creado Consejo de Derechos Humanos. En el ámbito del Sistema Interamericano, la diplomacia peruana logró la elección de un peruano como juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la de tres representantes sucesivos en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Conclusión

Como se puede apreciar de la lectura y análisis de todo lo descrito hasta aquí, el Perú ha logrado construir en estos 200 años de vida republicana, un Ministerio de Relaciones Exteriores serio y eficiente, que goza de prestigio y reconocimiento internacional. Su liderazgo, formación de cuadros, estructura y lineamientos de política exterior han hecho posible que la Cancillería peruana alcance gran parte de los objetivos que se trazó a lo largo de este período, lo que le ha permitido gozar de la consideración y reconocimiento del pueblo peruano.



AUTORES

Fabián NOVAK

Abogado, Master en Derecho Internacional Económico y Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor Principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la especialidad de Derecho Internacional Público. Subdirector del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP.

Fue presidente del Comité Jurídico Interamericano de la OEA y viceministro de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa del Perú (2006-2008).

Es Miembro Titular del Institut de Droit International y Miembro del Instituto Hispano Luso-Americano de Derecho Internacional (IHLADI) y de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional.

Sandra NAMIHAS

Abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Diplomada en Seguridad y Defensa Nacional por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima, 2007) y en Defense Planning and Resource Management por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad Nacional de Defensa de los Estados Unidos América (Washington, 2001).

Actualmente, es Coordinadora y Miembro Asociada del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP. Es Asociada del Instituto Hispano Luso-Americano de Derecho Internacional (IHLADI) y Miembro Asociada de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional.

