

POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

CAMBIOS EN EL RÉGIMEN POLÍTICO

Y SU IMPACTO SOBRE LA POLÍTICA
EXTERIOR PERUANA



OSCAR VIDARTE ARÉVALO
LUCIANO QUISPE ROBLES

Oscar Vidarte Arévalo es bachiller en Derecho por la PUCP, magíster en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Javeriana y candidato a doctor en Ciencia Política y Gobierno por la PUCP. Además, cuenta con un diploma de posgrado en Seguridad Internacional por la Universidad de Delaware.

Es profesor asociado del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP y coordinador del Grupo de Investigación sobre Política Exterior Peruana (GIPEP) de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la misma universidad. Es autor de diferentes artículos en libros y revistas especializadas, y del libro *El Perú, las Américas y el mundo 2014-2015. Opinión pública y política exterior* (2016). Ha sido columnista de los diarios *Perú21* y *El Comercio* y colabora regularmente en varios medios de comunicación peruanos.

Luciano Quispe Robles es licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la PUCP y estudiante de la maestría de Ciencia Política del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Actualmente es becario CONACYT. Ha sido predocente y asistente académico en la PUCP, así como investigador de la Escuela de Gobierno de la misma casa de estudios. Sus temas de interés son la política exterior peruana, la integración regional y las relaciones internacionales en América Latina, temas sobre los que ha escrito y ha expuesto en distintos congresos nacionales e internacionales.

POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

CAMBIOS EN EL RÉGIMEN POLÍTICO
Y SU IMPACTO SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

Oscar Vidarte Arévalo

Coordinador

CAMBIOS EN EL RÉGIMEN POLÍTICO Y SU IMPACTO SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

Grupo de Investigación sobre Política Exterior Peruana
(GIPEP - PUCP)

Oscar Vidarte Arévalo y Luciano Quispe Robles



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
Centro Bibliográfico Nacional

327.85 Vidarte A., Oscar, 1977-
V63C Cambios en el régimen político y su impacto sobre la política exterior peruana / Oscar Vidarte Arévalo y Luciano Quispe Robles.-- 1a ed.-- Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018 (Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa).

114 p.; 21 cm.-- (Política exterior peruana / Oscar Vidarte Arévalo, coordinador; 1)

Grupo de Investigación sobre Política Exterior Peruana (GIPEP - PUCP)

Bibliografía: p. 107-114.

D.L. 2018-18819

ISBN 978-612-317-435-4

1. Relaciones internacionales - Perú 2. Autoritarismo - Perú 3. Democracia - Perú 4. Política mundial - Perú 5. Perú - Relaciones exteriores - 1968-2006 6. Perú - Política y gobierno - 1968-2006 I. Quispe Robles, Luciano, 1990-II. Pontificia Universidad Católica del Perú III. Título IV. Serie

BNP: 2018-501

Política exterior peruana

Oscar Vidarte Arévalo, coordinador

Cambios en el régimen político y su impacto sobre la política exterior peruana

Oscar Vidarte Arévalo y Luciano Quispe Robles

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2018

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,

total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-18819

ISBN (obra completa): 978-612-317-434-7

ISBN (volumen 1): 978-612-317-435-4

Registro del Proyecto Editorial: 31501361801264

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

ÍNDICE

Prólogo	9
Presentación	15
Introducción	21
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO: DEL CAMBIO DE RÉGIMEN POLÍTICO AL CAMBIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR	
1. Cambio del régimen político	27
2. Cambio de la política exterior	32
CAPÍTULO 2. CAMINO AL AUTORITARISMO: CAMBIOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA (1968 Y 1992)	
1. La transición militar	37
1.1. El primer gobierno de Fernando Belaunde Terry (1963-1968)	37
1.2. El Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (primer etapa): general Juan Velasco Alvarado (1968-1975)	42
2. El retorno al autoritarismo	50
2.1. Los inicios del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1990-1992)	50
2.2. El autogolpe de 1992	59

CAPÍTULO 3. CAMINO A LA DEMOCRACIA: CAMBIOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA (1980 Y 2000)

1. La transición a la democracia	67
1.1. El Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (segunda etapa): general Francisco Morales Bermúdez (1975-1980)	67
1.2. El segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry (1980-1985)	76
2. El fin del autoritarismo fujimorista	84
2.1. La última etapa del gobierno de Alberto Fujimori (1995-2000)	84
2.2. La transición y el gobierno de Alejandro Toledo (2000-2006)	91

CAPÍTULO 4. BALANCE COMPARADO-PRINCIPALES RESULTADOS

1. Transiciones hacia la democracia (1980 y 2000)	99
2. Transiciones hacia el autoritarismo: golpes y autogolpes (1968 y 1992)	102

Bibliografía	107
---------------------	-----

PRÓLOGO

La serie que el lector tiene a la vista es notable por varias razones. Primero, porque trata temas de gran interés de la política exterior del Perú, un país con una trayectoria internacional relevante y destacada en el ámbito latinoamericano y global. Segundo, porque aborda estos temas desde una fina perspectiva teórica, centrándose en diversas determinantes internas de la política exterior, que se extienden desde la naturaleza del régimen político hasta la acción de grupos de presión, pasando por la estrategia de desarrollo y el papel de la prensa, analizados en el contexto de decisiones y episodios cruciales de la política exterior peruana. Tercero, porque refleja un sólido trabajo de un equipo forjado al alero de la prestigiosa Universidad Católica del Perú, conducido con gran solvencia por el profesor Oscar Vidarte, con la participación de investigadores muy calificados, que encierran una gran promesa para el desarrollo del análisis de la política exterior en el país.

La política exterior es una política pública, pero es más que eso. A través de ella, los Estados se relacionan con el sistema internacional y se adaptan a este. De esta manera, la política exterior se vincula a la disciplina de las relaciones internacionales, pues representa un área específica en ese ámbito. También suele parecer diferente al resto de las políticas. Muchas veces es identificada como una política de Estado, que está por sobre las diferencias políticas internas y los cambios de gobierno.

Se le atribuye permanencia y se aspira a que sea consistente y, ocasionalmente en el discurso público, invariable. Es una política que se refiere a valores fundamentales y a intereses nacionales, a la integridad del territorio y a la unidad nacional, a la protección de los ciudadanos en el extranjero, a la promoción del comercio, a la protección y regulación de las inversiones extranjeras, a la defensa de valores y principios en el orden internacional, a la elaboración de regímenes multilaterales que afectan directamente a los Estados, a la defensa de la paz, a la estrategia de desarrollo, a la cooperación internacional.

¿Cómo explicar las decisiones de política exterior? Los factores que influyen en su elaboración suelen ser múltiples y resulta muy difícil jerarquizarlos o establecer relaciones de causalidad entre ellos. Existe una cierta disociación entre la teoría de las relaciones internacionales y los análisis de política exterior, especialmente en América Latina. Se pasa con facilidad desde lo macro hacia lo micro, desde los análisis generales de la estructura interna y del sistema internacional hacia episodios muy específicos o tendencias de política exterior, sin establecer una vinculación clara entre ambos.

La teoría adquiere interés y relevancia cuando se refiere a un fenómeno social real y concreto, definido en el tiempo y el espacio. Este vínculo entre teoría y realidad se torna todavía más importante en el caso de la política exterior. Por razones comprensibles y muy legítimas, en América Latina se ha prestado más atención a los contenidos de la política exterior que al proceso de adopción de decisiones. Los análisis han tendido a ser más generales y aunque se encuentran múltiples estudios de casos sobre aspectos de la política exterior, estos no siempre han tenido referentes teóricos claros.

El análisis de la política exterior requiere un estudio de la estructura o contexto en que se adoptan las decisiones, así como del proceso mediante el cual ello ocurre. La estructura se refiere tanto al ámbito externo como al interno. El proceso se refiere a los actores que intervienen, instituciones, grupos, personas y las interacciones que se generan entre ellos.

La relación entre actores y estructuras sociales es compleja y no siempre ha sido explicada satisfactoriamente por los análisis de política exterior.

En cuanto a su elaboración, los estudiosos de la política exterior han demostrado repetidamente la relevancia que asume el contexto interno de los países. El énfasis en los factores domésticos ha permitido a los expertos superar las limitaciones del análisis tradicional de la política del poder, que tendía a considerar que los países se comportaban con independencia de las fuerzas políticas y sociales internas en la búsqueda de intereses nacionales evidentes por sí solos.

Esta serie se centra en determinantes internas de la política exterior peruana. Aunque no las aborda todas, sí enfatiza, con rigor y profundidad teórica, en varias de las más importantes.

El primer libro busca identificar el impacto del cambio de régimen político en la política exterior del Perú. Esta relación fue estudiada intensamente en los casos de las dictaduras que asolaron al Cono Sur —Argentina, Brasil, Chile y Uruguay— entre las décadas de 1960 y 1980, pero mucho menos en el caso peruano, donde además los cambios de régimen político asumieron características muy distintas. El excelente trabajo de los autores llena entonces así un vacío significativo.

El segundo libro aborda la relación entre la estrategia de desarrollo que adoptó el Perú desde inicios de la década de 1990 y su proceso de inserción en la región del Asia-Pacífico. Se trata, sin duda, de una variable explicativa fundamental para entender las relaciones económicas internacionales y las políticas comerciales de los países. El sólido y completo estudio que se incluye sobre el tema no solo revela la importancia del modelo de desarrollo en el proceso de integración del Perú hacia el Asia-Pacífico, sino que también pone en evidencia una correspondencia directa entre uno y otro, y confirma, de paso, una tendencia que también se ha observado en los restantes miembros de la Alianza del Pacífico, de la que el Perú es miembro fundador.

El tercer libro se centra en la diplomacia pública y en la vinculación que se establece entre la política exterior y los medios de comunicación,

en una relación que, como lo demuestra el texto, es de doble vía. Es decir, no solo la prensa influye en la política exterior, sino que las estrategias comunicacionales adoptadas por quienes conducen la política exterior pueden tener un impacto mayor en la prensa. El interesante estudio sobre este tema se centra en un capítulo crucial de la política exterior peruana: la disputa marítima que sostuvo con Chile, y en la que al suscrito le cupo igualmente un papel. Es tentador hacer un paralelo entre la experiencia peruana, tal como es descrita en este libro, y la chilena, pero ello excede en mucho el alcance de este prólogo. Basta recordar la buena fe, seriedad y respeto recíproco con los cuales se llevó a cabo el proceso ante el máximo órgano jurisdiccional de Naciones Unidas, así como el espíritu constructivo con que se emprendió el proceso de ejecución de lo determinado por la Corte y el clima de buena vecindad que se ha fortalecido después de ese complejo episodio. El papel de la prensa en la generación de este clima resultó esencial. No siempre fue fácil mantener un cierto equilibrio entre el fervor nacional que acompañó este proceso con el mantenimiento de un clima de normalidad entre ambos países. Al final, sin embargo, no solo se logró mantener esa normalidad, sino que se generaron condiciones que permitieron posteriormente dar un salto significativo en la relación bilateral.

Los actores que intervienen en las decisiones de política exterior son múltiples y lo hacen dentro de determinados contextos organizacionales y decisionales y condicionados por sus propias preferencias y características. El estudio de esos actores y de los procesos mediante los cuales adoptan las decisiones y definen sus objetivos es fundamental en los análisis de política exterior. Precisamente por ello, el cuarto libro busca explicar la importancia de los grupos de interés económico en la política exterior peruana y se enfoca en las implicancias de su participación en los procesos de negociación de los tratados de libre comercio, con especial énfasis en el caso del TLC entre Perú y China. El resultado es, sin duda, muy logrado y aporta una perspectiva que se presta asimismo muy bien para estudios comparativos con otras experiencias de negociación.

En suma, el lector tiene a su disposición un estudio riguroso y de gran valor. Pese a que incluye a numerosos autores, resulta muy homogéneo en su calidad y refleja la existencia de un equipo de trabajo serio y cohesionado. Su utilidad excede el ámbito del estudio de la política exterior peruana, de por sí muy relevante, y constituye un aporte para el análisis comparativo de las políticas exteriores latinoamericanas.

Para quien suscribe estas líneas ha constituido un verdadero honor conocer e interactuar con varios de los autores de esta obra y escribir finalmente este prólogo, que al mismo tiempo refleja las excelentes relaciones académicas entre nuestros países.

Alberto van Klaveren

Marzo de 2018

PRESENTACIÓN

El análisis de la política exterior resulta complejo. Su estudio implica responder a una serie de preguntas que buscan explicar el comportamiento de los Estados en el Sistema Internacional: ¿cómo entender el interés nacional de un país? ¿Cómo se toman las decisiones en materia de política exterior? Siendo una política que se desarrolla principalmente en el ámbito externo, ¿tiene alguna importancia el lado interno de los Estados?

Justamente, para absolver estas dudas, existen dos enfoques muy utilizados, complementarios entre sí, que buscan servir de marco teórico para estudiar la política exterior de cualquier país. El primero de ellos analiza la forma como los Estados toman sus decisiones en materia de política exterior. Desde esta perspectiva se hace énfasis en los modelos de toma de decisiones existentes, desde los clásicos «modelo de actor racional» y «modelo burocrático», hasta propuestas más actuales que incorporan al análisis las construcciones sociales, aspectos cognitivos y técnicas de origen psicológico inclusive.

Por otro lado, tenemos aquel enfoque que se centra en el estudio de las determinantes internas y externas que condicionan la política exterior de un Estado. Respecto a esta segunda perspectiva, puede encontrarse abundante bibliografía al respecto; sin embargo, gran parte de ella, fundamentalmente de origen anglosajón, no toma en consideración

las características propias de los países de América Latina (siendo nuestra realidad política a todas luces distinta). Por ello, los estudios que ha realizado al respecto el diplomático y académico chileno Alberto van Klaveren —muy conocido en el Perú por haber sido el agente chileno en el diferendo marítimo ante la Corte de Justicia de La Haya que mantuvieron ambos países— han permitido identificar los determinantes más relevantes que influyen la política exterior que se desarrolla en nuestra región¹.

En este sentido, partiendo de la premisa de que existen diferentes tipos de determinantes que condicionan la política exterior, cabe mencionar en primer lugar a las influencias externas, entre las cuales encontramos la perspectiva de poder (como un Estado puede condicionar el comportamiento de otro Estado) y la perspectiva sistémica (consideraciones de carácter sistémico que determinan la actuación de los Estados), entre las más importantes. Mientras que, tratándose de las influencias internas, las más resaltantes son el tipo de régimen político que tiene un Estado, la estrategia o modelo de desarrollo que un gobierno implementa en su respectivo territorio, la tradición diplomática de un país, los liderazgos internos que pudieran existir y el rol de los diferentes actores que participan directa o indirectamente en el proceso de toma de decisiones y en su implementación, entre los cuales se encuentran desde el presidente, la Cancillería, algún otro ministerio, el Poder Legislativo, hasta actores privados con gran influencia como son los grupos de poder y los medios de comunicación.

Considerando este marco teórico, debe señalarse que la política exterior peruana ha sido principalmente estudiada a partir de variables

¹ Como grupo de investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú, tuvimos la oportunidad de coordinar la visita del profesor Alberto van Klaveren a nuestra casa de estudios y realizar, entre otras actividades, un taller cerrado, con el objetivo de mejorar el conocimiento de las herramientas teóricas que se utilizaron en la presente investigación y su aplicación en los cuatro casos prácticos desarrollados en esta colección.

de tipo exógenas y no endógenas. Por ejemplo, el papel de Estados Unidos y el del Sistema Financiero Internacional han sido tradicionalmente dos importantes influencias de carácter externo que no solo han condicionado el comportamiento del Perú en el ámbito internacional, sino también han monopolizado el debate académico. Por ello, sin dejar de reconocer la trascendencia de las determinantes externas, resulta de gran relevancia llevar a cabo un estudio que priorice el papel que pueden tener las consideraciones de índole interna en el comportamiento internacional del Perú.

En tal sentido, conociendo la existencia de un déficit académico a suplir en el caso peruano y la presencia de un marco teórico que nos respalda, esta serie intenta ocupar dicho espacio, al desarrollar cuatro estudios de caso que permitan ayudar a demostrar, específicamente, el valor que pueden tener una serie variables internas para nuestra política exterior: el régimen político, el modelo (o la estrategia) de desarrollo, los medios de comunicación en su relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el papel que pueden tener los grupos de poder económicos. Seguramente, podrían no constituir el principal factor a considerar en cada situación, pero el objetivo es tratar de comprobar como estos aspectos internos, poco presentes en el análisis, pueden ayudar a explicar, conjuntamente con otras variables, el accionar del Perú en el ámbito externo.

Esta colección está compuesta por cuatro libros. El primero, escrito por Oscar Vidarte y Luciano Quispe, busca identificar el impacto del cambio de régimen político en la política exterior del Perú. Para ello se estudiará y comparará los cuatro últimos momentos de transición que el país ha experimentado, dos de ellos hacia la democracia (1980 y 2000) y los otros dos hacia el autoritarismo (1968 y 1992). A partir de lo cual se va a demostrar cómo el cambio de régimen, ya sea de una democracia hacia un gobierno autoritario o viceversa, y su intensidad pueden transformar o no los lineamientos de la política exterior peruana.

El segundo libro, escrito por Julissa Castro, Erick Mormontoy y Andrés Paredes, pretende estudiar la relación directa que existe entre la implementación del modelo económico liberal (que se dio desde inicios de la década de 1990) y el proceso de integración del Perú en la región del Asia-Pacífico a finales del siglo XX e inicios del XXI. De esta forma, se espera verificar que, a mayor dinamismo o ralentización del modelo, mayor dinamismo o ralentización de la integración del Perú en dicha región del mundo.

El tercer libro, escrito por Javier Ramírez y Lidia Espinoza, intenta comprender en qué medida la política establecida por la Cancillería peruana relativa al diferendo marítimo con Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya converge con los discursos de la prensa escrita nacional, siendo parte de una misma estrategia. Así se podrá demostrar cómo la política comunicacional diseñada desde el Estado peruano contribuye en la formación de discursos sociales al permitir advertir la relevancia de la diplomacia pública y, por ende, del papel de los medios de comunicación, para la satisfacción del interés nacional del país sobre un tema fundamental.

Finalmente, el cuarto libro, escrito por Santiago Pedraglio y Erick Mormontoy, busca explicar la importancia de los grupos de interés económico en la política exterior peruana y se enfoca en las implicancias de su participación en los procesos de negociación de los tratados de libre comercio, con especial énfasis en el caso del TLC entre Perú y China. En este sentido, la satisfacción de las preocupaciones planteadas por los grupos de poder económicos más fuertes y con mayores recursos ha sido un aspecto a considerar por la política exterior peruana para concretar dichos acuerdos comerciales.

Es preciso señalar que esta colección es resultado del proyecto ganador del Concurso Anual de Proyectos de Investigación (CAP) 2015 de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) titulado «Determinantes Internas de la Política Exterior Peruana», desarrollado por el Grupo de Investigación sobre Política Exterior Peruana, adscrito

a la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, y conformado por docentes de esta casa de estudios, egresados de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno, y alumnos tanto del pregrado como del posgrado.

Por último, debemos agradecer al apoyo permanente recibido por la Dirección de Gestión de la Investigación, el Vicerrectorado de Investigación, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, el Departamento de Ciencias Sociales, y la Comisión para la Creación de la Licenciatura de Relaciones Internacionales de la PUCP. Asimismo, reconocemos especialmente la ayuda brindada por Luis Popa, profesor de la PUCP; Edith Venero, estudiante de la Maestría de Ciencia Política y Gobierno de la PUCP; Renzo Lima, politólogo de la PUCP; y a los estudiantes de esta casa de estudios Gabriel Arrieta, Camila Bendezú, Mónica Hayakawa, Daniel Hermoza, César Jiménez, Valeria Paredes y Amelia Segura, por la excelente colaboración brindada durante todo el proceso de investigación, en calidad de asistentes de investigación.

Oscar Vidarte A.

Coordinador del Grupo de Investigación sobre Política Exterior
Peruana de la Pontificia Universidad Católica del Perú
Enero de 2018

INTRODUCCIÓN¹

Desde una perspectiva académica, resulta necesario llevar a cabo una investigación sobre la relación entre régimen político y política exterior en el Perú. No solo no se han realizado estudios al respecto en el país, sino que, a escala regional —como producto del proceso de democratización en el Cono Sur en la década de 1980, así como consecuencia del fin del dominio del PRI de México en la escena política a finales de los años noventa— académicos de diferentes nacionalidades han llevado a cabo investigaciones que buscaron identificar los cambios que pueden generarse en la política exterior a partir del ascenso de regímenes democráticos en sus respectivos países. Estudios en Brasil, Argentina, Uruguay, Chile y México así lo demuestran.

Cabe señalar que, habiendo sido la política exterior peruana estudiada fundamentalmente a partir del impacto de variables exógenas —como la política de Estados Unidos en la región, entre otras— (Bruce St. John, 1999, p. 3). Esta investigación busca resaltar la relevancia de una variable interna expuesta en nuestro país a continuas mutaciones en los últimos cincuenta años como es el régimen político, de ahí que pensar en cambios en una política pública de tanta relevancia como la política exterior resulta razonable.

¹ El trabajo contó con la colaboración de Renzo Lima Baquerizo, politólogo de la PUCP.

Sin embargo, debe tenerse mucho cuidado pues si bien «los regímenes autoritarios pueden verse tentados a extrapolar sus prácticas y estilos al área externa», los regímenes democráticos también «pueden verse tentados a exacerbar conflictos externos para obtener beneficios de política interna», por lo que se recomienda evitar generalizaciones (van Klaveren, 1992, p. 195). En esa misma línea, según Nohlen y Fernández, aunque «es difícil imaginar que un cambio tan radical en el sistema político no tenga impacto en la política exterior», no necesariamente puede establecerse una relación causal (1991, pp. 234-235, 238).

Por ello, este trabajo intenta identificar no solo si existe algún vínculo entre el cambio de tipo de régimen y la política exterior peruana, sino también, cómo la intensidad del cambio de régimen afecta la política exterior. Partiendo del estudio de los últimos cuatro momentos de crisis del tipo de régimen en el país —dos transiciones democráticas (1980 y 2000) y dos transiciones al autoritarismo (1968 y 1992)— se demuestra que existe cierto patrón de cambio en la política exterior tratándose del ascenso de un régimen democrático o uno autoritario, así como también se observa que siendo más intenso el cambio de régimen, mayores son las posibilidades de cambio en la política exterior².

Probablemente el régimen político no sea la variable más importante para comprender la política exterior de un país. No obstante, aunque pueda parecer que no existe un vínculo directo, al analizar los cuatro momentos en forma comparada, se encuentran indicios de cómo el cambio en el régimen político y su intensidad tienen alguna incidencia en la política exterior del Perú.

De otro lado, desde una perspectiva teórica, es de gran importancia estudiar cómo la influencia de una variable interna en la política exterior se desarrolla de forma distinta en relación con lo que sucede en otras latitudes. Así, mientras que, en la academia estadounidense,

² Es preciso señalar que el estudio de estos cuatro casos de transición implica llevar a cabo un análisis tanto del momento anterior como del posterior, con el fin de identificar como era la política exterior y cuáles son los cambios que se dan en los años siguientes.

la democracia prácticamente es entendida como una variable independiente que desincentiva a los Estados a mantener relaciones conflictivas y, por el contrario, incentiva la cooperación; en los países de América Latina las debilidades institucionales no nos permiten hablar en estos términos. Más bien, los continuos cambios de régimen político han marcado la pauta en América Latina, por lo que cabe analizar cómo dichas transformaciones afectan nuestra política exterior, algo que en Estados Unidos puede carecer de relevancia.

Este estudio, sin pretender explicar toda la política exterior de un gobierno en específico, expresa el valor de una variable interna en el caso peruano, tal y como ya se ha demostrado tratándose de otros países de la región. Por ende, con el objetivo de comprender el cambio de régimen y su intensidad, se va a profundizar en algunos temas de la política exterior que han sido prioritarios para el Perú en las últimas décadas tales como la relación con Estados Unidos (y la Unión Soviética tratándose de la Guerra Fría), el vínculo con nuestros vecinos, la política económica, el ámbito multilateral (con énfasis en el plano regional), el proceso de toma de decisiones y la relación entre los principales actores. De esta forma, se busca evitar caer en la generalización, haciendo hincapié en los ejes centrales que permiten comprender la política exterior peruana en toda su magnitud.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO: DEL CAMBIO DE RÉGIMEN POLÍTICO AL CAMBIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Tratándose de una investigación que busca establecer una relación directa entre el cambio del régimen político y su efecto sobre la política exterior en el caso peruano, el primer problema que surge radica en la conveniencia o no de llevar a cabo una definición estricta de régimen político, y especialmente, de sus diferentes manifestaciones.

La dificultad la hallamos no solo en la vaguedad de todo aquello asociado a lo que comúnmente conocemos como régimen político, sino también en el hecho de que referirnos a un país como democrático o autoritario puede resultar una tarea demasiado compleja y bastante debatible (Hill, 2003, p. 236). La existencia de diferentes definiciones acerca de lo que es un gobierno democrático o uno autoritario, cada cual con distintas tipologías de por medio, complejizan el debate sobre el régimen político; así, por ejemplo, bajo ciertos parámetros, tanto una coalición conformada por muchos partidos políticos como un sistema de un solo partido dominante, pueden ser considerados ambos como democráticos (Salmore & Salmore, 1982, pp. 109-110).

Lo mismo sucede en el intento de definir a un sistema como abierto o cerrado. Si bien podemos comprender a un sistema abierto como aquel marco competitivo que acepta las restricciones constitucionales

al poder y en donde existe una constante alternancia de gobiernos; y al sistema cerrado como aquel con un partido único, una ideología oficial y un extremo control policiaco de la sociedad, la realidad es más complicada. No es casualidad que el *Democracy Index* de *The Economist* clasifique a los regímenes políticos de los países del mundo en cuatro tipos: democracias plenas, democracias defectuosas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios, lo que hace más difícil su definición.

Así, pareciera que los líderes en regímenes cerrados operan libres de oposición política; sin embargo, como señala Hagan, el *accountability* es insuficiente para comprender los niveles de oposición política, ya que incluso en sistemas cerrados como el de China o la extinta Unión Soviética se observa una oposición significativa al interior del régimen (1987, pp. 341-342). Aunque resulta válido identificar a un régimen político como una forma de organización política; es decir, a partir de la distinción entre regímenes democráticos y autoritarios (van Klaveren, 1992, p. 193), concebido de esa manera puede exhibir los problemas propios de todas las generalizaciones.

Asimismo, por influencia de la teoría de la paz democrática se puede afirmar el carácter pacífico de las democracias, sobre todo en su vínculo con otras democracias; no obstante, el debate en este campo es también difícil, pues dicha construcción teórica no solo no busca explicar los conflictos entre una democracia y una no democracia, sino tampoco presta atención al nivel de peligrosidad que constituyen los escenarios de democratización por ser proclives a la guerra, a diferencia de, por ejemplo, autoritarismos estables (Mansfield & Snyder, 1995, p. 6). Si bien podemos considerar que una democracia «por medios no violentos favorece las tendencias integrativas en materia internacional como una consecuencia natural del predominio de una cultura política orientada hacia el consenso» y que una no democracia mantiene «actitudes nacionalistas y hostiles frente a su medio externo», ciertamente las democracias han demostrado que hacen uso desmedido de la fuerza, con lo cual contravienen el derecho internacional, así como las no democracias han logrado

consolidar importantes niveles de cooperación, tal y como ha sucedido entre los países del sudeste asiático (van Klaveren, 1990, pp. 15-16).

Sin desconocer importantes trabajos en la materia, debido al debate que suele presentarse, para efectos de esta investigación abordaremos el concepto de régimen político y su relación con la política exterior a partir de los trabajos desarrollados por Marcelo Lasagna (1996) y Stephen y Barbara Salmore (1982). Este marco nos permitirá profundizar en aquellas particularidades propias de la dinámica de cada régimen político, cuyos cambios se espera guarden relación con las transformaciones que puedan o no darse en materia de política exterior.

1. CAMBIO DEL RÉGIMEN POLÍTICO

Coincidiendo con la definición desarrollada por Bobbio y Matteucci acerca del régimen político —entendido por ellos como «el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y los valores que animan la vida de tales instituciones» (1986, p. 1409)—, Marcelo Lasagna lo va a considerar como «un conjunto de interacciones que se llevan a cabo de acuerdo con unas reglas, estructuras y valores que emanan de él» (1996, p. 50). En virtud de dicho concepto, Lasagna propone tres aspectos cruciales que nos van a permitir definir la orientación de todo régimen político con el fin de entender la política exterior de un país. En primer lugar, tenemos a las reglas de juego que regulan cómo los distintos actores pueden y deben participar del proceso de toma de decisiones en el cual se formula y diseña la política exterior. De esta forma, un régimen autoritario, en el cual las reglas no permiten la competencia ni la oposición política, debería contar con un número limitado de actores (Lasagna, 1996, p. 50), así como con un mayor margen de libertad y disposición de recursos para decidir una política determinada en el ámbito internacional.

En segundo lugar, se encuentran las estructuras de autoridad. Estas fluctúan entre aquellas centralizadas y jerarquizadas en los gobiernos de corte autoritario, y diferenciadas, plurales y flexibles en los gobiernos que podrían considerarse como democráticos (Lasagna, 1996, p. 51).

Así, aunque un régimen democrático puede mostrar un menor nivel de unidad al momento de tomar una decisión, el debate permitiría la generación de iniciativas innovadoras con un alto grado de legitimidad, lo que enriquecerá la política exterior por implementarse.

Por último, y en tercer lugar, todo régimen político presenta principios y valores que sirven de justificantes de la política exterior que se adopta. Para Roberto Russell y Mónica Hirst la cultura y la ideología del régimen resultan primordiales en su análisis en materia de política exterior para los casos argentino y brasileño a partir del fin de los gobiernos militares en la década del ochenta (1987, pp. 443-450; 464-465). No obstante, como señala Lasagna en forma crítica, «no es posible establecer un tipo ideal de principios operativos para cada régimen» (1996, p. 52); de ahí que, sin desmerecer su importancia para comprender la naturaleza de un régimen político para el estudio de su relación con la política exterior, este ámbito de índole valorativa no siempre es utilizado: Bárbara y Stephen Salmore (1982), como veremos más adelante, no han considerado el papel de la ideología dentro de su estudio del régimen político como condicionante de la política exterior, con lo cual han minimizado su importancia para este fin.

Justamente, Salmore y Salmore, siguiendo una lógica similar a lo planteado por Lasagna, pero con mayor especificidad, van a intentar comprender el cambio de régimen a partir de dos variables primordiales: el «cambio en las reglas de juego» y el «cambio en el control de los recursos de poder». La primera hace referencia a los cambios de las reglas de juego que está dispuesto a llevar a cabo un régimen con el objetivo implementar una política exterior determinada. De esta forma, los regímenes políticos pueden calificarse en: minimalista (los cambios son insignificantes y prevalecen las normas vigentes), moderado (los cambios son importantes, pero siguen los procesos establecidos) y maximalista (los cambios son profundos e ignoran los procesos establecidos para llevar a cabo dichos cambios) (1982, p. 113). El cuadro 1 ilustra los diferentes tipos de régimen según el respeto a la institucionalidad vigente.

Cuadro 1. Tipo de régimen según el «cambio en las reglas de juego»

	Respeto por la institucionalidad
Minimalista	Se mantiene la institucionalidad.
Moderado	Se dan cambios en la institucionalidad / Se siguen los procesos establecidos.
Maximalista	Se dan cambios profundos en la institucionalidad / No se siguen los procesos establecidos.

Fuente: elaboración propia a partir de Salmore y Salmore (1982).

La segunda variable está referida a los cambios en el control de los recursos de poder que lleva a cabo un régimen para ejecutar su política exterior. Para ello se clasifica a los regímenes políticos en tres categorías, en función de su capacidad por expandir sus recursos de poder y su control sobre los mismos: *statu quo*, reformista y expansionista. En aras de una mejor explicación, tres aspectos adquieren crucial relevancia para este análisis: el grado de autonomía (recursos, institucionalización y eficiencia burocrática)¹, la apertura a la participación política y la unidad (o fragmentación) del proceso de toma de decisiones²

¹ Para fines de la presente investigación, no se pretende profundizar en el debate en torno a la autonomía que se ha dado en América Latina desde la década de 1960, el cual ha girado en relación con términos como autonomía y dependencia, autonomía relacional o autonomía posneoliberal (Ovando & Aranda, 2013). Sino más bien, en aras de comprender el vínculo entre régimen político y política exterior, la teoría existente en la materia ha operacionalizado el concepto de autonomía considerando tres indicadores específicos. Por otro lado, el nivel de autonomía que se señala no solo estará referido a temas de carácter interno, sino también a la situación del régimen a nivel externo, aspecto fundamental para que el Perú pueda acceder a recursos o permitir, por ejemplo, la construcción de proyectos autoritarios.

² Mención aparte merece el concepto de fragmentación. Entendido como la falta de unidad en política exterior o la presencia de varias políticas exteriores (Russell, 1990, p. 261), definir adecuadamente el grado de fragmentación del régimen resulta importante, pues justamente una gran división política puede dar lugar a debates interminables en materia de política exterior dentro del proceso de toma de decisiones; así como el consenso entre actores gubernamentales y no gubernamentales —como sucedió en el caso uruguayo a partir del cambio de régimen el año 1985— puede brindar un amplio nivel

(Salmore & Salmore, 1982, pp. 111-112). De esta forma, un régimen cercano al statu quo no debería contar con mucha autonomía, aunque sí con una alta participación política, además de cierta fragmentación en el proceso de toma de decisiones. En función de estas características será muy difícil para dicho gobierno poder ejercer el control de los recursos de poder. Por su parte, un régimen expansionista debe ser bastante autónomo, con poca participación política y suficiente unidad en el proceso de toma de decisiones, todo lo cual le permite una mayor capacidad de acción. Un régimen de carácter reformista se encontraría entre estos dos tipos. El cuadro 2 ilustra los tipos de regímenes políticos sobre la base de la posibilidad que tienen para controlar los recursos de poder.

Cuadro 2. Tipo de régimen según el «cambio en el control de los recursos de poder»

	Cambio en el control de los recursos de poder (autonomía / participación / unidad)
Statu quo	Poco interés por expandir y controlar sus recursos de poder
Reformista	Mediano interés por expandir y controlar sus recursos de poder
Expansionista	Alto interés por expandir y controlar sus recursos de poder

Fuente: elaboración propia a partir de Salmore y Salmore (1982).

Ciertamente, ni una democracia ni un sistema autoritario encajan en forma perfecta en ninguno de los tipos antes señalados, pero, en principio, un gobierno democrático se caracteriza por tener un menor control

de legitimidad al favorecer la política exterior (Ferro, 2006, p. 120). Es así que, utilizando el estudio llevado a cabo por Joe Hagan (que intenta buscar explicaciones para la política exterior a partir del nivel de unidad o fragmentación del régimen), se puede considerar la existencia de cinco niveles (de menos a más fragmentado): (1) régimen dominado por un líder; (2) aquel dominado por un partido/grupo con burocracia e instituciones autónomas; (3) régimen dominado por un partido/grupo dividido y con facciones políticas; (4) régimen en el cual el partido/grupo comparte el poder con partidos/grupos minoritarios; y (5) el régimen en el que no existe con claridad un partido grupo que ejerza el liderazgo (1987, pp. 344-345). Esta tipología será de gran ayuda en la presente investigación.

en cuanto al uso de los recursos, en tanto la oposición y los *check and balances* juegan un papel muy relevante; mientras que un régimen autoritario no sigue los procesos legalmente establecidos, cuenta con un mayor nivel de unidad, es más jerarquizado y está sujeto a menos controles, lo cual le permite una mayor capacidad para tomar decisiones aunque esto suponga un menor grado de legitimidad.

Para fines de la presente investigación, no solo resulta importante establecer el tipo de régimen y confirmar su cambio, sino también poder medir el grado de intensidad de dicha transformación, cuestión que es fundamental al momento de analizar sus consecuencias sobre la política exterior. En tal sentido, Lasagna también establece una tipología en función del grado de alteración de las propiedades del régimen: un cambio *formal*, al tratarse de una modificación en el liderazgo de la coalición de gobierno o del partido de gobierno, sin que ello suponga una transformación mayor; *gradual*, cuando supone un cambio profundo de la estructura de poder y de las reglas de juego; y uno de carácter *radical*, cuando existe una ruptura total con el régimen saliente en materia de estructuras de autoridad y reglas de juegos, y casi siempre a través del uso de la violencia (1995, p. 400). Así, un cambio del régimen político formal será aquel que, postransición, vele por la institucionalidad y tenga pocas posibilidades de controlar los recursos de poder; mientras que un cambio de régimen político radical no solo no respeta el marco legal, sino que cuenta con los medios para controlar los recursos de poder. El cuadro 3 ilustra claramente esta relación:

Cuadro 3. Intensidad del cambio del régimen político

		Cambio en las reglas de juego		
		Minimalista	Moderado	Maximalista
Cambio en el control de los recursos de poder	Statu quo	Formal		
	Reformista		Gradual	
	Expansionista			Radical

Fuente: elaboración propia a partir de Salmore y Salmore (1982).

Cabe mencionar que Guadalupe González (2007) también se plantea la misma preocupación acerca del régimen político y su relación con la política exterior. Es así que establece en su investigación acerca del caso mexicano la existencia de tres puntos por considerar de todo régimen para comprender el cambio en política exterior: el electorado (o la capacidad de los diferentes grupos de influir), los mecanismos de representación (o de elección de los funcionarios) y las reglas de decisión (o para tomar decisiones) (2007, p. 10). De acuerdo con lo señalado por Salmore y Salmore, el segundo y tercer punto se pueden enmarcar dentro de la variable considerada como «cambios en las reglas de juego», mientras que el primero, más bien, al estar enfocado en la capacidad de los grupos de influir en el proceso de toma de decisiones en política exterior, se relaciona con la participación política y el nivel de unidad o fragmentación del régimen, ambos incluidos en lo que entendemos como «cambios en el control de los recursos de poder». Más allá de que algunos autores utilicen tipologías que podrían considerarse distintas, en realidad, tienen más en común de lo que parece.

2. CAMBIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Marcelo Lasagna identifica tres ámbitos o dimensiones de la política exterior que pueden sufrir cambios a partir de las transformaciones que experimente el régimen político: los intereses de la política exterior, el proceso de elaboración de la política exterior y el estilo diplomático; esta investigación se concentrará en los dos primeros³.

La primera dimensión se refiere a la agenda internacional, es decir, los intereses y objetivos de la política exterior de un país: «el objetivo o meta, por tanto, se refiere al fin inmediato, mientras que el interés es el fin mediato que guía la selección de aquel» (Lasagna, 1996, p. 58).

³ La forma de conducción de la política exterior o el estilo diplomático que desarrolla un país es un elemento importante en el análisis de Lasagna (1996, p. 58), aunque su naturaleza eminentemente subjetiva hace difícil su estudio.

Russell, en su estudio acerca del cambio del régimen político en Argentina en la década de 1980, identifica como la principal transformación de la política exterior de dicho país el cambio de una serie de objetivos para con la región (impulsar la integración latinoamericana, promover las instituciones regionales, desalentar todo tipo de carrera armamentista, entre otras), además de mejorar la imagen de Argentina en el mundo pos dictadura militar (Russell & Hirst, 1987, pp. 454, 459). Para el caso del Brasil, Hirst utiliza la misma variable al señalar que la política exterior brasileña en democracia se ve determinada por nuevos objetivos, como la importancia que adquiere a la luz de la experiencia europea, la integración con Argentina (Russell & Hirst, 1987, p. 479)⁴.

En segundo lugar, Lasagna considera como un ámbito de cambio en materia de política exterior su proceso de elaboración (1996, p. 58). Al ser una crítica directa al enfoque racional y unitario propuesto por el realismo, resultan de gran importancia las transformaciones que se pueden dar en la dinámica y las reglas de juego que existen entre los principales actores que diseñan e implementan la política exterior⁵. Los trabajos de Roberto Russell y Mónica Hirst incorporan este análisis tratando de explicar la mayor o menor importancia que van adquiriendo los principales actores intervinientes y su impacto en la política exterior. Vemos, por ejemplo, que, en Argentina, según Russell, el rol del presidente de la república, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía fueron fundamentales en desmedro del Congreso y de las Fuerzas Armadas

⁴ Contrariamente, si bien van Klaveren también tratará de explicar el acercamiento entre Brasil y Argentina a partir del cambio en el régimen político, es decir, desde la instauración de la democracia, es algo más pesimista, pues aunque reconoce que la democracia ayudó a la cooperación entre ambos países, considera que esta ya se estaba manifestando desde los últimos años de los gobiernos militares, además de requerirse otras explicaciones internas y externas para entender esta relación (1990, p. 41).

⁵ El Modelo de Política Gubernamental propuesto por Graham Allison desarrolla esta manera de comprender la toma de decisiones en política exterior a partir de un juego intranacional que implica la participación de actores públicos y privados con diferentes percepciones, grados de poder e intereses (1988, pp. 213-261).

(1987, pp. 455-457; 470-473). Un tema adicional por tener en cuenta, mencionado por Hirst para el caso de Brasil, son los cambios al interior de los actores, de ahí que el retraimiento de la participación de Itamaraty en el proceso de toma de decisiones de la política internacional brasileña en esos años de cambio de régimen se haya debido, entre otras razones, a ministros nombrados que no poseían trayectorias públicas asociadas a relaciones exteriores (1987, p. 470).

Teniendo en cuenta los dos ámbitos de cambio desarrollados por Lasagna, en la misma línea se manifiesta Carlos Pérez Llana al señalar, para el caso argentino, la importancia que adquiere la transición política de la década de 1980, en primer lugar, para la consecución de dos objetivos centrales de la política exterior: la reforma económica (búsqueda de inversiones, negociación de la deuda) y la reinsertión del país en el sistema internacional (posaislamiento internacional del régimen militar); y en segundo lugar, para la «refundación del régimen político», aspecto que está directamente vinculado con el cambio del proceso de toma de decisiones, al reducir las tensiones entre los actores internos y facilitar los consensos necesarios sobre temas externos dentro «de la sociedad política y de la sociedad civil» (1986, pp. 11-13). Por otra parte, en su estudio sobre México, Guadalupe González, al igual que Lasagna, identifica aquellos aspectos del comportamiento internacional de los Estados que son afectados por el cambio de régimen, los cuales pueden resumirse en: la orientación y la coherencia de la política exterior, la credibilidad y confiabilidad del país, la capacidad para proyectar poder y las estrategias políticas de los actores que participan en el proceso de toma de decisiones (2007, p. 10). Salvo el último, todos están relacionados con la primera dimensión señalada por Lasagna para el análisis del cambio en la política exterior (intereses y objetivos), mientras que el restante está vinculado con la segunda dimensión también expuesta por Lasagna, aunque las estrategias de los actores solo constituyan uno de los tantos temas relevantes dentro del proceso de toma de decisiones.

Así, a partir de las transformaciones de los objetivos, los intereses y el proceso de toma de decisiones en política exterior —aspectos distintivos para comprender el comportamiento internacional de cualquier país—, Lasagna desarrolla tres categorías para comprender los diferentes niveles de cambio que pueden darse: la *reestructuración*, que expresa un cambio profundo de los lineamientos fundamentales de la política exterior; la *reforma*, proceso lento de cambio referido a temas parciales, pero importantes de la política exterior; y el *ajuste*, situación de cambio menos intenso que ocasiona pequeñas alteraciones en el comportamiento exterior de un determinado país (1995, pp. 393-394).

Para fines de esta investigación, y en aras de poder identificar los objetivos e intereses en la política exterior del Perú, se tendrán en consideración los siguientes indicadores: (I) la relación que se mantiene con la potencia mundial (Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría y solamente Estados Unidos a partir de 1991); (II) las relaciones con los países vecinos y en el ámbito regional; (III) la política exterior económica, principalmente comercial; y (IV) la política multilateral en instancias que van más allá del ámbito regional.

Asimismo, se tomará en cuenta, como segunda variable por estudiar, el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior, en tanto este se presenta como un espacio donde se planifica, ejecuta y evalúa la política exterior de un país. Al respecto, Russell identifica que los procesos pueden medirse en dos continuos: uno que va de unidad a fragmentación (donde se observa el grado de coherencia, cohesión y acuerdo del proceso) y otro que va de centralización a descentralización (donde se observa el número de actores que participan en el proceso) (1990, p. 258). Ambos continuos pueden utilizarse al mismo tiempo para ilustrar las características de proceso de toma de decisiones.

El cuadro 4 resume los elementos por analizar en la política exterior de nuestros casos de estudio, así como el nivel de cambio que se observa en cada uno de ellos.

Cuadro 4. Cambio en la política exterior

	Cambio en la política exterior (objetivos / proceso de toma de decisiones)
Ajuste	Se dan cambios menores en la política exterior.
Reforma	Se dan cambios importantes en la política exterior.
Reestructuración	Se dan cambios profundos en la política exterior.

Fuente: elaboración propia a partir de Lasagna (1995).

Finalmente; además, de poder determinar la intensidad del cambio de la política exterior, este trabajo busca fundamentalmente identificar la relación entre régimen político y política exterior en contextos de transición. Con este objetivo se propone el cuadro 5, que nos dará información acerca de cómo los cambios de régimen político en el Perú en los últimos cincuenta años, de diferente naturaleza e intensidad (1968, 1980, 1992 y 2000), contribuyen a comprender los cambios y las continuidades que se han dado en la política exterior peruana.

Cuadro 5. Relación entre cambio de régimen político y cambio de política exterior

		Cambio en la política exterior		
		Ajuste	Reforma	Estructura
Cambio de régimen político	Formal			
	Gradual			
	Radical			

Fuente: elaboración propia a partir de Lasagna (1995) y Salmore y Salmore (1982).

CAPÍTULO 2

CAMINO AL AUTORITARISMO: CAMBIOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA (1968 Y 1992)

1. LA TRANSICIÓN MILITAR

1.1. El primer gobierno de Fernando Belaunde Terry (1963-1968)

La política exterior durante el gobierno del presidente Fernando Belaunde Terry (1962-1968) ha sido bastante criticada, al igual que la de sus predecesores, ya que tal y como señala Jaworski, hasta el gobierno militar, el Perú no desempeñó un papel significativo en el ámbito internacional (1984, p. 379).

Hasta mediados del siglo pasado, la prioridad de la política exterior peruana parece haberse concentrado en los problemas inherentes a la definición de nuestro territorio (García-Bedoya, 1980, pp. 24-25), por lo que ha estado ausente cualquier consideración regional o mundial. Aunque con logros importantes —que han permitido culminar la mayor parte de nuestros pendientes fronterizos—, la diplomacia peruana devino en obsoleta frente a los cambios que vivía el mundo en esos años (Jaworski, 1983, p. 585).

Uno de los temas más relevantes para la política exterior peruana, sobre todo a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, fue la relación con los Estados Unidos. Salvo por el golpe de Estado de 1962

(o algunas desavenencias de índole pesquera), la relación con la potencia mundial había sido buena: desde el gobierno de Augusto B. Leguía, y con la excepción del periodo denominado Tercer Militarismo (1930-1939), la política exterior peruana estuvo marcada por el alineamiento con la potencia mundial. De ahí que no resulta extraño que el nuevo mandatario, Fernando Belaunde, consciente de la importancia para el Perú del cambio que significó la llegada de John F. Kennedy a la presidencia de los Estados Unidos, haya buscado estrechar la relación bilateral con dicho país. Su perfil de reformista moderado, alejado del discurso comunista —no por nada la revista *Time* lo llegó a considerar como modelo democrático de la Alianza para el Progreso (Walter, 2010, p. 140)—, permitió hacer creer que su gobierno contaría con todo el apoyo norteamericano. Lamentablemente, sucedió todo lo contrario y su gobierno es recordado por un evidente deterioro de la relación con Estados Unidos.

Como parte de esta coyuntura, un aspecto que marcó el debate político fue la situación de la International Petroleum Company (IPC), empresa de capital estadounidense dedicada a la explotación de petróleo en el norte del país. Belaunde había dado inicio a su gobierno con un conjunto de iniciativas, entre las cuales la única de carácter internacional fue resolver el problema de la IPC (Velaochaga, 2001, p. 199). Justamente este tema fue el principal obstáculo —conjuntamente con la disputa pesquera y la posterior crisis de los aviones Mirage— para el fortalecimiento del vínculo con Estados Unidos.

Durante el gobierno de Belaunde, la problemática en torno a la IPC, sustento principal del golpe de las Fuerzas Armadas en 1968, fue parte de una gran discusión acerca de la capacidad del país para controlar sus recursos naturales. Para muchos, la dependencia del Estado peruano del capital extranjero impedía desplegar nuestra soberanía interna; y, tal como lo sugieren Alcalde y Romero, se trataba de un país cuya política exterior «había sido subordinada a los intereses de los países desarrollados», lo cual perpetuaba el modelo primario exportador (2014, p. 70).

Esto último era considerado por los sectores progresistas como una de las principales causas de nuestro subdesarrollo.

Para Ronald Bruce St. John fue de tal relevancia este debate en el Perú que, durante tres décadas, exactamente de 1962 a 1990, la política exterior peruana se planteó la necesidad, en mayor o menor medida, de aumentar su nivel de autonomía principalmente en su relación con los Estados Unidos, lo que implicó tratar de reducir las presiones y las condiciones impuestas (1999, p. 187). El primer gobierno de Fernando Belaunde fue el inicio de este proceso, aunque desgraciadamente para sus intereses, la dependencia se hizo evidente ante la incapacidad de solucionar el problema de la IPC, lo que llevó «a que el gobierno peruano sufriera una suspensión parcial o total, según los casos, de la múltiple y variada ayuda norteamericana a la que se había acostumbrado el Perú desde la República Aristocrática» (Velaochaga, 2001, p. 200). Tal parece que Washington estuvo más interesado en defender los intereses de la IPC que en apoyar la agenda reformista del presidente peruano (Walter, 2010, p. 139).

Con el fin de comprender la política exterior del Perú durante el gobierno de Fernando Belaunde, también resulta importante considerar el nivel de participación en política exterior y el grado de fragmentación existente. En cuanto al primer punto, si bien Belaunde ganó las elecciones con una base política que incluía a los sectores medios, a la Democracia Cristiana y a las Fuerzas Armadas, existieron grandes dudas, sobre todo en estas últimas, respecto a si el gobierno podía satisfacer las expectativas reformistas que generó (Bruce St. John, 1999, p. 189).

Además, el gobierno tuvo que enfrentar a la coalición APRA-UNO, que si bien era evidencia de un alto grado de participación política, también supuso serios problemas de gobernabilidad. La oposición de apristas y odriistas, así como las presiones de la izquierda, hicieron de su gobierno uno muy débil frente al ataque político, a diferencia del gobierno anterior del presidente Manuel Prado, inmune gracias al apoyo aprista (Philip, 1978, p. 35).

Al tratarse de lo internacional, este fue un ámbito exclusivo del gobierno, de modo que la participación de los partidos políticos fue muy reducida (Jaworski, 1983, p. 586); sin embargo, el problema de la IPC fue un caso aparte. Belaunde parecía haber intentado por todos los medios una salida negociada e incluso se alejó de lo que podría significar una expropiación en términos legales, que no afectara la relación con los Estados Unidos ni tampoco futuras inversiones extranjeras en el país¹. De ahí que, ante la inminente expropiación, luego de la declaración de nulidad de los títulos de la IPC sobre los yacimientos de La Brea y Pariñas dada por el Congreso en 1967, al año siguiente la empresa llegó a un acuerdo con el gobierno peruano, también conocido como el Acta de Talara (Velaochaga, 2001, pp. 202-203). Cabe señalar que este acuerdo, por las ventajas que recibía la IPC y luego de los efectos perversos a nivel político y económico que este problema había causado al Perú el último lustro, no fue bien recibido por la opinión pública. El gobierno tuvo que soportar presiones periodísticas, militares y políticas, en este último caso, no solo de la oposición, sino también de su socio, la Democracia Cristiana (alianza que culmina en 1967), y de su propio partido, especialmente del sector encabezado por Edgardo Seoane (Velaochaga, 2001, p. 200). A pesar de la anuencia aprista al Acta de Talara, el golpe de Estado parecía inminente.

En cuanto al grado de fragmentación de la política exterior, tomando como ejemplo el caso de mayor relevancia en materia internacional como fue el relativo a la IPC, nos encontramos frente a un régimen dominado por una alianza fracturada que compartía el poder con otros partidos y actores internos. La fragmentación al interior del gobierno era evidente desde el mismo discurso: mientras que Acción Popular

¹ Cabe señalar que la contienda con la IPC también era de carácter jurídico. Sin dejar de ser respetuoso del marco jurídico, expropiar la empresa era una de las posibilidades que tenía el Estado peruano para dar fin a este problema; sin embargo, como bien lo señaló Robert Kennedy en su visita al Perú en 1965, de acuerdo con el derecho, toda expropiación de propiedad requería una adecuada compensación (Walter, 2010, p. 85).

no aportó nada significativo para nuestra política exterior, la Democracia Cristiana llegó a incorporar temas como la integración latinoamericana, la búsqueda por una tercera vía y el establecimiento de relaciones con los países socialistas, los cuales influirían considerablemente en la política exterior implementada por las Fuerzas Armadas años después (Jaworski, 1983, pp. 589-591). Asimismo, era conocido que los militares, al tratarse de un tema relativo a nuestros recursos naturales, no compartían la estrategia implementada por el Ejecutivo respecto al problema con la IPC.

En conclusión, acerca del régimen político durante el gobierno de Belaunde se puede observar que existió un alto respeto al orden constitucional, a pesar de los problemas causados por la oposición en el Congreso de la República, así como el acatamiento absoluto a la legalidad respecto a la situación de la IPC. Igualmente, se puede señalar que el gobierno no contó con autonomía por su reducida capacidad de control sobre los recursos naturales y para actuar en forma soberana (como lo demuestra el diferendo con la IPC y su relación con los Estados Unidos), que el nivel de participación política fue alto y que hubo una marcada fragmentación dentro del proceso de toma de decisiones, aspectos que dificultaron el accionar del gobierno de turno.

Por otro lado, en política exterior observamos una difícil relación con los Estados Unidos, país con el cual, a pesar de las coincidencias existentes y del intento del gobierno de Belaunde por acercarse, se mantuvieron una serie de diferencias políticas. Esto explica por qué no pudo darse una mejor relación, no obstante los temores en Estados Unidos frente al avance comunista en la región y el hecho de que Belaunde haya continuado el modelo exportador que comenzó durante el gobierno de Prado (Bruce St. John, 1999, p. 190), expresión de una política económica claramente liberal.

Respecto a temas de la región, la construcción de la Carretera Marginal de la Selva fue una incitativa que buscaba tener una proyección concertada con Colombia, Ecuador y Bolivia. Aparte de este proyecto

—que no tuvo continuidad luego de la salida de Belaunde del poder— no existieron mayores avances a escala bilateral con nuestros vecinos; más aún, si se consideran los asuntos pendientes que manteníamos con países como Chile y Ecuador. En el plano multilateral, lo único rescatable fue la participación del Perú en los acuerdos previos que dieron origen al Pacto Andino en 1969, aunque sin «ningún interés prioritario» (Velaochaga, 2001, pp. 200-201). En resumen, una débil política exterior en materia regional y multilateral.

Finalmente, durante este periodo también puede observarse un proceso de toma de decisiones a nivel de la política exterior fragmentado, sobre todo en cuanto al problema con la IPC, y altamente descentralizado (por la cantidad y características distintas de los actores en el proceso).

1.2. El Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (primera etapa): general Juan Velasco Alvarado (1968-1975)

Como veremos en este apartado, el gobierno militar en su primera etapa implicó un cambio en los intereses y objetivos de la política exterior respecto al gobierno anterior y, en alguna medida, también en cuanto al proceso de toma de decisiones, aspectos que nos permitirán señalar la existencia de una importante transformación de la política exterior peruana.

Aunque en principio puede señalarse que en materia de política exterior se trató de un gobierno distinto al de sus predecesores (Berríos, 1983, p. 56), resulta interesante la posición de Jaworski, quien afirma que, si bien el gobierno militar inició una política agresiva sin antecedentes, que constituyó una nueva política internacional, también se continuaron las líneas maestras establecidas por la diplomacia peruana años atrás (1984, p. 386). Probablemente, esto último podría confirmarse, por ejemplo, en la persistencia del proyecto que supuso el Pacto Andino por parte de los militares —proceso de integración que en ese momento incluía a todos nuestros vecinos excepto al Brasil—, y que supuso la continuación de una línea de política exterior para con la región.

Debe resaltarse que la política exterior en el periodo 1968-1975 se sustentó en una serie de prioridades que denotan una marcada diferencia con la etapa anterior. Entre ellas podemos mencionar el incremento de la capacidad de negociación del país en el ámbito internacional, con especial énfasis en el aspecto económico; el desarrollo de respuestas adecuadas al reto histórico-geográfico, sobre todo en temas como el dominio marítimo o la cooperación amazónica; una mayor presencia del Perú en la región ya sea a través del Consenso del Viña del Mar (llamado en su momento el Decálogo Torre Tagle) o la promoción de la reforma de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; y, respecto a las potencias mundiales, una nueva relación con los Estados Unidos, así como la aproximación a los países de la órbita socialista (Jaworski, 1984, pp. 395-396). Desde la óptica de los intereses del Estado peruano en el ámbito internacional, estos cambios fueron expresión del paso de una minipolítica exterior a una macropolítica exterior (Jaworski, 1983, p. 608).

Justamente, el último eje señalado resultó particularmente importante para nuestra política exterior; más aún, en un contexto bipolar y al estar el Perú ubicado en el área de influencia estadounidense. El acercamiento a los países socialistas —además de un asunto ideológico— debe entenderse como un intento por desarrollar un papel más activo en política internacional y una estrategia para reducir los posibles actos represivos que Estados Unidos podía ejercer contra nuestro país como resultado de las políticas que se venían implementando en el plano interno (Pennano, 1981, p. 112). Esta búsqueda de autonomía propia del gobierno de Velasco Alvarado frente a la potencia mundial fue un aspecto marcadamente diferenciador en relación con el gobierno anterior, poco claro en este tema.

La política exterior relativamente autónoma del Perú en materia internacional estuvo íntimamente relacionada con el contenido nacionalista del plan de gobierno. No es casualidad que esta pueda ser considerada como resultado de una acción previamente diseñada

y calculada, determinada por la evolución de las circunstancias internas (Jaworski, 1983, p. 592), como también instrumento de apoyo del régimen mediante un discurso de carácter confrontacional (Velit, 1995, p. 57). Sin embargo, la búsqueda de esta autonomía no fue fácil si se tiene en cuenta el grado de vínculo de las Fuerzas Armadas con los Estados Unidos (Jaworski, 1984, p. 389) y la dependencia frente a la posesión y explotación de los recursos naturales por parte de empresas extranjeras, especialmente de origen norteamericano. Esto explica por qué fue fundamental para las Fuerzas Armadas controlar los recursos naturales, con el fin de poder asegurar la soberanía del país (Alcalde & Romero, 2014, p. 73). En este contexto, y de acuerdo con este nuevo enfoque, resolver el problema con la IPC fue de gran importancia.

Pocos días después del golpe de Estado, el gobierno militar anuló el Acta de Talara y tomó posesión de los campos de la Brea y Pariñas; luego llevó a cabo la temida expropiación. El fin de la dependencia implicaba necesariamente romper con los condicionamientos transnacionales y recurrir a nacionalizaciones y limitaciones del capital extranjero (Jaworski, 1984, p. 383). De ahí que esta política haya continuado en los años siguientes con la expropiación de otras empresas estadounidenses como la Cerro de Pasco Co., W.R. Grace, las subsidiarias de la ITT y del Chase Manhattan Bank, la Refinería de Conchán-Chevron, entre otras (Velaochaga, 2001, p. 206). Asimismo, el tema se extendió hasta la protección de los espacios marítimos, ámbito en el que nuevamente existieron divergencias con los Estados Unidos por la presencia y detención de barcos de dicha nacionalidad que pescaban en las 200 millas marinas de dominio que, según la posición peruana, le correspondían.

Por otro lado, acerca del nivel de respeto por la normativa vigente, cabe señalar que, en términos generales, un gobierno nacido de un quiebre institucional no se caracteriza por respetar la legalidad existente, pero en lo que respecta a la IPC se presentó un interesante debate. Sin querer llevar a cabo un análisis jurídico a profundidad, una expropiación

parece perfectamente legal en tanto se lleve a cabo una compensación rápida y adecuada (Alcalde & Romero, 2014, p. 75). Es más, el mismo Canciller del Perú, general Edgardo Mercado Jarrín (1968-1971), afirmó en su momento que nuestro país respetaría sus obligaciones, lo cual incluía los derechos de propiedad de extranjeros, y que tenía que establecerse cualquier compensación por la justicia peruana (Walter, 2010, p. 152). Sin embargo, la IPC había dejado en claro que —al tratarse de un gobierno de facto— no tenía confianza en que la justicia de nuestro país pudiese darle un trato justo a este tema (Walter, 2010, p. 150); más aún cuando la posición del Estado peruano era que la IPC no merecía compensación alguna en tanto había explotado el petróleo ilegalmente durante décadas (Alcalde & Romero, 2014, p. 75).

Pero, mientras la política exterior peruana buscó reducir el grado de influencia estadounidense, brindando más libertad de acción al gobierno de entonces (Pennano, 1981, p. 125), los gobiernos de Richard Nixon y Gerald Ford, que tuvieron que lidiar con este reformismo nacionalista, supieron utilizar importantes herramientas de presión contra el Perú. Si bien Estados Unidos no llegó a aplicar formalmente la Enmienda Hickenlooper —cuyo objetivo era recortar la ayuda a los países que hubiesen expropiado propiedades estadounidenses sin compensación alguna (Velaochaga, 2001, p. 206)—, las dificultades impuestas por los Estados Unidos para el acceso a créditos multilaterales en un contexto de crisis de la economía mundial y de repliegue de la inversión extranjera (Alcalde & Romero, 2014, p. 95) demostrarían la debilidad de la propuesta autonomista del Estado peruano y permitirían comprender el acercamiento que se iniciaría a finales del gobierno de Velasco, el cual concluyó en un acuerdo para el pago de compensaciones a las empresas que habían sido nacionalizadas años atrás —Convenio De la Flor-Greene—.

En cuanto al proceso de toma de decisiones en política exterior también se dieron algunos cambios. A diferencia de lo que debería suceder en gobiernos de corte democrático, el régimen de Velasco no permitió

un alto grado de participación política, menos en materia de política exterior; de ahí que el proceso de toma de decisiones no haya comprometido a demasiados actores, al ser de responsabilidad directa de la Cancillería y de la cúpula militar (Jaworski, 1983, p. 611). Para los objetivos del gobierno militar, marcadamente jerárquico, esta concentración de la acción externa resultó fundamental pues evitó las diferencias propias de concepciones competitivas: básicamente para hacer frente a algunos funcionarios que no creían en los postulados de la revolución peruana, hecho que sucedía no solo en el Ejecutivo, particularmente en Cancillería, sino también dentro de las propias Fuerzas Armadas (Jaworski, 1983, p. 597).

Aunque hubo tensiones iniciales entre diplomáticos y militares, el gobierno militar, respetando asuntos centrales como los mecanismos de ascenso y las líneas de carrera de los diplomáticos (Jaworski, 1984, p. 387) y evitando represalias directas (a pesar del retiro de un número significativo de embajadores tradicionalistas) (Jaworski, 1983, p. 597), reorganizó el Ministerio de Relaciones Exteriores para hacerlo más eficiente, con prioridad en las capacidades y la experiencia sobre el aspecto ideológico. Esto permite comprender el nombramiento de Fernando Berckemeyer como embajador en los Estados Unidos, al ser un importante representante de la oligarquía local (Walter, 2010, pp. 157-158). En esta misma línea, el embajador Juan Miguel Bákula ha dejado testimonio de reconocimiento al primer canciller del gobierno militar de esta etapa, el general Mercado Jarrín, no solo por sus resultados, sino también por haber defendido la independencia del servicio diplomático (Bákula, 2006, p. 176). Además, habría que añadir que existía un terreno fértil en ciertos sectores del cuerpo diplomático que propugnaban cambios, lo cual evidencia una visión compartida de la política exterior (Velit, 1995, p. 57). Pero, como ya se ha señalado, en aras de reducir el peligro de la fractura del régimen político, el gobierno mantuvo a los civiles alejados del poder real, lo que constituyó un gobierno militar en los términos más puros (Philip, 1978, p. 102), por lo menos hasta 1975.

En resumen, el régimen político del general Juan Velasco Alvarado se caracterizó por un bajo respeto a la normatividad constitucional, lo que evidenció cuestionamientos en materia de cumplimiento del orden jurídico, como puede observarse en el caso de la IPC. En relación con los cambios en el control de los recursos de poder, la autonomía del régimen respecto a otros actores políticos fue muy alta. Para ello se tomaron medidas concretas para tener un mayor control de los recursos y, aunque esto significó reforzar el discurso autonomista frente a los Estados Unidos, la necesidad de negociar una compensación para las empresas estadounidenses expropiadas también fue muestra de una gran debilidad. Además, aunque no existió participación política en términos democráticos y el proceso de toma de decisiones estuvo marcado por la unidad, cabe señalar que sí se presentaron algunas diferencias internas, las cuales fueron controladas durante gran parte del gobierno, pero no impedirían una alteración del orden existente en 1975.

Cuadro 6. Tipo de régimen político en 1968 según el...

	Fernando Belaunde (63-68)	Juan Velasco (68-75)	
Cambio en las reglas de juego	Se mantiene la institucionalidad.	Se dan cambios profundos en la institucionalidad / No se siguen los procesos establecidos.	Maximalista
Cambio en el control de los recursos de poder	Reducida autonomía.	Alta autonomía.	Expansionista
	Alta participación.	Reducida participación.	
	Fragmentación en el proceso de toma de decisiones.	Unidad en el proceso de toma de decisiones.	
	DEMOCRACIA	AUTORITARISMO	

Fuente: elaboración propia a partir de Salmore y Salmore (1982).

Tomando en cuenta el tipo de régimen que emerge producto del fin del gobierno de Fernando Belaunde y el ascenso de Juan Velasco, además de la violencia que se utilizó para acceder al poder, podemos concluir que, en función de la intensidad del cambio de régimen, lo iniciado en 1968 fue un cambio de corte radical.

Cuadro 7. Intensidad del cambio del régimen político en 1968

		Cambios en las reglas de juego		
		Minimalista	Moderado	Maximalista
Cambios en el control de los recursos de poder	Statu quo			
	Reformista			
	Expansionista			Radical

Fuente: elaboración propia a partir de Salmore y Salmore (1982).

Finalmente, los cambios en política exterior entre ambos gobiernos pueden calificarse como una reestructuración en vista de su profundidad. Se han identificado transformaciones importantes en los intereses y objetivos internacionales con la llegada del gobierno de las Fuerzas Armadas, aunque como parte de un proceso que parece tener su origen algunos años atrás. Se dio un claro enfriamiento de la relación con Estados Unidos y una aproximación al bloque comunista, una política vecinal que fue de gran preocupación por los cambios que se dieron en la región, lo que implicó etapas de acercamiento y otras de alejamiento —como se puede ver en la relación con Chile antes y después de la llegada de Augusto Pinochet al poder en 1973 (Velit, 1995, p. 59)—, una política exterior económica crítica y orientada al modelo de importación por sustitución de importaciones, y una mayor actividad multilateral, principalmente en foros como el de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Movimiento de los No Alineados.

En cuanto al proceso de toma de decisiones, este también sufrió serias transformaciones por la presencia militar; sin embargo, el Servicio

Diplomático mantuvo un papel relevante en la elaboración de la política exterior peruana, y, en alguna medida, se alineó con la propuesta militar en política exterior, pero siempre subordinado al poder castrense. De esta forma, frente al cambio radical del régimen político, en el ámbito internacional también se da un cambio profundo que se refleja en un proceso de reestructuración de la política exterior a partir de 1968.

Cuadro 8. Cambio en la política exterior en 1968

	Fernando Belaunde (63-68)	Juan Velasco (68-75)	
Objetivos	Acercamiento a los EE.UU., aunque con pocos resultados	Alejamiento de los EE.UU. y acercamiento al comunismo	Reestructuración
	Débil política vecinal	Activa política vecinal, marcada por el acercamiento y las tensiones	
	Política económica liberal	Política económica crítica al orden existente	
	Débil política multilateral	Activa política multilateral	
Proceso de toma de decisiones	Fragmentación y descentralización	Unidad y centralización	

Fuente: elaboración propia a partir de Lasagna (1995).

Cuadro 9. Relación entre cambio de régimen político y cambio en la política exterior en 1968

		Cambio en la política exterior		
		Ajuste	Reforma	Reestructuración
Cambio de régimen político	Formal			
	Gradual			
	Radical			1968

Fuente: elaboración propia a partir de Lasagna (1995) y Salmore y Salmore (1982).

2. EL RETORNO AL AUTORITARISMO

2.1. Los inicios del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1990-1992)

Alberto Fujimori fue elegido democráticamente en la votación de 1990. Si bien el Perú vivía una situación de crisis interna debido a graves problemas económicos y al aumento de la violencia por parte de grupos terroristas como Sendero Luminoso —para muchos un país colapsado—, dicho proceso electoral puede considerarse como libre y competitivo.

En este difícil escenario, Fujimori identificará rápidamente como un aspecto de gran importancia para sus intereses políticos la construcción de un discurso que responsabilizara de todo lo que sucedía no solo a los gobiernos anteriores, sino también a las instituciones democráticas (Pease, 2003, p. 112). De ahí que, aunque este régimen puede ser considerado en sus primeros años como una democracia delegativa —pues al ser legítimo en su origen gobernará como lo considere necesario—, con el autogolpe del 5 de abril de 1992 se liquidó por completo la institucionalidad y se dio inicio a un régimen autoritario (Pease, 2003, p. 173).

En su primera etapa (entre el 28 de julio de 1990 y el 5 de abril de 1992) este gobierno aún no podía considerarse estrictamente como uno de carácter autoritario, aunque el respeto a los marcos constitucionales parece ser muy limitado. Esto explica por qué el proceso democrático y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos no fueron parte sustancial de su agenda, como tampoco lo fueron para las élites económicas y militares que apoyaron dicho gobierno (Álvarez Sabogal, 2005, p. II). El fujimorismo pareció preocuparse más por responder a las expectativas de la población que a los procedimientos, sean estos democráticos o no (Murakami, 2012, p. 270). Esta combinación de pragmatismo y populismo tendría un reconocimiento positivo por parte de la opinión pública a partir de la mejora sustancial en la situación económica y la derrota del terrorismo.

Asimismo, consciente de la importancia de contar con cierto margen de control en el manejo de lo público, el gobierno fujimorista buscó desde un inicio hacerse del control de los recursos del Estado, mediante la ejecución de políticas que debilitaran las instituciones de control; además, de prácticas clientelistas y corruptas (Álvarez Sabogal, 2005, p. 1). Asimismo, la aparición de estructuras paralelas de poder le otorgará al régimen suficiente libertad en el manejo de los recursos (Álvarez Sabogal, 2004, pp. 121-122). Específicamente en materia de política exterior, existiría evidencia de recursos financieros utilizados sin conocimiento de la Cancillería para favorecer los intereses particulares del régimen (2004, p. 128). Aunque este escenario puede hacer creer que el gobierno gozaba de mucha autonomía —más aún con la débil oposición interna a las duras reformas económicas implementadas—, esto no fue así.

Si en el ámbito doméstico la autonomía se construyó a partir de la baja institucionalidad existente—promovida desde las más altas esferas del poder en aras de ejercer un mayor control— y del posicionamiento del gobierno frente a los recursos públicos, en el ámbito internacional la realidad fue más compleja. La reconstrucción del Estado peruano pasó necesariamente por la recuperación de la credibilidad del país a escala internacional.

Cabe señalar que, desde la década de 1960, los diversos gobiernos insistieron en implementar políticas que fueran reflejo de una mayor independencia. Así, el gobierno aprista (1985-1990), precedente del régimen fujimorista, no fue la excepción. La crisis de la deuda que afectó a la región en la década de 1980 colocó nuevamente en debate el nivel de dependencia de nuestros países. El presidente Alan García, en un gesto de clara rebeldía, limitó unilateralmente el servicio de la deuda externa peruana, con el fin de buscar, según la opinión de muchos, una transformación de la relación de dependencia con los grandes poderes mundiales, aunque olvidando la debilidad estructural de la posición del Perú (Velaochaga, 2001, pp. 246-247). Como era de esperarse,

esta política no fue aceptada por el Sistema Financiero Internacional, por lo que la falta de acceso a crédito externo, fundamental para el manejo del déficit fiscal, trajo consecuencias desastrosas para la economía del Perú.

Por esta razón, desde una perspectiva económica, el Perú requirió reinsertarse en instituciones claves como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (González Vigil, 1995, p. 30). Estas negociaciones no solo evidenciaron una marcada asimetría en la relación, sino también un alto nivel de dependencia de nuestro país para con dichas instituciones frente a la necesidad que tenía el Perú en ese momento por renegociar la deuda y poder recibir nuevos créditos para hacer frente a la grave crisis que se atravesaba. Para dicho fin, la estrategia peruana buscó la creación de un Grupo de Apoyo, conformado por países del primer orden internacional —siendo Estados Unidos un país clave—, que debía servir de respaldo para hacer frente a la deuda contraída. Sin embargo, mientras el futuro del Perú dependía en gran medida de la cooperación que este Grupo de Apoyo podía brindarle, inicialmente Estados Unidos mostró muchas reticencias de formar parte de dicho grupo (Murakami, 2012, p. 259).

Mario Vargas Llosa, rival de Alberto Fujimori en las elecciones de 1990, había insistido en que la paz y prosperidad solo podrían lograrse si nos acercábamos a los Estados Unidos (Clayton, 2002, p. 462); es más, desde una perspectiva sistémica, el nuevo contexto internacional pos-Guerra Fría, marcado por la victoria del capitalismo, limitaba la capacidad de cualquier estado latinoamericano de actuar independientemente del interés de Estados Unidos sin sufrir altos costos (Berríos, 2003, p. 226). Así, el gobierno fujimorista decidió asumir una orientación económica ortodoxa, congruente con el Consenso de Washington y la política del presidente George H.W. Bush de crear un área de libre comercio en todo el continente (Ramacciotti & Méndez, 2012, p. 104). Si se tiene en cuenta el poco entendimiento en temas económicos entre

ambos países durante la década de 1980, este alineamiento resultó de gran relevancia para la construcción de una nueva relación.

Un tema muy distinto fue la lucha contra las drogas. Si bien la dependencia de Perú a los Estados Unidos era inevitable —además de fundamental para los intereses del régimen de turno—, el problema del narcotráfico demostró la existencia de posiciones divergentes entre ambos países y cierto grado de maniobra para el Perú frente a un tema que constituía un aspecto central para la política exterior estadounidense con los países andinos. Para el gobierno peruano, la problemática del país, inmerso en un sangriento conflicto interno, impedía afrontar la lucha contra las drogas con una campaña de erradicación e interdicción (Clayton, 2002, p. 449).

Luego de varios meses de negociación, el enfoque peruano —basado en armonizar la propuesta represiva estadounidense con la creación de incentivos— fue aceptado y se mantuvo a lo largo de la década producto del éxito en la reducción de cultivos ilícitos. Aunque Ramacciotti y Méndez afirman que esto niega la extendida creencia que pretende ver la política antidrogas peruana como una imposición de los Estados Unidos (2012, p. 111), lo que en principio demuestra autonomía en la construcción de políticas que podían afectar intereses de la potencia mundial, ciertamente ello no significó una propuesta completamente opuesta a la estadounidense.

Por otro lado, la defensa de la democracia, un aspecto de gran importancia en la política exterior de los Estados Unidos y que podría haber significado un problema muy difícil para el gobierno de Alberto Fujimori, no fue una prioridad en su relación con el Perú. Para la potencia mundial los temas en materia económica, seguridad y narcotráfico tuvieron mucha más atención que la democracia *per se*, salvo en coyunturas críticas como el autogolpe de 1992 (Scott Palmer, 2006, p. 237). Incluso, para la administración Bush, la protección de los derechos humanos, ámbito de mucho debate y crítica en el Perú, tampoco constituyó un factor decisivo (Mantilla, 1998, p. 98).

En otras palabras, la ausencia de un interés real de la potencia hegemónica por el mantenimiento de la democracia y el Estado de derecho favoreció el carácter autoritario de gobierno —justificado en su momento debido a la presencia de una oposición poco colaborativa (Murakami, 2012, pp. 270-271)— y una política que buscó aniquilar a sus adversarios y a la institucionalidad democrática (Pease, 2003, p. 114). Este accionar fue afectando aún más el ya debilitado sistema de partidos, hasta reducir cualquier posibilidad de competencia política y favorecer los intereses del régimen en el poder.

Este proceso de concentración del poder también se evidencia dentro del mismo Ejecutivo. Al tratarse de la política exterior, si bien históricamente la relación del gobierno con el Ministerio de Relaciones Exteriores ha estado dominada por el papel centralista del presidente en la toma de decisiones, la función desempeñada por Torre Tagle ha sido ampliamente reconocida y se le ha brindado un margen de acción importante². No obstante lo señalado, en el gobierno de Alberto Fujimori la relación con la Cancillería fue muy distinta: parece haber existido una actitud de incompreensión con el servicio diplomático en tanto este habría sido identificado como una posible fuente de oposición a su proyecto político (Bákula, 2006, p. 182). El mismo presidente afirmaba que sus múltiples viajes, expresión de la diplomacia presidencial que caracterizó su mandato, eran resultado de las deficiencias del Ministerio de Relaciones Exteriores (McClintock & Vallas, 2005, p. 103).

De igual forma, en sus memorias como ministro de la cartera, Augusto Blacker Miller señala que dicho ministerio se encontraba en parálisis al no haber despertado a los cambios de la nueva década,

² A manera de ejemplo, durante el gobierno aprista, Alan García tomó medidas unilaterales de gran relevancia para el país como limitar el pago de la deuda externa al 10% de los ingresos por exportaciones, hecho que no habría sido de conocimiento de su canciller (además de asignar la ejecución de dicha medida exclusivamente al Ministerio de Economía y Finanzas) (Velaochaga, 2001, pp. 242 y 243). Empero, Torre Tagle gozó de la confianza de García, lo cual permitió cierta libertad de acción en otro tipo de iniciativas en el ámbito externo (Velaochaga, 2001, pp. 257-258).

que no existía una diplomacia integral al haberse instaurado la informalidad y la anarquía en el proceso de toma de decisiones, que no había una clara política para generar un entorno vecinal favorable, que se vivía un ambiente conflictivo en la institución producto del enfrentamiento entre los diplomáticos, y que no era consciente de los problemas del país (1993, pp. 74, 79-87, 104).

Esa búsqueda permanente del gobierno por erosionar las bases del Servicio Diplomático se evidenció desde un inicio al no dar curso a la propuesta de ascensos del servicio diplomático propuestos, siendo este uno de los motivos de la renuncia del entonces canciller, el embajador Luis Marchand Stens (Bákula, 2006, p. 183). Con la llegada de Blacker Miller a Torre Tagle a finales de 1991 se inició un primer intento de reforma del sector, entre cuyas medidas iniciales estuvo suspender el ingreso a la Academia Diplomática del Perú (Bákula, 2006, p. 184), así como crear una nueva estructura institucional y, evidentemente, centralizar la toma de decisiones en el presidente de la república y el canciller; sin embargo, su rápida salida a los cinco meses (semanas después del autogolpe) llevó a un cambio de orientación en la reforma, que la hizo aún más radical.

Si bien la reforma del Ministerio de Relaciones Exteriores puede considerarse un esfuerzo de modernización para mejorar la gestión y la calidad de los servicios, tuvo como objetivo esencial adecuar la política exterior al proyecto político y económico fujimorista (Álvarez Sabogal, 2004, p. 125). Por tal motivo, además, se observa la existencia de una política contraria a una mayor profesionalización de la política exterior, la que se expresa en el nombramiento en el cargo de ministro de Relaciones Exteriores de especialistas en relaciones internacionales y no funcionarios de carrera, con la misión de defender los fundamentos ideológicos del régimen (Álvarez Sabogal, 2004, pp. 118 y 120).

En los primeros años del gobierno de Fujimori, uno de sus principales grupos de asesores fue el conformado por tecnócratas independientes (McClintock & Vallas, 2005, p. 104): personajes como Hurtado Miller

y Hernando de Soto tuvieron un papel central en la reinserción del Perú en la escena internacional, al ayudar en los primeros pasos dados por el gobierno para establecer relaciones con Estados Unidos, Japón y las principales organizaciones del Sistema Financiero Internacional (Stokes, 1997, pp. 216-217); y aunque con el tiempo su capacidad para atraer tecnócratas disminuyó, toda vez que el gobierno se volvió cada vez más autoritario, la mayoría de estos fueron colocados en Torre Tagle (McClintock & Vallas, 2005, p. 116), lo que demostró la importancia de la actividad diplomática pero también la desconfianza con el cuerpo principal de funcionarios.

Por tanto, teniendo como base la ya señalada tradición centralista en el Perú, el gobierno fujimorista fue más allá y mostró un estilo cerrado, decretista y poco transparente del proceso de toma de decisiones en materia de políticas públicas (Álvarez Sabogal, 2005, p. 331), con más claridad al referirnos a la política exterior. Asimismo, a pesar de que el problema de la deuda siguió siendo una prioridad —pero en una situación de mayor vulnerabilidad que cinco años atrás—, a diferencia del gobierno anterior se dio un proceso de desideologización de las relaciones internacionales que implicó importantes cambios en materia de política exterior. El Perú ya no buscará el liderazgo mediante políticas confrontacionales, sino que su objetivo será ser comprendido por la comunidad internacional a partir de sus propias urgencias (crisis económica y extrema pobreza) (Deustua, 1991, pp. 171-172). En este sentido, el financiamiento internacional fue un objetivo clave y prioritario de la política exterior para hacer frente a estos problemas (Berríos, 2003, p. 231; Bruce St. John, 1999, p. 211).

La reinserción económica requirió un proceso de transformación, que dejó atrás el modelo de sustitución de importaciones predominante las últimas tres décadas por un modelo de desarrollo de mercado y liberalización comercial, el cual buscaba que el país participara del proceso de globalización mediante una economía abierta (García, 2012, pp. 427-428) y se adecuara a la nueva realidad pos-Guerra Fría.

Esta agresiva y profunda liberalización tendrá resultados positivos en el corto plazo, básicamente representados por la reducción de la inflación y la disminución de los precios de los bienes, especialmente los importados (Vega, 2007, p. 106).

De otro lado, un aspecto central de la política exterior peruana, que permitirá ver cierto nivel de continuidad, es la relación con los países de la región. Al igual que el interés mostrado por la administración aprista en la creación del Grupo de Apoyo a Contadora, en el impulso de la integración andina, y en la reconstrucción de nuestras difíciles relaciones bilaterales (sobre todo con aquellos países con los cuales se mantenía disputas, como Ecuador y Chile), el gobierno de Fujimori mostrará interés por los asuntos regionales, especialmente con los países vecinos. En su momento, el excanciller del gobierno de Velasco Alvarado Edgardo Mercado Jarrín señaló que, al ser indispensable consolidar un entorno de convivencia pacífica con los países limítrofes, el gobierno de Fujimori promovió el acercamiento con los países vecinos. En ese contexto, intentó resolver las diferencias existentes con Ecuador por la vía diplomática, otorgó salida al mar a Bolivia a través del puerto de Ilo en enero de 1992 y desarrolló una importante agenda bilateral con Chile (Mercado Jarrín, 1992, pp. 22-27), además de buscar un acuerdo para el cumplimiento de las cláusulas pendientes del Tratado de Lima de 1929, cuya primera ronda de negociaciones ocurrió en marzo de 1992 (Blacker Miller, 1993, p. 165).

En conclusión, aunque podría decirse que el régimen político durante el gobierno del presidente Alberto Fujimori ya tenía en su horizonte desarrollar un orden autoritario, en los dos primeros años todavía existía cierto nivel de respeto al precario Estado de derecho vigente en tiempos de violencia política y crisis económica. Este escenario permite hablar de un régimen con una moderada obediencia a la normatividad, aunque también se buscaron cambios utilizando los débiles y moldeables procesos establecidos, como se pudo apreciar en el intento de reforma del Ministerio de Relaciones Exteriores en estos años.

Por otro lado, el régimen político tuvo un reducido grado de autonomía: a pesar del intento por controlar los pocos recursos existentes y construir un orden político que le sea favorable, y la existencia de cierta libertad en ámbitos relativos a los derechos humanos y la lucha contra las drogas, las dificultades para acceder a recursos del exterior producto de la situación del Perú frente al Sistema Financiero Internacional y la alta dependencia a las principales potencias mundiales no permiten afirmar que el gobierno peruano haya tenido la capacidad para tomar decisiones con independencia. En lo que respecta a la participación política, el gobierno de Fujimori intentó reducir y debilitar los espacios democráticos, aunque estos finalmente subsistieron gracias al empuje de los partidos políticos y la sociedad civil. Finalmente, aunque el gobierno compartió el poder con otros partidos, primero con la izquierda y luego con el APRA y la derecha (siendo minoría en ambas cámaras del Congreso), resultó evidente su intento por centralizar la toma de decisiones y buscar cada vez menos el consenso.

Al tratarse de la política exterior, por otro lado, vemos que el gobierno de Fujimori buscó un mayor acercamiento a los Estados Unidos y a los principales actores que conforman el Sistema Financiero Internacional, lo cual implicó la adopción de una nueva política económica de carácter liberal, fuertemente vinculada al Consenso de Washington. A escala regional, Fujimori continuaría la política del gobierno de Alan García de fomentar una mejor relación con los países vecinos; mientras que la participación del gobierno en el ámbito multilateral, salvo por un impulso inicial de la Comunidad Andina, no fue resaltante. Finalmente, el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior intentó ser centralizado y poco fragmentado mediante la exclusión del rol que debería ejercer la Cancillería y el papel cada vez más importante del presidente y de un grupo cerrado de asesores no diplomáticos en la decisión final.

2.2. El autogolpe de 1992

El autogolpe del 5 de abril de 1992 fue a todas luces una medida inconstitucional, un quiebre de la endeble democracia peruana que instauró, como lo señala Henry Pease, un régimen autoritario civil-militar sostenido en una coalición mafiosa (2003, p. 106). Debido a que fue un proyecto que, como ya se ha visto, fue planeado desde un inicio, y a pesar de la elección de un Congreso Constituyente Democrático en 1992 (en el cual el fujimorismo tuvo mayoría absoluta, a diferencia de los que sucedía en el anterior Congreso), Alberto Fujimori siguió dando pasos para la consolidación de un régimen que le permitiese tener mayores capacidades (Scott Palmer, 2006, p. 233).

De esta forma, el gobierno puso en marcha su plan, no solo a través del control del Parlamento y de una Constitución a la medida que aumentaba las prerrogativas del presidente de la república —en el ámbito de la política exterior, eliminaba el requisito de ratificación parlamentaria para el nombramiento de los embajadores y establecía con claridad en qué situaciones el presidente puede celebrar o ratificar tratados—; sino básicamente, en los años siguientes, con la intervención en el Poder Judicial, la promulgación de la llamada ley de interpretación auténtica que permitió al presidente volver a postular, la remoción de los magistrados del Tribunal Constitucional, entre las más importantes. En aras de construir un gobierno eficiente, Alberto Fujimori pareció entender la interrupción de la democracia como un medio para resolver un problema de gobernabilidad (Blacker Miller, 1993, p. 207).

Ciertamente el golpe de Estado puede explicarse por la fragilidad del sistema político, su ineficiente institucionalidad y el débil compromiso de la clase política con la democracia (Bernales, 1995, p. 113); sin embargo, la terrible situación política y económica sirvieron de justificación perfecta para la búsqueda de una mayor autonomía interna. Tomando como experiencia lo ocurrido al gobierno de Carlos Andrés Pérez en Venezuela a finales de la década de 1980,

tanto la reforma económica como la reingeniería de las instituciones democráticas parecían requerir cierto nivel de autonomía en la toma de decisiones, lo cual implicó la desaparición de los rivales políticos y la reducción de los contrapesos existentes (*checks and balances*) en favor de un ejecutivo fuerte (Arce, 2003, pp. 337-338, 340). Aunque las fuerzas de la oposición intentaron enfrentarse al gobierno de Alberto Fujimori, no solo se les combatió desde las más altas esferas del poder, sino que tampoco contaban con apoyo popular ni tenían iniciativa política (Murakami, 2004, p. 59).

En materia de política exterior, un claro ejemplo del proceder del gobierno de turno, contrario a la normatividad vigente, se evidenció con la irregular destitución de 117 funcionarios del servicio diplomático, alrededor del 30% del personal diplomático en aquel momento. Así, un año después de la reforma iniciada por Blacker Miller, el nuevo canciller Óscar de la Puente la profundizaría en un contexto plenamente favorable. En palabras del embajador Bákula, este cese colectivo fue uno de los peores perjuicios a la institucionalidad y al prestigio del país, además de implicar la vulneración de una serie de normas (2006, pp. 196-197).

Este poco respeto a las leyes también se dio frente a compromisos internacionales asumidos por el Perú. A los pocos días del autogolpe, el gobierno decidió imponer aranceles a un grupo importante de productos andinos que ingresaban libres de impuestos, con lo cual desconocía las obligaciones contraídas como miembro del Pacto Andino. Esta coyuntura fue propicia para aquellos sectores, básicamente económicos y empresariales que buscaban replantear las condiciones de la participación peruana en el proceso de integración andino (Tello, 2004, pp. 70-71).

Por otro lado, un aspecto que resultó crucial para el gobierno de turno fue la construcción de una alianza con las Fuerzas Armadas, el gran empresariado y los medios de comunicación (Pease, 2003, pp. 116, 118). Al tratarse de las Fuerzas Armadas, luego del autogolpe

de 1992, el Servicio de Inteligencia Nacional, dirigido por el asesor presidencial Vladimiro Montesinos, ganó mayor preponderancia hasta alcanzar rango ministerial. Sin estar sujeto a supervisión de institución alguna, se convirtió en la práctica en una policía política dedicada a eliminar opositores (McClintock & Vallas, 2005, p. 111).

Respecto al sector empresarial, la llamada fase pragmática (1993-1998) implicó un acercamiento formal e informal a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC), la Sociedad Nacional de Exportadores (SNE) y a *think tanks* liberales como el Instituto Peruano de Economía (IPE), lo cual se tradujo en la participación de una serie de personajes vinculados a estas instituciones en el gobierno (Arce, 2003, pp. 341-342). No obstante lo señalado, esto no significó que no existiesen diferencias entre el gobierno y el empresariado³.

Esta realidad, aunada al cada vez mayor aumento del papel del presidente y la reducción del poder del Ministerio de Relaciones Exteriores, explica el reducido nivel de fragmentación que se dio en materia de política exterior. Justamente, los cambios institucionales que se llevaron a cabo hicieron que la Cancillería pasara de ser considerada «el órgano del Estado a través del cual el Presidente de la República dirige la política exterior», cuyas funciones eran «formular, conducir y evaluar la política exterior»⁴, a ser solo «el órgano responsable de ejecutar las directivas que para ese fin dicta el Jefe de Estado» y encargada de «participar en la formulación, ejecución y evaluación de la política exterior, conforme a la política general del Estado»⁵. En efecto, ello denotó

³ Aunque no necesariamente representaban a todo el sector empresarial, existieron reclamos, por ejemplo, de la Asociación de Exportadores (ADEX), por una mayor protección nacional a los bienes no tradicionales (Arce, 2003, p. 344).

⁴ Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores-decreto legislativo 113 (12 de junio de 1981).

⁵ Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores-decreto ley 26112 (28 de diciembre de 1992).

un interés por un manejo más centralizado del tema y cambios en el proceso de toma de decisiones tanto desde el punto de vista político como jurídico.

Asimismo, en aras de una mayor autonomía, no solo se estimuló la generación de recursos, principalmente a través de una mayor inversión (nacional y extranjera) y tributación (González Vigil, 1995, p. 32), sino también se profundizó su control, tanto a través de la corrupción como de la inexistente práctica de rendición de cuentas (Álvarez Sabogal, 2005, pp. 330-331). Una clara demostración de esto fue la política de privatizaciones puesta en marcha durante este decenio, la cual, si bien significó importantes ingresos al tesoro público, también posibilitó actos contrarios a los fines propuestos.

Esta nueva realidad, propiciada por un golpe de Estado, generó una reacción por parte de la comunidad internacional. Si bien Japón y Estados Unidos expresaron una crítica moderada —este último suspendió toda su ayuda (McClintock & Vallas, 2005, p. 204)— no exigieron la renuncia del presidente o el retorno al momento anterior (Murakami, 2012, p. 302). No obstante, la crítica de la región fue fundamental para un cambio de rumbo. Países como Brasil, Canadá, Argentina, y en el ámbito andino, Colombia y Venezuela, se mostraron muy reacios a aceptar el comportamiento del Estado peruano.

En el ámbito multilateral, fue clave la posición asumida por la Organización de los Estados Americanos (OEA), institución encargada de hacer frente a esta problemática en la región. Inicialmente la crítica a la ruptura del orden constitucional por parte de la OEA no supuso la aplicación de sanciones (básicamente por sus consecuencias sobre la difícil situación del Perú); no obstante, un mes después el escenario cambió. Frente a la poca aceptación a la propuesta de normalización realizada por el gobierno peruano, la posibilidad real de que la OEA impusiera sanciones al país y la presión internacional —no solo del Sistema Interamericano, sino también de Japón y Estados Unidos— llevaron al gobierno a presentar una nueva iniciativa que incluía la

elección de un Congreso Constituyente Democrático que redactaría una nueva constitución y asumiría las funciones legislativas y de fiscalización (Murakami, 2012, pp. 303, 312-313), lo que haría posible la normalización de la situación.

Esta ruptura abrupta de la institucionalidad también modificó las prioridades de la política exterior peruana. Como señala Juan Mariátegui, veinte meses de esfuerzo del pueblo peruano por lograr la reinsertión del Perú parecían estar perdiéndose en un instante (2003, pp. 17-18). Si hasta antes del autogolpe el objetivo por excelencia era la reinsertión del país en el Sistema Financiero Internacional, logro que recién se concretó en los años de 1996 y 1997 con los respectivos acuerdos con el Club de París y la banca privada (Bruce St. John, 1999, p. 216), después de abril de 1992 la política externa dirigida a vender la imagen de un país confiable capaz de recibir inversiones sufrió serias modificaciones hacia una política que buscó justificar el accionar del gobierno y evitar el aislamiento internacional producto de esta nueva coyuntura (Uculmana, 1992, p. 86).

Este difícil escenario, de carácter temporal, no impediría que el gobierno peruano continuara su programa de reformas económicas y apertura al mundo. Su vinculación al Japón —y en general al Asia-Pacífico— y la consolidación de la muy importante relación con los Estados Unidos fueron muestra de ello. Sin embargo, en materia de integración andina, si bien existió un compromiso inicial de fortalecer el Pacto Andino, luego del golpe las relaciones subregionales se vieron muy afectadas; incluso el Perú llegó a retirarse temporalmente de dicho mecanismo de integración (Bruce St. John, 1999, pp. 219-220).

En conclusión, el régimen político después del autogolpe de Alberto Fujimori se caracterizó por su bajo respeto a la institucionalidad existente. Por otro lado, en lo que respecta al control de los recursos de poder, las medidas contra la oposición y su propio descrédito impiden hablar de una competencia política real como pueden verse en las elecciones de 1993 y 1995. Además, los cambios normativos en favor

de un rol cada vez más importante del presidente en el proceso de toma de decisiones, sumado a la fortaleza del régimen y la consolidación de la alianza de gobierno, denotan un alto nivel de unidad.

Por otro lado, un aspecto poco claro es el referido a la autonomía, ya que, si bien a escala interna los cambios institucionales y el control de los recursos dieron al gobierno un amplio manejo de la situación, en el ámbito externo no sucedió lo mismo. Ciertamente la crítica al autogolpe fue muy dura —e hizo imposible el escenario que inicialmente había determinado Fujimori— pero, de alguna forma, el hecho de que países considerados por el Perú como claves (Estados Unidos y Japón) ejercieran una oposición moderada permitió una salida que favoreció en la construcción de su proyecto político.

Cuadro 10. Tipo de régimen político en 1992 según el...

	Alberto Fujimori (90-92)	Alberto Fujimori (92-95)	
Cambio en las reglas de juego	Se intentan cambios en la institucionalidad / Básicamente se siguen los procesos establecidos.	Se dan cambios profundos en la institucionalidad / No se siguen los procesos establecidos.	Maximalista
Cambio en el control de los recursos de poder	Reducida autonomía.	Mediana autonomía.	Expansionista
	Alta participación.	Reducida participación.	
	Intento de unidad en el proceso de toma de decisiones.	Unidad en el proceso de toma de decisiones.	
	DEMOCRACIA	AUTORITARISMO	

Fuente: elaboración propia a partir de Salmore y Salmore (1982).

A partir de las características de ambos momentos del gobierno de Alberto Fujimori podemos concluir que las transformaciones iniciadas con el autogolpe de 1992 significaron un cambio radical. A pesar de que no existe una ruptura total con el periodo anterior, sino más bien cierto nivel de continuidad del proyecto político, se dieron cambios

importantes en el respeto (o irrespeto) a la institucionalidad como en su intento por expandir y controlar los recursos de poder (con el logro de más autonomía, menor participación política y un mayor nivel de unidad en la toma de decisiones); además, de un uso desmedido de la fuerza pública para sus objetivos autoritarios.

Cuadro 11. Intensidad del cambio del régimen político en 1992

		Cambios en las reglas de juego		
		Minimalista	Moderado	Maximalista
Cambios en el control de los recursos de poder	Statu quo			
	Reformista			
	Expansionista			Radical

Fuente: elaboración propia a partir de Salmore y Salmore (1982).

En cuanto a la política exterior postautogolpe, en términos generales Fujimori mantuvo algunos objetivos del momento anterior. Las relaciones con Estados Unidos y el Sistema Financiero Internacional, a pesar de las dificultades propias de la coyuntura, siguieron siendo una prioridad; en este sentido el modelo económico neoliberal, tan importante para las relaciones internacionales del país, continuó su proceso de consolidación. Sin embargo, a escala regional y vecinal, la política exterior peruana tuvo muchas complicaciones que alejaron al Perú de su entorno inmediato; mientras que en el ámbito multilateral sucedió algo similar, lo que dificultó nuestra presencia en la Comunidad Andina y en la Organización de los Estados Americanos. Finalmente, considerando el cada vez menor papel del Ministerio de Relaciones Exteriores —que sufrió un serio proceso de deterioro—, la toma de decisiones en materia de política exterior continuó la senda que se vino construyendo años atrás, en favor de una mayor centralización y unidad.

En otras palabras, entre el primer momento del gobierno de Alberto Fujimori y el segundo, posterior a abril de 1992, puede considerarse

que la política exterior ha sufrido cambios importantes, pero parciales, lo cual nos permite hablar de una reforma (más no de una reestructuración). En definitiva, 1992 significa un cambio radical de régimen y solo una reforma de la política exterior.

Cuadro 12. Cambio en la política exterior en 1992

	Alberto Fujimori (90-92)	Alberto Fujimori (92-95)	
Objetivos	Acercamiento a los EE.UU.	Acercamiento a los EE.UU., aunque con problemas debido al autogolpe	Reforma
	Activa política vecinal	Débil política vecinal	
	Política económica liberal y reinserción al Sistema Financiero Internacional	Política económica liberal y reinserción al Sistema Financiero Internacional	
	Débil política multilateral con algún interés por la Comunidad Andina	Débil política multilateral con grandes cuestionamientos a nivel regional	
Proceso de toma de decisiones	Fragmentación/Unidad y centralización	Unidad y centralización	

Fuente: elaboración propia a partir de Lasagna (1995).

Cuadro 13. Relación entre cambio de régimen político y cambio en la política exterior en 1992

		Cambio en la política exterior		
		Ajuste	Reforma	Reestructuración
Cambio de régimen político	Formal			
	Gradual			
	Radical		1992	

Fuente: elaboración propia a partir de Lasagna (1995) y Salmore y Salmore (1982).

CAPÍTULO 3

CAMINO A LA DEMOCRACIA: CAMBIOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA (1980 Y 2000)

1. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

1.1. El Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (segunda etapa): general Francisco Morales Bermúdez (1975-1980)

Luego de siete años del gobierno autoritario de Juan Velasco Alvarado, el general Francisco Morales Bermúdez daría un golpe de Estado en Tacna en 1975 para tomar el poder e inaugurar la segunda fase del gobierno militar. Sin embargo, a diferencia del gobierno de su antecesor, en este se dio cierta apertura a los partidos de oposición para que pudieran participar en la actividad política, así como un acercamiento con las élites más tradicionales (Mauceri, 1997, p. 19). Al ser esto positivo en términos democráticos, implicó un aumento de la crítica interna, dirigida en muchos casos al objetivo de lograr el retorno del Perú a una situación pre 1968. Así, por ejemplo, el regreso prematuro del jefe de gobierno de la Conferencia del Movimiento de los No Alineados realizada en Cuba el año 1979 podría haber estado vinculado con presiones de este tipo (Pennano, 1981, pp. 121-125)¹.

¹ Aunque también se señala que el regreso del presidente se habría debido a una maniobra de Cuba, el país anfitrión, debido a la cual el Perú fue reemplazado en el Comité Central de dicha organización por Granada, una isla pequeña y de menor importancia regional que nuestro país (José Antonio García Belaunde, comunicación personal, 27 de abril de 2016).

Esta mayor permisividad, conjuntamente con el empeoramiento de la situación económica y los cambios en la propuesta velasquista que la población comenzó a experimentar, también va a significar una importante movilización social al margen del gobierno, la cual va a apreciarse en su máxima expresión con los paros nacionales de 1977 y 1978. Justamente el primero de ellos será determinante para la convocatoria por parte del gobierno de facto de una Asamblea Constituyente para el retorno de la democracia.

Cabe señalar que la referida Asamblea Constituyente tuvo como principal objetivo desarrollar una nueva Carta Magna, que entró en vigencia una vez culminado el gobierno militar, es decir, con la llegada al poder del nuevo gobierno en 1980. Al ser elaborada fundamentalmente por el APRA, el PPC y los militares, dicho documento fue cuestionado por no representar los intereses de todos los actores involucrados, de forma tal que la izquierda y los sectores populares optaron por la protesta frente a lo que podía significar una transición conservadora (Mauceri, 1997, pp. 14, 25 y 35).

En materia de política exterior, el texto constitucional supuso temas novedosos de gran relevancia como reforzar el papel del presidente de la república en la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales; la tesis de las 200 millas de mar territorial; y la promoción de la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, entre los más relevantes (Torres, 2005, pp. 37-38). El texto de 1979 fue en extremo maximalista respecto a los fundamentos del Perú en el sistema internacional (Coronado, 1999, p. 120). Por otro lado, también debe resaltarse en materia jurídica que el gobierno de Morales Bermúdez expidió, luego de casi 50 años, una nueva Ley del Servicio Diplomático (decreto ley 22150), que ordenó la normatividad existente (Bákula, 2006, p. 173)².

² Con algunas modificaciones, esta norma tuvo vigencia hasta el año 1992, siendo derogada por el gobierno de Alberto Fujimori luego del autogolpe.

Respecto al nivel de autonomía del régimen, en esos años el Perú pasó por graves problemas económicos que lo hicieron vulnerable y por tanto dependiente de la ayuda extranjera. Además, la caída de los precios de las materias primas y la recesión de la economía global también ayudan a comprender la difícil realidad que tuvo que hacer frente el gobierno. Sin embargo, el programa de estabilización implementado en 1978 y la mejoría de la situación internacional a partir de 1979 permitieron el incremento de las exportaciones peruanas y, por ende, del PBI del país. Es así que el nuevo gobierno recibió una herencia macroeconómica que no era del todo negativa, salvo por la inflación existente (Parodi, 2013, pp. 148 y 155).

De todas formas, durante la mayor parte del gobierno de Morales Bermúdez, la importancia para el país de nuestra relación con el Sistema Financiero Internacional en aras de poder acceder a préstamos evidenció un alto nivel de subordinación a las recomendaciones liberales del Fondo Monetario Internacional. A cambio de créditos y beneficios para el pago de la deuda externa (otro tema también crucial en materia económica por esos años para el Perú), el gobierno aplicó un severo plan de austeridad, aunque el hecho de continuar con un excesivo gasto militar —en un escenario regional marcado por las tensiones vecinales— fue un aspecto distorsionador (McClintock & Vallas, 2005, p. 69).

Más allá de los resultados, el Perú tuvo que establecer vínculos no solo con el Fondo Monetario Internacional sino también con Estados Unidos, potencia de gran influencia en esta organización internacional, lo que implicó dejar de lado el discurso crítico³ para dar paso a negociaciones que permitieran aliviar nuestra debilitada economía. En este sentido, Jaworski es bastante claro. El gobierno de entonces tuvo dos opciones: profundizar la revolución o negociar en nuevos términos

³ Para De la Puente Radbill si bien existían justas reclamaciones en nuestra relación con Estados Unidos, en la política exterior peruana había primado el enfrentamiento simplista, por lo que la crítica debía ser más razonable (1988, p. 166).

las relaciones que tan activamente había llevado el Perú en los últimos años; finalmente se escogió el segundo camino (1984, p. 408)⁴.

Esta nueva orientación de la política exterior peruana significó, como ya se señaló, un alejamiento de la propuesta tercermundista de tanta importancia en los primeros años del régimen militar. Esa activa diplomacia que supo posicionar al Perú en diferentes ámbitos de la escena internacional fue enfriándose, hasta reducirse la imagen y la dimensión internacional del país (Jaworski, 1984, p. 407). Si bien el presidente Morales Bermúdez anunció desde un comienzo que su gobierno no iba a abandonar las metas de la revolución, pues perseguía los mismos objetivos de la primera fase (Davies, 1978, p. 475) e incluso remarcó la irrenunciabilidad del Perú como país no alineado y tercermundista (Jaworski, 1984, p. 407), la realidad es que hubo una reconfiguración de las prioridades de nuestra política exterior. Con mucha seguridad, la crítica situación económica, así como las presiones internas y externas, lo llevaron a modificar algunas de las principales políticas implementadas por el gobierno anterior (Jaquette & Lowenthal, 1986, pp. 6-7).

Este cambio de dirección fue causa de importantes debates al interior del régimen. La centralización existente en el primer periodo se perdió y, en consecuencia, se crearon bandos y hubo renunciadas de cuadros, reflejo de un proceso de toma de decisiones fragmentado (Masterson, 2001, p. 264) —o como mínimo con matices⁵— y de la presencia de un marcado conflicto ideológico (Jaworski, 1984, p. 409). José de La Puente Radbill, canciller entre los años 1976 y 1979, confirma la existencia de una lucha de intereses al interior del gobierno para ciertos temas de política exterior, como lo demuestra la presencia de «halcones» interesados en la relación con Chile (1988, pp. 205-208).

⁴ En favor del gobierno de turno, el problema de las nacionalizaciones de empresas estadounidenses, uno de los temas más difíciles de la agenda bilateral, ya había sido resuelto a finales del gobierno anterior.

⁵ José Antonio García Belaunde, comunicación personal, 27 de abril de 2016.

Estas diferencias y la pérdida de vigencia del velasquismo habrían sido percibidas por la Unión Soviética, lo que explicaría las continuas postergaciones de la visita del entonces ministro soviético de Relaciones Exteriores Andréi Gromyko, cita que finalmente nunca se llevó a cabo (Petrova, 2012, p. 114).

A pesar de lo señalado, de acuerdo con Bruce St. John, estas transformaciones políticas no significaron dejar de lado la búsqueda por autonomía. La necesidad de reducir las presiones externas y no ver al país completamente subordinado a los intereses occidentales son elementos que seguirían estando presentes en nuestra política exterior (1999, p. 187). Por ello, aunque el país no pudo superar la dependencia en la década de 1970, para Lowenthal la política exterior peruana habría logrado «estatura nacional, dignidad y autoconfianza antes ausentes» (1985, p. 442). Sobre este mismo tema, para un Jaworski mucho más cauto, a pesar de creer que la política exterior del Perú era más consistente que la de 1968, esta llegaba bastante disminuida a la transición de 1980 (1984, p. 418).

Por otro lado, la política exterior durante el gobierno de Morales Bermúdez también implicó un renovado énfasis en los países vecinos. En 1976, el presidente peruano justificó este cambio y expresó que ya se habían conseguido los objetivos de la primera fase, por lo que era momento de volver la vista a América Latina (Jaworski, 1984, p. 412). De La Puente Radbill señala lo mismo y expresa que su gestión, desde una perspectiva más americanista y menos tercermundista, buscó el reencuentro con la región (1988, pp. 148-149). No obstante, en materia de integración económica, a escala subregional no se avanzó mucho y Chile optó por retirarse del Pacto Andino en 1976 (Bruce St. John, 1999, p. 199).

Ciertamente hay un interés marcado por países vecinos como Chile, Bolivia y Ecuador, sin embargo, las disputas territoriales hicieron de estas relaciones muy difíciles. La demanda boliviana de salida al mar y la iniciativa peruana para crear una zona de soberanía tripartita,

los casos de espionaje, el centenario de la Guerra del Pacífico, así como reclamos ecuatorianos por renegociar el Protocolo de Río de Janeiro (Bruce St. John, 1999, p. 197), llevaron a priorizar todo lo relacionado con nuestra seguridad y soberanía nacional, de modo que el conflicto militar fue una posibilidad latente.

Antes que una voluntad americanista, como se ha mencionado, la renovada política exterior del Perú pareció reflejar más un retorno a la tradicional geopolítica confrontacional latinoamericana justificada en diferencias fronterizas, la cual había primado hasta mediados de ese siglo. Siendo aún más crítico, Daniel Masterson considera que la impopularidad de las reformas económicas implementadas, entre otros motivos, llevaron al gobierno a optar por una estrategia más tradicional con énfasis en lo militar y en la defensa de la soberanía nacional: «si no habían tenido éxito en reestructurar la sociedad peruana, los líderes militares, al menos, debían velar por modernizar y dotar adecuadamente a las Fuerzas Armadas» (2001, p. 265).

La llegada a Torre Tagle de Carlos García-Bedoya a inicios de 1979, en reemplazo de José de la Puente Radbill, representó una pequeña pausa a la política exterior que se había venido desarrollando y, a su vez, significó un retorno a la lógica tercermundista que predominó en el gobierno anterior. De gran influencia en el gobierno de Velasco, García-Bedoya hizo hincapié en la relación con Chile, Bolivia y Ecuador, temas considerados sustantivos de nuestra política exterior: en tanto se pudiese mantener el control sobre ellos, se tendría el margen de libertad necesario para ir incursionando hacia otras áreas que permitiesen potencializar nuestra presencia internacional y que, en última instancia, habrían de repercutir en estos tres problemas básicos (1981, p. 47). En otras palabras, desde su perspectiva, el énfasis regional (o vecinal) no podía obviar el papel que el país podía tener en ámbitos internacionales de mayor influencia. Lamentablemente, el impacto de la presencia de García-Bedoya en Cancillería fue menor, pues en poco menos de diez meses se dio fin a este periodo marcado por ideas de importancia en el régimen anterior.

De nuevo en el plano regional, el acercamiento al Brasil fue de gran relevancia durante el gobierno de Morales Bermúdez. Por lo menos hasta esa década, y a pesar de no existir discrepancias limítrofes, la relación entre ambos países había sido extremadamente inestable (Vidarte, 2010, p. 67). El cambio se dio en 1976 luego de una reunión llevada a cabo en el río Amazonas entre los presidentes Francisco Morales Bermúdez y Ernesto Geisel, hecho simbólico que expresó el interés del Perú por apoyar el proyecto brasileño de cooperación amazónica (Bákula, 2002, p. 736). Así, según Gino Costa, el deseo expresado por cooperar en el desarrollo de la región amazónica se convirtió en la columna vertebral de la relación peruano-brasileña, y esta primera reunión estuvo destinada a acabar con el aislamiento histórico (citado en Novak & Namihás, 2012, p. 93). Esta relación se verá reforzada años más tarde en 1979 con el viaje de Morales Bermúdez al Brasil, lo que constituyó la primera visita que un presidente del Perú realizaba a dicho país.

Seguramente, el abandono de los aspectos más radicales del modelo socioeconómico del gobierno de Velasco Alvarado es un aspecto importante para entender esta renovada relación entre el Perú y Brasil (Novak & Namihás, 2012, p. 87), más aún si se toma en cuenta la proximidad de los militares brasileños con los Estados Unidos; sin embargo el establecimiento de gobiernos militares a ambos lados de la frontera en la década de 1960 y el repentino interés de Brasil por la región parecen haber sido fundamentales en los contactos llevados a cabo (Bákula, 2002, p. 734). No debemos olvidar que este interés por parte del Perú no solo buscaba mejorar los vínculos con el gigante sudamericano, sino también supuso crear una alianza fundamental en aras de poder satisfacer nuestros intereses con Ecuador, en tanto Brasil era garante del Protocolo de Río de Janeiro (De Zela, 2012, p. 25). Asimismo, el acercamiento al Brasil implicaba mejorar nuestra posición respecto a Chile, en tanto Itamaraty era identificado como un histórico aliado de nuestro vecino del sur. En otras palabras, se estaba pensando en Brasil

en términos geopolíticos y en función a las disputas que el país mantenía en ese momento.

Por su parte, al tratarse de la relación con las dos potencias mundiales, respecto a Estados Unidos cabe señalar que, aunque el cambio ideológico y el inicio del proceso de retorno a la democracia redujeron las tensiones, al mejorar la relación bilateral (McClintock & Vallas, 2005, pp. 68-70), los problemas como la «incontrolable deuda externa y el incremento del tráfico de cocaína mantuvo la distancia entre ambas naciones como en los años de Velasco» (Clayton, 1998, p. 409). En cuanto a la relación con la Unión Soviética, si bien esta se vio interrumpida por el cambio de dirección del nuevo gobierno, algunas dinámicas continuaron, como la cooperación militar, aspecto fundamental y sustento de la cercanía entre ambos países. Esto explica el hecho de que el Perú haya recibido personal soviético (asesores y técnicos) y enviado a militares peruanos a entrenarse a la Unión Soviética; así como el haber sido uno de los dos países latinoamericanos (junto a Cuba) al cual la potencia euroasiática le suministró más armas (Saba, 1988, p. 8); solo en 1978 nuestras Fuerzas Armadas adquirieron un número considerable de tanques, helicópteros y aviones de carga de origen soviético (1988, p. 16).

Finalmente, en relación con el proceso de toma de decisiones en política exterior, además de la fragmentación existente, se dieron algunos cambios importantes respecto a la primera fase. Así, el papel de los militares en el Ministerio de Relaciones Exteriores disminuyó considerablemente en este gobierno, al admitirse a civiles (diplomáticos de carrera), ya sea como canciller o en los cargos de jefes de misión. Sobre estos últimos, al finalizar el régimen pudo comprobarse que todas las embajadas en el exterior eran dirigidas por funcionarios del servicio diplomático (Bákula, 2006, p. 176).

En conclusión, si bien el lustro del gobierno de Francisco Morales Bermúdez podría ser considerado como uno de carácter maximalista al tratarse de un régimen militar, al margen del orden constitucional,

el inminente proceso de retorno a la democracia generó preocupación en el régimen por impulsar un proceso de institucionalización. De ahí el interés por promover una Asamblea Constituyente —con respeto a las reglas de juego para dicho fin— cuyo objetivo fuera redactar una nueva constitución. Incluso en materia de política exterior sucede algo similar: surge un gobierno de facto que hace posible un nuevo marco normativo para el desarrollo de la actividad diplomática, el cual se mantendrá vigente en los siguientes dos regímenes democráticos.

En lo que respecta al control de los recursos de poder, vemos que se trató de un gobierno autoritario que habría intentado mantener cierta autonomía, aunque esta no fue posible debido a la crisis económica —la cual alejaba al gobierno de la capacidad de obtener recursos y de mejorar las capacidades de la burocracia estatal— y al alto grado de dependencia del país al Sistema Financiero Internacional. En relación con la participación política, aunque existieron muchas dificultades propias de un gobierno militar, esta segunda fase fue mucho más abierta a la participación de diferentes actores de la sociedad, tanto los partidos políticos, el empresariado y las organizaciones sociales. Por último, el gobierno del presidente Morales Bermúdez también refleja una alta fragmentación en materia de toma de decisiones, incluso en temas de política exterior; por momentos muestra la existencia de bandos enfrentados entre aquellos que querían continuar las reformas velasquistas y los que buscaban, desde una óptica más pragmática, cambiar de rumbo.

Al tratarse de la política exterior, el gobierno de Morales Bermúdez buscó restablecer en buenos términos, y dentro de la medida de lo posible, las relaciones con Estados Unidos y con el Sistema Financiero Internacional, lo que implicó aceptar una serie de medidas económicas como dejar atrás parte del modelo implementado en el gobierno anterior; no obstante, esto no significó romper con la relación que se había construido con la Unión Soviética años atrás.

Por otro lado, en materia regional, el gobierno de Morales Bermúdez buscó tener un mayor acercamiento con los países vecinos, sin embargo, aunque se logró construir algunos vínculos de vital importancia con Brasil, las relaciones con otros países como Ecuador, Bolivia y Chile van a estar plagadas de dificultades; mientras que a escala multilateral, a diferencia de su antecesor, lo desarrollado por este gobierno fue poco relevante, lo que se reflejó en el abandono progresivo de la presencia del Perú de los foros internacionales, entre los que resaltan aquellos considerados como alternativos. En último lugar, respecto al proceso de toma de decisiones, si bien estuvo centralizado en Torre Tagle y la cúpula militar, las tensiones sobre qué camino seguir, sobre todo en los temas considerados centrales, se hicieron cada vez más evidentes.

1.2. El segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry (1980-1985)

El segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry representó el retorno a la democracia en el país. Luego de doce años de gobierno militar, la participación política va a ser canalizada sin restricciones por la misma clase política que gobernó antes que ellos, es decir, partidos con una fuerte herencia populista (Barrenechea, 1995, p. 51). Asimismo, una mayor participación fue posible en tanto la Constitución de 1979 introdujo cambios que permitirán que la población analfabeta también pueda votar en las elecciones, además de establecer el sufragio directo para la elección de presidente, congresistas, alcaldes y regidores luego de más de una década de ausencia de este tipo de procesos. Lamentablemente, más allá de tratarse de un gobierno respetuoso del marco constitucional, el gobierno de Acción Popular no tendrá el poder suficiente para generar estabilidad en un país que salía de una larga experiencia autoritaria.

Por otro lado, hablar de autonomía en un contexto de crisis económica fue muy difícil. A partir de 1982, la caída de las exportaciones, el aumento de las tasas de interés, la carencia de posibilidades de préstamos, las graves consecuencias económicas producto del fenómeno

de El Niño de dicho año —que hizo que el PBI nacional se contrajera alrededor de -10%— y la suspensión del servicio de la deuda en 1984 hicieron del Perú mucho más dependiente del Sistema Financiero Internacional. Es más, gran parte de las reformas liberales implementadas desde inicios del gobierno fueron influencia de actores internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Parodi, 2013, p. 183).

En las circunstancias descritas, Estados Unidos, un país que debía ser un importante soporte para el Perú, no lo fue. Si bien podía esperarse un mejor entendimiento del gobierno de Belaunde con el gobierno de Reagan, más aún al tratarse de dos democracias ideológicamente cercanas, el Perú mantuvo profundas diferencias políticas con Estados Unidos (McClintock & Vallas, 2005, p. 72). Al respecto destaca la crítica a la invasión estadounidense a Granada, además del apoyo brindado al Grupo de Contadora y a la Argentina en la guerra de Las Malvinas, por lo que, al igual que en su primer gobierno, el apoyo de Estados Unidos fue limitado. Incluso el hecho de que el Perú haya continuado la agenda económica iniciada en el gobierno anterior, de gran interés de la potencia mundial, no impidió que la crisis de la deuda, la que se concentraba en bancos de dicho país y organizaciones financieras como el Fondo Monetario Internacional, fuera un aspecto adicional que explicara las divergencias en la relación bilateral (Clayton, 1998, pp. 409 y 424).

Aunque Berríos se refiere al acercamiento del Perú a Estados Unidos en términos de realineamiento (2003, p. 210), mientras que otros autores prefieren hablar de un modelo dependiente de la buena voluntad de la potencia mundial y dejan de lado cualquier búsqueda por mayor independencia (Bruce St. John, 1999, p. 201; Torres, 2005, p. 81), algunas acciones en materia de política exterior del gobierno de Belaunde no fueron de la mano con este intento por estrechar la relación. Así, entre 1980 y 1984, el Perú votó de acuerdo a la votación de los Estados Unidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas

(o se abstuvo) solo en un 15% (cifra muy inferior al 36% durante el gobierno de Velasco o 30% durante el gobierno de Morales Bermúdez), lo que refleja más bien que la autonomía y el no alineamiento se habrían consolidado como una característica en la conducta internacional del Perú (Saba, 1988, pp. 11 y 18). A pesar de lo señalado, esto no significó un acercamiento con el mundo comunista. Por el contrario, el gobierno de Acción Popular buscó reducir sus vínculos con el régimen soviético y, si bien logró diversificar sus compras militares con países como Francia y Alemania (Saba, 1988, p. 12), el papel de las Fuerzas Armadas peruanas en política exterior permitió mantener la cooperación militar con la Unión Soviética.

En este sentido, tampoco puede hablarse de plena autonomía, pues a pesar de la entrega de poder por parte de los militares, Fernando Belaunde no pudo dismantelar la herencia militar (Barrenechea, 1995, p. 127). O, como manifiestan McClintock y Vallas, no supo imponer la autoridad civil sobre la militar, lo cual quedó demostrado en la persistencia de una mirada geopolítica confrontacional a escala regional y en la necesidad de continuar con un importante programa de compra de armas (2005, p. 72). Esto no solo da cuenta de los pocos recursos políticos con los que contaba el gobierno —tanto a nivel externo como interno— para impulsar una política exterior independiente; sino también, de la necesidad de apaciguar a los militares, incluso mediante la adquisición de armamento en un contexto de crisis económica (Lincoln, 1984, p. 144).

En este escenario surgirán serias diferencias entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas. Un ejemplo es justamente la guerra de Las Malvinas: mientras que Belaunde habría puesto énfasis en una solución pacífica del conflicto, incluso en coordinación con los Estados Unidos, las Fuerzas Armadas brindaron su apoyo a la causa argentina; es más, «si hubiera sido por ellos, nuestro país se hubiera comprometido más abiertamente con Argentina»⁶. Cabe señalar que estas discrepancias

⁶ José Antonio García Belaunde, comunicación personal, 27 de abril de 2016.

no fueron exclusividad de la relación con el estamento militar; así, debido a la coyuntura y a la orientación ideológica del régimen, un nuevo enfoque basado en una íntima relación entre la política exterior y la política económica parece haber reducido el papel de Cancillería en favor de sectores aliados a intereses privados dentro del gobierno (Torres, 2005, pp. 82-85).

En el ámbito multilateral, el gobierno de Belaunde Terry mantuvo el diálogo con los países en desarrollo ya sea a través del Movimiento de los No Alineados o el Grupo de los 77; ya en el ámbito regional lo hizo participando en el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y el Pacto Andino. No obstante, al igual que el régimen anterior, no lo hizo con la misma intensidad que lo visto en los primeros años del gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas. Si bien el discurso del presidente siempre se mostró favorable a la integración subregional (Mongrut, 2006, p. 391), la adopción de un sistema económico basado en la reducción de los aranceles y mayor flexibilidad frente al capital extranjero, así como su oposición a adoptar posiciones conjuntas en temas de orden político, afectaron cualquier posibilidad de cooperación a este nivel (Bruce St. John, 1999, pp. 200-201).

Otro aspecto que también dificultó la integración andina fue la relación con el Ecuador. El llamado conflicto del Falso Paquisha, desarrollado en la Cordillera del Cóndor en 1981, fue expresión de la existencia de profundas tensiones geopolíticas (McClintock & Vallas, 2005, p. 74). Aunque el gobierno peruano supo imponerse —quedó pendiente la demarcación de la frontera común—, la persistencia de una lógica confrontacional vecinal, sobre todo al tratarse de Ecuador y Chile, siguió siendo una constante. De esta forma, la relación con dos de nuestros vecinos también ayuda a explicar por qué las compras de armas del Perú durante este quinquenio fueron solo inferiores en un 25% a las efectuadas en el gobierno de Morales Bermúdez, e incluso mayores a las realizadas por países como Ecuador y Chile (McClintock & Vallas, 2005, pp. 74-75).

En esta línea, un país que resultaba clave fue Brasil. Continuando el acercamiento iniciado en el gobierno anterior, Fernando Belaunde recibirá a su homólogo brasileño João Figueredo en 1981. Cabe señalar que el apoyo de Brasil a nuestro país en los sucesos con Ecuador corroboró la importancia del establecimiento de este vínculo (Novak & Namihás, 2012, p. 98), el cual pudo ser desarrollado independientemente del tipo de régimen existente en cada país.

A manera de balance, en primer lugar, debe resaltarse que el gobierno de Fernando Belaunde Terry representó el inicio de un nuevo periodo democrático en el país. A pesar de las falencias estructurales propias de nuestra débil democracia, puede afirmarse que se trató de un régimen que preservó el marco constitucional que entregó la posta a un nuevo gobierno elegido en elecciones libres en 1985. Salvo por el cambio de la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores (decreto legislativo 113 de 1980 en reemplazo del decreto ley 17520 de 1969), no se dieron grandes transformaciones constitucionales ni legales en aquellos temas relativos a la política exterior. De esta forma, aunque existieron cambios (propios de cualquier nuevo gobierno), se respetó el ordenamiento legal existente. Por su parte, el régimen también tuvo una autonomía muy restringida, entendible no solo por la coyuntura política y económica existente, sino también por la incertidumbre en la relación con los Estados Unidos. Además, por tratarse de una democracia, la participación política no es cuestionada y, en consecuencia, se amplían las oportunidades para los partidos políticos y la población en general; mientras que el proceso de toma de decisiones presenta algún nivel de fragmentación, no solo por algunas diferencias entre el Ejecutivo y la Cancillería, sino básicamente entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas, de modo que los militares pueden imponer su propia agenda.

Cuadro 14. Tipo de régimen político en 1980 según el...

	Francisco Morales (75-80)	Fernando Belaunde (80-85)	
Cambio en las reglas de juego	Se dan cambios en la institucionalidad / Se siguen los procesos establecidos aunque sin división de poderes.	Se mantiene la institucionalidad.	Minimalista
Cambio en el control de los recursos de poder	Reducida autonomía.	Reducida autonomía.	Statu quo
	Mediana participación.	Alta participación.	
	Fragmentación en el proceso de toma de decisiones.	Fragmentación en el proceso de toma de decisiones.	
	AUTORITARISMO	DEMOCRACIA	

Fuente: elaboración propia a partir de Salmore y Salmore (1982).

Tomando en cuenta las características de los gobiernos de Morales Bermúdez y Belaunde Terry, podemos concluir que la intensidad del cambio de régimen iniciado en 1980 fue de carácter formal ya que no solo se respetó y conservó el marco normativo existente, sino también se mantuvo la poca autonomía en el gobierno y el nivel de fragmentación en la toma de decisiones. En cuanto a la participación, si bien esta aumenta, no refleja un cambio sustancial respecto al gobierno militar en su segunda etapa. No existe, por tanto, una ruptura con el periodo anterior ni una modificación abrupta en la estructura de poder, sino más bien solo un cambio de gobierno determinado por la continuidad del proyecto político.

Cuadro 15. Intensidad del cambio del régimen político en 1980

		Cambios en las reglas de juego		
		Minimalista	Moderado	Maximalista
Cambios en el control de los recursos de poder	Statu quo	Formal		
	Reformista			
	Expansionista			

Fuente: elaboración propia a partir de Salmore y Salmore (1982).

Finalmente, en materia de política exterior, el gobierno intentó mantener cierta cercanía con los Estados Unidos y alejarse del bloque soviético, aunque en ambos casos le resultó muy complicado. A pesar del contexto marcado por la crisis de la deuda, Belaunde no va a cambiar la línea adoptada de mayor apertura económica. La política vecinal siguió siendo un aspecto importante en el quinquenio de Acción Popular, aunque también determinada por los intereses geopolíticos del país; mientras que la participación en instancias multilaterales se mantuvo limitada y no tuvo mucha intensidad.

En lo que respecta al proceso de toma de decisiones, el papel que aun ejercían los militares —los cuales, aunque habían desaparecido de los pasillos de Cancillería, mantenían cierta influencia— demuestra algún nivel de fragmentación; asimismo, si bien participan más actores, esto no quiere decir que se trata de una política exterior que se encuentra descentralizada ya que sigue concentrada en pocos actores públicos.

Por tanto, más allá de algunas diferencias (por ejemplo, en cuanto al discurso), no se encuentran mayores cambios en política exterior entre el gobierno de Morales Bermúdez y el de Belaunde Terry. Más bien, resulta evidente el alto grado de continuidad en temas claves como la relación con las potencias mundiales, el vínculo con nuestros vecinos, las prioridades económicas y el reducido liderazgo del Perú en los grandes espacios internacionales.

Cuadro 16. Cambio en la política exterior en 1980

	Francisco Morales (75-80)	Fernando Belaunde (80-85)	
Objetivos	Acercamiento a los EE.UU. y mantenimiento de la relación con la Unión Soviética	Acercamiento a los EE.UU., aunque con pocos resultados, y alejamiento de la Unión Soviética, pero manteniendo la cooperación militar.	Ajuste
	Activa política vecinal, aunque básicamente confrontacional	Activa política vecinal, aunque básicamente confrontacional	
	Política económica liberal	Política económica liberal	
	Débil política multilateral	Débil política multilateral	
Proceso de toma de decisiones	Fragmentación y centralización	Fragmentación y centralización	

Fuente: elaboración propia a partir de Lasagna (1995).

Cuadro 17. Relación entre cambio de régimen político y cambio en la política exterior en 1980

		Cambio en la política exterior		
		Ajuste	Reforma	Reestructuración
Cambio de régimen político	Formal	1980		
	Gradual			
	Radical			

Fuente: elaboración propia a partir de Lasagna (1995) y Salmore y Salmore (1982).

2. EL FIN DEL AUTORITARISMO FUJIMORISTA

2.1. La última etapa del gobierno de Alberto Fujimori (1995-2000)

Luego de diez años de gobierno de Alberto Fujimori, no existe discusión sobre el carácter autoritario del régimen (Degregori, 2000, p. 303). El control del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, la utilización de su mayoría congresal para aprobar normas controvertidas, la corrupción de los medios de comunicación y el uso indebido de los recursos públicos fueron expresión de este periodo. Incluso el proceso electoral del año 2000, de vital importancia en términos democráticos, se vio afectado por un proyecto de reelección que buscaba un tercer mandato para Fujimori, que constituyó, según McClintock y Vallas, «la prueba más clara de la naturaleza autoritaria del régimen» (2005, p. 250). Esto, sumado a las denuncias de fraude electoral, muestra a un gobierno poco respetuoso del Estado de derecho, donde la participación política, aunque se daba de alguna forma a través de procesos electorales, se encontraba controlada en función de los intereses autoritarios del régimen.

Además, la ya conocida posición crítica que Fujimori tuvo respecto al actuar de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado peruano, y que lo llevó a ignorar en varias ocasiones las medidas cautelares dictadas por la instancia internacional, llegó a tal punto que en 1999 el gobierno peruano decidió renunciar en forma inmediata a su competencia (Rubio, 2012, pp. 389-390). Esta demostración del carácter poco democrático del régimen fujimorista, ahora en el ámbito externo, no solo se explica en virtud de la existencia de una serie de casos que resultaban incómodos para la construcción de su proyecto autoritario, sino también con el fin de privar a los peruanos de su derecho para acudir a una entidad supranacional, indispensable luego de la apropiación de la justicia nacional por parte del gobierno de turno (Álvarez Sabogal, 2005, p. 248).

Para hacer frente a esta coyuntura, resultó fundamental para el Perú defender su posición en relación con un tema muy sensible: los cuestionamientos en materia de democracia y derechos humanos. Convocados para reducir la presión internacional, Francisco Tudela y Fernando de Trazegnies, tecnócratas y expertos en temas internacionales, hicieron lo posible para demostrar la existencia de una concepción hegemónica de los derechos humanos impuesta a países como el Perú, así como de diferentes interpretaciones que pueden tener los países sobre la democracia (Degregori, 2000, pp. 305 y 317). A pesar de estos intentos, la posición del Perú ante la comunidad internacional se vio afectada de forma considerable, al punto que, desde la perspectiva del embajador Juan Miguel Bákula, la década fujimorista dejó al país aislado, por la pérdida de prestigio y credibilidad frente a otros Estados (2002, p. 1519).

La crítica al accionar del Perú en el plano internacional tuvo diferentes referentes; la Organización de los Estados Americanos (OEA) fue uno de los principales. Esta entidad tuvo un papel fundamental en la defensa de la democracia en el país el año 2000, al intervenir, ocho años después del autogolpe, nuevamente en el Perú (Negro, 2012, pp. 281-282). También cabe considerar a otras instituciones con gran repercusión internacional que mostraron sus desavenencias con el gobierno peruano: tanto la Sociedad Interamericana de Prensa como la Federación Internacional de Derechos Humanos, para citar dos ejemplos, fueron importantes críticos del accionar del régimen (Álvarez Sabogal, 2005, pp. 246-247). Además, las presiones por parte de una serie de países, principalmente americanos y europeos⁷,

⁷ Según Diego García-Sayán el papel de los países del continente americano, especialmente de Canadá, Costa Rica y Argentina, fue más importante que el ejercido por cualquier país europeo (comunicación personal, 13 de mayo de 2016). No obstante, si bien los vínculos del Perú con naciones como Francia y Alemania fueron muy importantes en lo económico y comercial en toda la década, los últimos años del gobierno de Fujimori sufrieron un importante enfriamiento con estos países debido al actuar del gobierno peruano (Novak, 2005, p. 262; Novak, 2004, p. 207).

sumadas a una coyuntura crítica en términos económicos, nos permiten confirmar los problemas que tuvo el gobierno de turno para desconocer la legalidad sin evitar las consecuencias sobre dichos actos.

Sin embargo, no todo fue negativo en el plano bilateral para el gobierno de Alberto Fujimori. Japón nuevamente cumplió un rol fundamental. No es casualidad que, en 1999, la cooperación económica proveniente de este país asiático se incrementara sustancialmente y sirviera de soporte al régimen: mientras que entre 1994 y 1998 la ayuda oficial al desarrollo se estancó y fue baja en comparación con la década de 1980, en 1999 se reanudó y se le dio al Perú un estatus especial de país receptor de préstamos —de este modo el Perú fue el primer país de la región al que Japón le otorgaba esa condición— (Murakami, 2004, pp. 28-85).

Un caso particular constituye el papel de los Estados Unidos frente a la situación del Perú. Si bien es posible encontrar cierto reproche desde dicho país, como lo demuestran los cuestionamientos de la Cámara de Representantes en 1999 respecto a los problemas en materia de libertad de prensa e independencia de los entes judiciales y electorales en el país (Álvarez Sabogal, 2005, p. 249), el gobierno estadounidense no constituyó, en principio, un importante crítico del gobierno peruano. A diferencia de lo sucedido en 1992, la potencia mundial no se pronunció directamente (sus críticas las hizo a través de la OEA) ni tomó ninguna medida bilateral contra el gobierno de Fujimori (Ramaccioti & Méndez, 2012, p. 115).

De acuerdo con Scott Palmer, la cada vez mayor cercanía del zar antidrogas de los Estados Unidos Brian McCaffrey a las altas instancias del gobierno peruano, en desmedro de los diferentes embajadores que tuvo Estados Unidos en nuestro país en esos años, daba cuenta de las prioridades de la relación bilateral (2006, pp. 236-237). Su apoyo al régimen fue tal que el gobierno estadounidense llegó al punto de ayudar en la huida de Montesinos del país el año 2000, luego de la ruptura con Fujimori (McClintock & Vallas, 2005, p. 269). Desde esta perspectiva,

el Perú habría sabido aprovechar su relación con Estados Unidos y, con ello, lograr cierto margen de maniobra.

No obstante, el apoyo de Estados Unidos resultó fundamental, a tal punto que, según Martín Tanaka, una de las principales razones que explican la caída del régimen fue el incremento de la presión de los Estados Unidos a partir del descubrimiento de una red criminal de venta de armas a las FARC liderada por Montesinos e importantes oficiales de las Fuerzas Armadas (citado en Pease, 2003, p. 373). En un contexto político determinado, además, por una fuerte protesta social, el proyecto autoritario no pudo mantenerse en pie.

Cabe señalar que ello denota que, a pesar de tratarse de un gobierno de corte autoritario que se encontraba alterando el orden constitucional (de acuerdo con lo indicado por la Carta Democrática Interamericana), este mostró, sobre todo en estos últimos años, fracturas dentro del proceso de toma de decisiones. Así, si bien hasta 1998 era común referirse a la existencia de una troika en la toma de decisiones conformada por Alberto Fujimori, Vladimiro Montesinos y el general Nicolás Hermoza —coalición dominante que representaba la alianza de poderes fácticos: el poder económico, los servicios de inteligencia y las Fuerzas Armadas (Pease, 2003, p. 141)—, en los últimos años de la década se generaron diferencias. Por ejemplo, definir la política que el Perú debía tener respecto al Ecuador posconflicto —aceptar un acuerdo negociado u optar por una nueva acción militar— motivó la destitución de Hermoza del cargo de jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (McClintock & Vallas, 2005, pp. 112-113).

A partir de entonces, con mayor claridad, la formulación de la política exterior estuvo a cargo del núcleo conformado por Fujimori y Montesinos. En lo referido a la política exterior con Estados Unidos esto era evidente: Fujimori era el responsable de la agenda bilateral y Montesinos, de los temas de seguridad y narcotráfico (McClintock & Vallas, 2005, p. 99). Pese a las fracturas, continuó un patrón bastante vertical en la elaboración de la política exterior.

En este sentido, respecto al Ministerio de Relaciones Exteriores, hasta el final de su gobierno Fujimori desconfió de la diplomacia peruana. Inclusive, la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores, órgano de consulta permanente en temas de política exterior, fue dejada de lado por su gobierno a finales de su mandato —reactivada recién durante el gobierno de Alejandro Toledo, seis años después—. Si bien en la última etapa un Ministerio de Relaciones Exteriores muy debilitado se dedicó fundamentalmente —como ya se ha destacado— a defender la trayectoria del gobierno y frenar las críticas, al punto de mostrar un comportamiento servil y ningún tipo de resquicio o conflicto interno⁸, esto no evitó que existieran diferencias en su interior⁹. Esta situación, no solo en Cancillería sino al interior del gobierno, llegó a su máxima expresión en el año 2000 con el deterioro de la relación entre Fujimori y Montesinos —principalmente por los problemas que se generaron entre el régimen y un importante sector de las Fuerzas Armadas que aún mantenía vínculos con el exasesor presidencial—, lo cual reflejó, a finales de la década, una marcada fragmentación interna (Murakami, 2012, p. 559) y dudas acerca de quién ejercía el poder en el país.

Al culminar este periodo, la política exterior, además de estar ligada a la necesidad del régimen de supervivencia y legitimidad política (Álvarez Sabogal, 2004, pp. 24-25), también tuvo que responder a las exigencias económicas de un Perú que buscaba integrarse al mundo y a la importancia que significaba mejorar la relación bilateral con los países vecinos.

En materia económica, durante el periodo 1995-2000 el ritmo de apertura económica no se mantuvo como en el lustro anterior. Considerando la recesión y los problemas económicos que vivió el país a partir de 1998, el proyecto autoritario no solo dificultó la relación

⁸ Diego García-Sayán, comunicación personal, 13 de mayo de 2016.

⁹ Probablemente, la renuncia de Eduardo Ferrero Costa al cargo de Canciller, en respuesta al camino que el gobierno optó en sus negociaciones con Ecuador en 1998, es muestra de cierta división durante esta última parte del gobierno de Alberto Fujimori.

del Perú con importantes socios, sino también dejó para un segundo plano las reformas económicas que debían formularse, de modo que se priorizó el gasto social en aras de un mayor apoyo político (McClintock & Vallas, 2005, pp. 181-186). A pesar de lo señalado, la integración con el mundo mantuvo su relevancia, de forma tal que el Perú fue un país muy activo en las negociaciones de la posteriormente frustrada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), así como en lo concerniente al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), siendo admitido como miembro pleno en 1998 (García, 2012, pp. 435-437).

En cuanto a la relación vecinal, a finales de este gobierno se dieron importantes acercamientos. Si bien el retorno a la Comunidad Andina en 1997 resultó un primer paso —aunque esto no significa que el gobierno de Fujimori le haya dado mucha trascendencia al proceso de integración andino (Tello, 2013, p. 172)—, en la esfera bilateral la relación con Ecuador, Brasil y Chile mejoró considerablemente.

Los Acuerdos de Paz de Brasilia de 1998 no solo son de gran relevancia para comprender el cambio en términos positivos que se dio en la relación entre Perú y Ecuador (Novak & Namihas, 2010, p. 14), sino también todo el proceso negociador previo sirvió para que Perú y Brasil —siendo este país clave en la solución del conflicto— intensificaran su relación. Las diferencias entre presidentes como Alberto Fujimori y Fernando Henrique Cardoso pudieron superarse en favor de una agenda común que se comenzó a trabajar en forma conjunta. En lo referido a Chile, a pesar de las diferencias históricas que han alejado a ambos países, al finalizar el gobierno se lograron grandes avances y en 1999 se cerraron los temas pendientes relativos al Tratado de Lima de 1929; asimismo, se firmó un acuerdo comercial en 1998, reflejo de la intensa actividad económica y comercial que tuvieron ambos países en la década de 1990.

En conclusión, el segundo gobierno del presidente Alberto Fujimori califica como un régimen con una política violatoria de la normatividad vigente, lo cual lo llevó a un descrédito total en la escena internacional,

tanto en materia de respeto al Estado de derecho como de las libertades de las personas. Por otro lado, el régimen fujimorista, gracias al apoyo estadounidense —y en menor medida del gobierno japonés—, pudo mantener cierto nivel de autonomía que le permitió no solo violentar el marco legal interno, sino también internacional. Sin embargo, una situación económica difícil, un manejo irresponsable de las finanzas del país en función del proyecto autoritario y una crítica externa cada vez más importante, sumada a la ruptura con los Estados Unidos el año 2000, demostraron el poco margen de acción que tuvo el gobierno y explicaron, en parte, la caída del régimen.

Respecto de la participación política, aunque no se trató de una dictadura tradicional que hubiese evitado cualquier tipo de oposición política, los cuestionamientos existieron de forma tal que las elecciones del 2000 no pueden mostrarse como ejemplo de participación política cuando el gobierno usó la débil institucionalidad existente a su favor. Por último, en relación con el nivel de fragmentación del proceso de toma de decisiones, se ha demostrado que, a pesar de la verticalidad del régimen, sus últimos años van a estar marcados por grandes diferencias que significaron, en su momento, una importante división en lo más alto de la estructura de poder.

Al tratarse de la política exterior, observamos que el gobierno de Fujimori en esta última etapa mantuvo relaciones positivas con los Estados Unidos a pesar de los múltiples cuestionamientos en materia de democracia y derechos humanos, al punto que se deterioró el vínculo recién al final de la década. Asimismo, la política exterior económica fue abierta y favorable al libre comercio como lo demuestra la política de apertura unilateral implementada por el gobierno en esos años y la incorporación del Perú a APEC. En materia vecinal se tuvo una política activa, marcada por el conflicto con Ecuador y la construcción de buenas relaciones con países como Brasil y Chile, y a nivel multilateral, salvo por APEC, no se vio nada significativo; es más, la participación del Perú en la OEA y la Comunidad Andina fue blanco

de críticas que deslegitimaron su presencia en estos foros. Finalmente, si bien se dieron algunas diferencias entre el Ejecutivo y Cancillería, esta última no tuvo un papel relevante —estuvo completamente subordinada al gobierno de turno—. De este modo, el proceso de toma de decisiones en política exterior estuvo altamente centralizado y marcado por su unidad (aunque la desintegración final del régimen va a denotar serias discrepancias).

2.2. La transición y el gobierno de Alejandro Toledo (2000-2006)

Siendo el objetivo principal de la transición dirigida por el presidente Valentín Paniagua la reinserción del Perú en la comunidad democrática internacional luego de los cuestionamientos realizados al régimen anterior, este nuevo gobierno intentó construir un marco de respeto, compromiso y promoción activa de los valores democráticos en el Perú como en la región (García-Sayán, 2002, p. 33). En el transcurso de poco más de ocho meses, este régimen propuso la adopción de la Carta Democrática Interamericana, normalizó la relación del Perú con la Corte Interamericana de Derechos Humanos y aprobó la participación del país en la Corte Penal Internacional (Pérez de Cuéllar, 2012, p. 148); además de iniciar una decidida lucha contra la impunidad —fundamentalmente por las violaciones cometidas por el régimen de Alberto Fujimori— y realizar un impecable proceso electoral, que contó con la observación internacional de la Organización de los Estados Americanos, la Unión Europea, el Instituto Nacional Democrata y el Centro Carter. Justamente la elección de 2001 fue muestra de la recuperación del Estado de derecho. La participación política fluyó en toda su dimensión, aunque con las carencias democráticas de un país como el Perú, marcado por un alto nivel de fraccionamiento político y una débil institucionalidad.

Este papel activo de promoción de la democracia y los derechos humanos continuó con el siguiente gobierno presidido por Alejandro Toledo. No resulta casual que esta nueva administración haya sido

percibida por Washington como parte de una primavera democrática, lo cual le permitió a Toledo proponer medidas en diferentes frentes en materia de derechos y libertades (Ramacciotti & Méndez, 2012, p. 119), dentro de un contexto difícil determinado por el pesado legado de Fujimori y una crisis política crónica (McClintock & Vallas, 2005, p. 282).

A pesar de lo señalado, la relación con la potencia mundial no fue fácil, pues tuvo que ser reconstruida frente a los temores existentes en las autoridades estadounidenses respecto al nuevo gobierno electo (McClintock & Vallas, 2005, p. 281). Toledo tuvo que demostrar ser un aliado de Estados Unidos en la región. Ello implicó apoyar la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas y mantener distancia de los regímenes progresistas que se comenzaban a desarrollar en América Latina. De esta forma, se lograría la visita del presidente George W. Bush al Perú en 2002, la renovación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA), el inicio de negociaciones para un Tratado de Libre Comercio entre ambos países en 2004, así como el apoyo de los Estados Unidos a la Comisión de la Verdad y Reconciliación (Ramacciotti & Méndez, 2012, pp. 121-122), tema que en la década de 1990 probablemente hubiera sido poco o nada relevante. La relación con los Estados Unidos resultó de gran importancia para la política exterior peruana, al punto que el exministro de Relaciones Exteriores Manuel Rodríguez Cuadros planteó la noción de «asociación con autonomía» para referirse al tipo de vínculo que el Perú debía llevar adelante con la potencia mundial (citado en Ramacciotti & Méndez, 2012, pp. 118-119). Sin embargo, tampoco debe exagerarse, pues el Perú no constituyó un país de trascendencia para la política exterior estadounidense, como sí sucedió en los años noventa¹⁰.

¹⁰ Diego García-Sayán, comunicación personal, 13 de mayo de 2016.

Pero, no solo la relación con Estados Unidos será fundamental para comprender el nivel de autonomía del régimen —limitado en todo sentido ante la necesidad de restablecer el vínculo—, sino también el desarrollo económico, el cual posibilitó al gobierno, sobre todo al de Toledo, el acceso a recursos. La política de apertura al mundo continuó a través de la participación del Perú en APEC —de forma tal que entre 2002 y 2008 se registró un aumento de la participación del país en el comercio transpacífico (González Vigil, 2012, p. 214)— y mediante la firma de acuerdos comerciales con MERCOSUR y el ya mencionado con Estados Unidos (García, 2012, pp. 438-439). Para esta tarea, la creación del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo en 2002 resultó de gran relevancia. Esta política resultó clave para el crecimiento económico del Perú en un escenario de altos precios de los *commodities*; con ello se promovió, además del comercio, el flujo de inversiones al país.

Sin embargo, en el ámbito interno, además de las dificultades propias de la transición, el gobierno de Toledo demostró grandes debilidades. Un régimen que pasó de 60% de popularidad a 30% en tres meses, sin mayoría en el Congreso de la República, tuvo serias limitaciones en su capacidad de liderazgo e iniciativa política (Murakami, 2008, p. 45). Por tanto, las falencias institucionales inherentes al sistema político y no contar con el respaldo suficiente —lo cual visibilizó las dificultades de operatividad del gobierno— no permiten considerar a este régimen como uno de carácter autónomo.

Respecto a la política exterior, cabe señalar que, a la herencia del autoritarismo, al resquebrajamiento del Estado de derecho y a la dinámica de confrontación con la comunidad internacional se añadían retos de por sí enormes para el país (García-Sayán, 2002, p. 31).

En el escenario multilateral, además del ya señalado acercamiento a MERCOSUR y el retorno de nuestro país al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Perú tendrá una política exterior muy activa en la región. En el ámbito andino, Paniagua y Toledo se mostraron

comprometidos con la integración y propiciaron una serie de acuerdos que buscaban el relanzamiento de la Comunidad Andina, así como un crecimiento sostenido del comercio subregional, el que debía verse impulsado por el inicio de negociaciones para un futuro tratado de libre comercio con la Unión Europea (Tello Vidal, 2013, pp. 172-173; García-Sayán, 2002, p. 178). Y, en el ámbito sudamericano, el compromiso con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y con el proyecto de integración sudamericano —que se inició en la ciudad del Cusco en 2004, con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (transformada después en Unión de Naciones Sudamericanas)— demostró el interés del Perú por una nueva estrategia subcontinental.

En cuanto a la relación bilateral con nuestros vecinos, se continuó avanzando y se aprovechó lo ya desarrollado con Ecuador, Chile y Brasil, siendo este último país una prioridad para el gobierno de Toledo (Novak & Namihás, 2012, p. 126). Cabe señalar que, a pesar de existir problemas con nuestro vecino del sur —fundamentalmente frente al inicio de lo que unos años después fue la demanda marítima peruana contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya—, se lograron construir espacios de cooperación bilateral, los que hicieron posible, por ejemplo, la creación del Comité Permanente de Consulta y Coordinación (2+2) y el inicio de negociaciones para la ampliación del Acuerdo de Complementación Económica entre ambos países. Estos progresos entre vecinos también significaron un avance sustancial del vínculo con Colombia e intentos de acercamiento con Bolivia en un contexto marcado por la «guerra del gas» con Chile.

Cabe señalar que las mejoras democráticas también tuvieron un impacto sobre las relaciones bilaterales con países ajenos a la región. De ahí que, al tratarse de Francia y Alemania, dos países europeos claves, con los cuales la relación se había visto debilitada al finalizar el gobierno de Alberto Fujimori, el Perú va a lograr darle un giro altamente positivo en los años siguientes, con el aumento la cooperación,

los acuerdos firmados y las visitas al más alto nivel (Novak, 2004, pp. 229-230; 2005, pp. 273-275).

Dos últimos temas relevantes en materia de política exterior al iniciar el siglo XXI fueron, por un lado, el marcado interés por la protección de la comunidad peruana en el exterior —que implicó la reforma del servicio consular, la ayuda humanitaria y la participación de las comunidades en el exterior— (García-Sayán, 2002, p. 220); y por otro, la reinstitucionalización de la Cancillería, que tenía en la reincorporación de los funcionarios cesados en 1992 un componente central (García-Sayán, 2002, p. 230). Luego de la poca consideración que el fujimorismo le había mostrado al Ministerio de Relaciones Exteriores, el hecho de que Paniagua decidiera designar como presidente del Consejo de Ministros al embajador Javier Pérez de Cuéllar, al mismo tiempo como canciller, fue una señal de que los tiempos habían cambiado. Esto podía suponer un papel distinto para la Cancillería en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, teniendo en cuenta la importancia que va a adquirir la apertura comercial del Perú al mundo, la creación del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) como unidad encargada de velar por este tema desencadenó diferencias con Torre Tagle, al verse la Cancillería desplazada de su tarea principal dentro del proceso de elaboración de la política exterior¹¹.

En conclusión, el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua y, especialmente, el gobierno de Alejandro Toledo, elegido en un incuestionable proceso electoral, significaron el retorno a la democracia. Tanto en lo interno como externo, ambos se preocuparon por implementar políticas que reflejaran un país comprometido con los valores democráticos y los derechos humanos, principalmente, lo cual significó defender el marco constitucional pero también promover

¹¹ Ya para el año 2003, el retiro del Perú del G-21, decisión aparentemente no consultada con el Ministerio de Relaciones Exteriores, significó una clara demostración de la concepción que el MINCETUR tenía acerca del comercio exterior como ámbito de su primacía, en desmedro de la Cancillería (Zileri, 2003).

algunos cambios normativos tanto internos como internacionales. De otro lado, hablar de autonomía se hace muy difícil, puesto que el gobierno de transición se encontraba bastante aislado de la comunidad internacional y de sus principales socios. Por su parte, durante el gobierno de Toledo, si bien hubo un importante acceso a recursos económicos y se logró que el Perú se acercara a los Estados Unidos, fue evidente la existencia de grandes falencias internas que no permiten hablar de un régimen autónomo en todo sentido de la palabra. Por otro lado, el retorno a la democracia tuvo como resultado un incremento en los niveles de participación política (las elecciones de 2001 son la mejor muestra de ello) aunque acompañada por una fragmentación en la toma de decisiones debido a la falta de liderazgo del gobierno de Alejandro Toledo, la debilidad del partido que ostentaba el poder y la ausencia de mayoría en el Congreso.

Cuadro 18. Tipo de régimen político el 2000 según el...

	Alberto Fujimori (95-2000)	Paniagua-Toledo (2000-06)	
Cambio en las reglas de juego	Se dan cambios profundos en la institucionalidad / No se siguen los procesos establecidos.	Se dan algunos cambios, aunque se mantiene la institucionalidad.	Moderado
Cambio en el control de los recursos de poder	Mediana autonomía.	Mediana autonomía.	Statu quo
	Mediana participación.	Alta participación.	
	En los últimos años del gobierno fragmentado.	Fragmentación en el proceso de toma de decisiones.	
	AUTORITARISMO	DEMOCRACIA	

Fuente: elaboración propia a partir de Salmore y Salmore (1982).

Tomando en cuenta las características de los gobiernos de Alberto Fujimori, Valentín Paniagua y Alejandro Toledo, y observando los cambios en el respeto a la institucionalidad como en el control de los recursos

de poder, se puede concluir que el cambio en la intensidad del régimen iniciado en el año 2000 tuvo algo de formal y gradual al tratarse de un gobierno que, si bien recuperó la participación política y el respeto a la formalidad institucional —aunque promovió cambios normativos—, mantuvo el nivel de autonomía y la fractura que se había visto a finales del gobierno fujimorista.

Cuadro 19. Intensidad del cambio del régimen político el 2000

		Cambios en las reglas de juego		
		Minimalista	Moderado	Maximalista
Cambios en el control de los recursos de poder	Statu quo		Formal - gradual	
	Reformista			
	Expansionista			

Fuente: elaboración propia a partir de Salmore y Salmore (1982).

La política exterior, por su parte, se caracterizó por un alto nivel de acercamiento y coincidencia con los Estados Unidos y por la profundización de la política exterior económica que se tradujo en la búsqueda de acuerdos de libre comercio. La política multilateral volvió a ser relevante, sobre todo para el restablecimiento de la imagen internacional del Perú, mientras que la política vecinal —orientada hacia una mayor integración regional— fue uno de los ejes más importantes del gobierno de Toledo. Además, a pesar de que hubo transformaciones en el proceso de toma de decisiones —la recuperación del papel de la Cancillería y la creación de MINCETUR para velar por la política comercial fueron expresión de estos cambios—, este siguió concentrado en pocos actores. Esto fue reflejo de una fuerte división interna, como se ha demostrado en la difícil relación entre Torre Tagle y los entes encargados de los temas económicos-comerciales.

En otras palabras, la política exterior de los gobiernos de Paniagua y Toledo evidenció algunos cambios respecto a la década fujimorista.

Lo multilateral, el proceso de toma de decisiones y el cambio de una política exterior aislacionista a una relación activa en el sistema democrático internacional, que le brindó al país cierto liderazgo en el tema democrático¹², fue reflejo de una reforma en la política exterior peruana.

Cuadro 20. Cambio en la política exterior el 2000

	Alberto Fujimori (95-2000)	Paniagua-Toledo (2000-06)	
Objetivos	Acercamiento a los EE.UU.	Acercamiento a los EE.UU.	Reforma
	Activa política vecinal	Activa política vecinal	
	Política económica liberal	Política económica liberal	
	Débil política multilateral (APEC fue una excepción)	Activa política multilateral, con un evidente énfasis en la defensa de la democracia y la protección de los DD.HH.	
Proceso de toma de decisiones	Unidad y centralización	Fragmentación y centralización	

Fuente: elaboración propia a partir de Lasagna (1995).

Cuadro 21. Relación entre cambio de régimen político y cambio en la política exterior el 2000

		Cambio en la política exterior		
		Ajuste	Reforma	Reestructuración
Cambio de régimen político	Formal			
	Gradual		2000	
	Radical			

Fuente: elaboración propia a partir de Lasagna (1995) y Salmore y Salmore (1982).

¹² Diego García-Sayán, comunicación personal, 13 de mayo de 2016.

CAPÍTULO 4

BALANCE COMPARADO-PRINCIPALES RESULTADOS

Esta investigación ha buscado identificar la importancia del cambio de régimen político para comprender la política exterior del Perú. Las cuatro transiciones estudiadas al detalle nos permiten identificar patrones en el comportamiento internacional del Perú, así como en el proceso de elaboración de la política exterior. En suma, este capítulo busca sintetizar lo expuesto anteriormente y presentar los hallazgos con mayor claridad.

1. TRANSICIONES HACIA LA DEMOCRACIA (1980 Y 2000)

Lo primero que se puede observar en las transiciones democráticas en el Perú de las últimas décadas (1980 y 2000) es que se trató de procesos similares. Ambas permitieron una mayor apertura del sistema político, un mayor respeto por la normativa institucional y un mayor control sobre las autoridades. Sin embargo, es importante considerar que dichas transiciones transcurrieron en contextos distintos: la de 1980 fue planificada y organizada por el gobierno militar saliente mientras que la del año 2000 fue abrupta y producto de una crisis política. Si bien el desgaste de los gobiernos autoritarios en ambos momentos fue de distinta naturaleza, el tipo de régimen que se generó en los dos casos

fue muy parecido: enfocado en mantener la institucionalidad o respetando los procesos para proceder a su transformación, con algunos cambios en el año 2000 (minimalista/moderado), y desarrollando una menor capacidad en materia de control de los recursos de poder (*statu quo*).

De esta forma, puede señalarse que la intensidad del cambio de régimen en los años 1980 y 2000 fue básicamente formal, es decir, reflejó fundamentalmente un cambio en quien ejerce el poder. No obstante, en el año 2000 parece haber sido un poco más pronunciada esta intensidad, sobre todo si se considera que el fin del fujimorismo implicó mayores cambios en la estructura de poder y en las reglas de juego, aunque manteniendo la Constitución.

Cuadro 22. Intensidad del cambio del régimen político-transición hacia la democracia (1980/2000)

		Cambios en las reglas de juego		
		Minimalista	Moderado	Maximalista
Cambios en el control de los recursos de poder	Statu quo	1980	2000	
	Reformista			
	Expansionista			

Fuente: elaboración propia a partir de Salmore y Salmore (1982).

Por otro lado, toda transición hacia la democracia —es decir, dejar atrás un régimen de perfil autoritario— debería tener un impacto innegable en la política exterior. Pero, a partir de lo desarrollado en la presente investigación, en el caso peruano no fue tan importante. Tanto en 1980 como en el año 2000, la política exterior sufrió un proceso de ajuste o reforma, respectivamente, que se mantiene dentro de lo que podríamos denominar un cambio discreto o prudente, según sea el caso.

Cuadro 23. Relación entre cambio de régimen político y cambio en la política exterior - transición hacia la democracia (1980/2000)

		Cambio en la política exterior		
		Ajuste	Reforma	Reestructuración
Cambio de régimen político	Formal	1980		
	Gradual		2000	
	Radical			

Fuente: elaboración propia a partir de Lasagna (1995) y Salmore y Salmore (1982).

Esta realidad nos indica que las recientes transiciones democráticas en el Perú, marcadas por un cambio de régimen de modesta intensidad, no han sido revisionistas de la política exterior y que optan por mantener muchas de sus características. Esto se observa con claridad en materia de objetivos de la política exterior: el interés por acercarse a los Estados Unidos, por tener una activa política vecinal y por mantener una política exterior económica claramente liberal son temas que no se ven afectados por el cambio de régimen. No obstante, en el año 2000 ocurrieron algunas transformaciones en lo que respecta a la política multilateral.

Asimismo, al tratarse del proceso de elaboración de la política exterior existe fragmentación en la toma de decisiones. Ciertamente, una de las características de los gobiernos autoritarios en los momentos previos a la transición fue, en mayor o menor medida, la dificultad para la toma de decisiones en distintos ámbitos, entre ellos, la política exterior. Sin embargo, la transición hacia la democracia no hizo más que profundizar la fragmentación en la toma de decisiones, lo cual se observa en ambos momentos (aunque con alguna diferencia en el año 2000). Esto se explica en función de las debilidades propias de los gobiernos de Fernando Belaunde como de Alejandro Toledo y su imposibilidad para unificar posiciones en torno a una sola propuesta o liderazgo político.

En este sentido, en el caso peruano se distingue que los regímenes democráticos que surgen de una transición no son fuertes y cargan con muchos lineamientos de los autoritarismos previos. La presencia de los militares en el proceso de toma de decisiones y la imposibilidad de romper complemente con la Unión Soviética son una muestra de los pasivos que asumió el gobierno de Belaunde del gobierno militar que lo precedió. Asumiendo que estos gobiernos querían cambiar los intereses y mecanismos de la política exterior guiados por su nuevo carácter democrático, ¿será que su apego y respeto por la institucionalidad los limitó en su aspecto renovador del pasado al no poder implementar políticas más agresivas que rompieran con el modelo anterior, por lo que optar por reformas limitadas significó el camino menos arriesgado? Aunque esta investigación no brinda una respuesta al respecto, resulta evidente que los gobiernos autoritarios, caracterizados por su poco respeto a la institucionalidad existente, muestran una mayor capacidad para realizar cambios en materia de política exterior.

2. TRANSICIONES HACIA EL AUTORITARISMO: GOLPES Y AUTOGOLPES (1968 Y 1992)

Al igual que la democracia, las recientes transiciones al autoritarismo en el Perú también muestran similitudes y diferencias. En el caso de 1968 se asistió a un golpe de Estado liderado por un sector militar crítico y reformista (muy diferente de los golpistas conservadores típicos en la historia del Perú republicano), mientras que en 1992 el golpe fue liderado por un civil en pleno ejercicio de su mandato presidencial y contra el mismo Estado que dirigía. No obstante, las consecuencias fueron muy similares: un bajo respeto por la institucionalidad, el cierre de los espacios de participación política, un mayor control de recursos políticos que les permitió actuar con mayor discreción y un alto nivel de unidad en el proceso de toma de decisiones. Este tipo de gobierno de carácter maximalista y expansionista no solo va a reflejar una intensidad

radical del cambio de régimen político —en tanto significa una ruptura con el momento anterior—, sino también va a tener importantes consecuencias sobre la política exterior.

Cuadro 24. Intensidad del cambio del régimen político-transición hacia el autoritarismo (1968/1992)

		Cambios en las reglas de juego		
		Minimalista	Moderado	Maximalista
Cambios en el control de los recursos de poder	Statu quo			
	Reformista			
	Expansionista			1968 / 1992

Fuente: elaboración propia a partir de Salmore y Salmore (1982).

Es innegable que en ambos momentos ocurrieron cambios en la política exterior peruana. Sin embargo, existen diferencias: mientras que en 1992 solo es posible referirnos a una reforma de la política exterior, en tanto estamos solo frente a algunos cambios de relevancia en ella, en 1968, los cambios en política exterior son profundos y de gran magnitud.

Cuadro 25. Relación entre cambio de régimen político y cambio en la política exterior-transición hacia el autoritarismo (1968/1992)

		Cambio en la política exterior		
		Ajuste	Reforma	Reestructuración
Cambio de régimen político	Formal			
	Gradual			
	Radical		1992	1968

Fuente: elaboración propia a partir de Lasagna (1995) y Salmore y Salmore (1982).

Las transiciones autoritarias en el Perú han sido bastante revisionistas de la política exterior y optan por transformar muchas de sus características, pero, al obedecer a diferentes factores y al ser liderados por grupos con intereses distintos, ello hace que los gobiernos que surgieron en 1968 y 1992 tengan características distintas en política exterior. Así, observando los dos casos de estudio, mientras que el primer autoritarismo optó por cuestionar sus relaciones con los Estados Unidos, el otro prefirió impulsarlas; mientras uno eligió una política exterior económica alternativa al orden vigente, el otro prefirió una mayor integración a los mercados internacionales en función del orden imperante en dicho momento. Asimismo, mientras Juan Velasco optó por una activa política multilateral a escala vecinal, Alberto Fujimori, luego del autogolpe, mostró poco interés al respecto.

En 1992, 1980 y 2000 la política exterior peruana buscó el acercamiento a los Estados Unidos, así como una política de mayor apertura económica al mundo; mientras que en 1968 y 2000 hubo una activa política multilateral, y en 1968, 1980 y 2000, el Perú mostró una activa política vecinal. Todo ello nos permite concluir que los temas de la agenda de la política exterior no son definidos, en principio, por el carácter democrático o autoritario del régimen sino por otras variables que responden a intereses económicos o estratégicos. De esta forma, tener una mayor presencia regional y defender el interés del país frente a los vecinos es algo que trasciende la inclinación particular del régimen. Es más, si se cree que las transiciones democráticas tenderían a favorecer una mayor actividad multilateral —al ser la esencia de la política multilateral la cooperación y el diálogo para la acción conjunta—, esto no constituye una regla, pues las transiciones hacia el autoritarismo, como sucedió en 1968, también pueden mostrar una política muy activa en ese sentido.

Sin embargo, si algo tienen en común ambos procesos (1968 y 1992) es que, en primer lugar, los objetivos de la política exterior se encontraban supeditados a la supervivencia del régimen, comportamiento

habitual en los gobiernos autoritarios. La «revolución» liderada por Velasco y el régimen fujimorista (un proyecto más personalista a diferencia del anterior) necesitaban de una política exterior que sirviera para fortalecerlos tanto en el frente interno como en el externo. Esta característica particular de estos regímenes, al depender de una coyuntura específica, podría haber imposibilitado una política exterior más parecida. De esta forma, por ejemplo, mientras que la alianza con Estados Unidos resultaba necesaria para mantener al fujimorismo y se encontraba fuera de discusión en la década de 1990, ello no sucedía veinte años atrás. En los años setenta, el interés nacional era promover una revolución autonomista, que implicó un acercamiento al bloque soviético y una mayor participación en los foros multilaterales críticos del orden internacional.

De otro lado, el proceso de toma de decisiones constituye un punto sensible en este tipo de transiciones. Uno de los motivos recurrentes de los golpes de Estado es la obstrucción que representa la institucionalidad democrática para la toma de decisiones. El gobierno paralizado de Belaunde en 1968 o el Congreso de mayoría opositora al fujimorismo antes del 5 de abril de 1992 fueron entendidos de esa manera. Así, el desmantelamiento de la institucionalidad democrática requirió una mayor concentración del poder estatal, lo que favoreció una mayor unidad en el proceso de toma de decisiones (aunque no se logró totalmente ya que incluso dentro de sistemas cerrados ocurren distintas formas de crítica y oposición).

Los autoritarismos tienden a estar menos controlados que las democracias, por lo que gozan de una mayor capacidad de maniobra. Esto les permite llevar a cabo cambios en la política exterior. Como se ve en el último cuadro, no solo existe una relación directa entre intensidad del cambio de régimen e intensidad de cambio en la política exterior, sino que también las transiciones hacia el autoritarismo han sido más propensas a mayores cambios en política exterior, mientras que las transiciones democráticas se inclinan hacia menores cambios.

Esto muestra que el tipo de régimen y, en concreto, los cambios de régimen cumplen un papel trascendental para comprender los cambios en la política exterior peruana en las últimas cuatro transiciones acaecidas en el país.

Cuadro 26. Relación entre cambio de régimen político y cambio en la política exterior-comparado

		Cambio en la política exterior		
		Ajuste	Reforma	Reestructuración
Cambio de régimen político	Formal	1980		
	Gradual		2000	
	Radical		1992	1968

Fuente: elaboración propia a partir de Lasagna (1995) y Salmore y Salmore (1982).

BIBLIOGRAFÍA

- Alcalde, J. & G. Romero (2014). *Alineamiento y desafío: la política exterior peruana en los gobiernos de Odría y Velasco*. Lima: PUCP-Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: GEL.
- Álvarez Sabogal, J. (2004). La cultura organizacional y la política exterior de los 90: una mirada desde la perspectiva del tipo de régimen. *Política Internacional*, 78.
- Álvarez Sabogal, J. (2005). «Régimen político y política exterior: la experiencia peruana de los 90». Tesis de maestría en Ciencia Política. Lima: PUCP-Escuela de Graduados.
- Arce, M. (2003). The Sustainability of Economic Reform in a Most Likely Case: Peru. *Comparative Politics*, 35(3).
- Bákula, J. (2002). *Perú: entre la realidad y la utopía. 180 años de política exterior*. Tomos I y II. Lima: Fondo de Cultura Económica y Academia Diplomática del Perú.
- Bákula, J. (2006). *El Perú en el reino ajeno: historia interna de la acción externa*. Lima: Universidad de Lima.
- Barrenechea, A. (1995). *La República Embrujada: un caso en la pobreza de las naciones*. Lima: Aguilar, Nuevo Siglo.

- Bernales, E. (1995). El Perú frente a los temas globales: derechos humanos y democracia. En E. Ferrero Costa (ed.), *Hacia una agenda nacional de política exterior*. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales.
- Berríos, R. (1983). Relaciones Perú-países socialistas: comercio, asistencia y flujos de tecnología. *Socialismo y Participación*, 22.
- Berríos, R. (2003). Peru: Managing Foreign Policy amid Political and Economic Crisis. En F. Mora y J. Hey (ed.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Blacker Miller, A. (1993). *La propuesta inconclusa*. Lima: Consorcio La Moneda.
- Bobbio, N. & N. Matteucci (1986). *Diccionario de política*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Boloña, C. (2002). *De Paniagua a Toledo: de la confusión al caos*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado.
- Bruce St. John, R. (1999). *La política exterior del Perú*. Lima: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.
- Clayton, L. (1998). *Estados Unidos y el Perú: 1800-1995*. Lima: CEPEL.
- Clayton, L. (2002). *Estados Unidos y el Perú: 1800-1995*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado y CEPEL.
- Coronado, R. (1999). Bases constitucionales para la formulación y desarrollo de la política exterior. *Agenda Internacional*, VI(13).
- Davies, T. (1978). *The Politics of Antipolitics: the Military in Latin America*. Nebraska: University of Nebraska Press.
- Degregori, C. (2000). *La década de la antipolítica*. Lima: IEP.
- De la Puente Rabdill, J. (1988). *Cuadernos de un embajador: apuntes para la historia del Servicio Diplomático del Perú 1945-1985*. Lima: CONCYTEC.
- Del Prado, J. (1999). La nueva agenda del Perú en materia de política exterior. *Agenda Internacional*, 6(13).
- Deustua, A. (1991). Perú: de Alan García a Alberto Fujimori. En J. Heine, *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1990-1991*. Caracas: Nueva Sociedad.
- De Zela, H. (2012). Las relaciones entre Perú y Brasil: la profundización de la alianza estratégica. En Instituto de Estudios Internacionales (ed.),

- Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Ferrero, E. (1987). Peruvian Foreign Policy: Current Trends, Constraints and Opportunities. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 2(2).
- Ferro, L. (2006). Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006). *América Latina Hoy*, 44, 115-132.
- Freedom House (2013). *Freedom in the World 2013: Democratic Breakthroughs in the Balance*. Recuperado de <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>
- García, J. (2012). La política de comercio exterior y desarrollo en el Perú. En Instituto de Estudios Internacionales (ed.), *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- García-Bedoya C. (1980). Para un esquema de la política internacional del Perú. *Socialismo y Participación*, 12.
- García-Bedoya, C. (1981). *Política exterior peruana: teoría y práctica*. Lima: Mosca Azul Editores.
- García-Corrochano, L. (2012). La política exterior del Perú respecto de Bolivia y Chile (1992-2012). En Instituto de Estudios Internacionales (ed.), *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- García-Corrochano, L. & R. Tang (2011). *Las relaciones entre el Perú y China*. Lima: IDEI e Instituto Confucio.
- García-Sayán, D. (2002). *Una nueva política exterior peruana. Democrática, moderna, independiente y al servicio de la gente*. Lima: Comisión Andina de Juristas y Academia Diplomática del Perú.
- González, G. (2007). *Democratización y política exterior ¿el fin del predominio presidencial?* Documento de trabajo 161. Lima: CIDE.
- González Vigil, F. (1995). Nuevo Régimen Económico Constitucional y Política Exterior. *Agenda Internacional*, 2(3).
- González Vigil, F. (2012). Relaciones de comercio e inversión del Perú con el Asia-Pacífico. En Instituto de Estudios Internacionales (ed.), *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

- Hagan, J. (1987). Regimes, Political Oppositions, and the Comparative Analysis of Foreign Policy. En C. Hermann, C. Kegley & J. Rosenau (eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen & Unwin.
- Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Londres y Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Jaquette, J. & A. Lowenthal (1986). *El experimento peruano en retrospectiva*. Documento de trabajo 19. Lima: IEP.
- Jaworski, H. (1983). La identidad de la política exterior. En C. Franco (ed.), *El Perú de Velasco*. Lima: CEDEP.
- Jaworski, H. (1984). Perú: la política internacional del gobierno militar en sus dos vertientes (1968-1980). En H. Muñoz y J. Tulchin (ed.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de política exterior. *Estudios Internacionales*, 28(111).
- Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *CIDOB d'Afers Internacionals*, 32.
- Lincoln, J. (1984). Peruvian Foreign Policy since the Return to Democratic Rule. En J. Lincoln y E. Ferris, *The dynamics of Latin American Foreign Policies. Challenges for the 1980s*. Colorado: Westview Press.
- Lowenthal, A. (1985). El experimento peruano reconsiderado. En C. McClintock (comp.), *El gobierno militar: una experiencia peruana, 1968-1980* (pp. 435-450). Lima: IEP.
- Mansfield, E. & J. Snyder (1995). Democratization and Danger of War. *International Security*, 20(1).
- Mantilla, J. (1998). Los derechos humanos en la formulación de la política exterior de los EE.UU.: el caso del Perú. *Agenda Internacional*, 4(11).
- Mariátegui, J. (2003). *El 5 de abril y la política exterior*. Lima: Taller de Servicio de Artes Gráficas S.A.
- Masterson, D. (2001). *Fuerza armada y sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre las relaciones civiles militares, 1930-2000*. Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos.

- Mauceri, P. (1997). The Transition to «Democracy» and the Failures of Institution Building. En M. Cameron (ed.), *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy*. Pensilvania: The Pennsylvania State University Press.
- Maúrtua de Romaña, O. (1995). Constitución y Política Internacional. *Agenda Internacional*, 2(3).
- McClintock, C. & F. Vallas (2005). *La democracia negociada: las relaciones Perú-Estados Unidos (1980-2000)*. Lima: IEP.
- Mercado Jarrín, E. (1992). Perú. El nuevo rumbo hacia sus vecinos. *Nueva Sociedad*, 119, mayo-junio.
- Mongrut, O. (2006). *Fernando Belaunde Terry: peruanidad, democracia, integración*. Lima: Fondo Editorial Pro Biografía del Presidente Fernando Belaunde Terry.
- Murakami, Y. (2004). *Sueños distintos en un mismo lecho: una historia de desencuentros en las relaciones Perú-Japón durante la década de Fujimori*. Lima: IEP y JCAS.
- Murakami, Y. (2008). Política peruana después de Fujimori: fragmentación política y poca institucionalización. En Y. Murakami (ed.), *Tendencias políticas actuales en los países andinos*. Kioto: Center for Integrated Area Studies.
- Murakami, Y. (2012). *Perú en la era del Chino: la política institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima y Kioto: IEP y CIAS.
- Negro, D. (2012). Las relaciones entre el Perú y la OEA (1991-2011). En Instituto de Estudios Internacionales (ed.), *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Nohlen, D. & M. Fernández (1991). Democratización y política exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay. *Estudios Internacionales*, 24(94).
- Novak, F. (2004). *Las relaciones entre el Perú y Alemania (1821-2003)*. Lima: IDEI.
- Novak, F. (2005). *Las relaciones entre el Perú y Francia (1827-2004)*. Lima: IDEI.
- Novak, F. & S. Namihas (2010). *Perú-Ecuador: una experiencia exitosa de paz y buena vecindad*. Lima: IDEI y Konrad Adenauer Stiftung.
- Novak, F. & S. Namihas (2012). *Las relaciones entre el Perú y Brasil (1826-2012)*. Lima: IDEI y Konrad Adenauer Stiftung.

- Ovando, C. & G. Aranda (2013). La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales. *Papel Político*, 18(2).
- Parodi, C. (2013). *Perú 1960-2000: políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: Universidad del Pacífico. Centro de Investigación.
- Pease, H. (2003). *La autocracia fujimorista: del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: PUCP y Fondo de Cultura Económica.
- Pennano, G. (1981). La política exterior peruana y las relaciones con Cuba: 1968-1980. *Socialismo y Participación*, 13.
- Pérez de Cuéllar, J. (2012). *Memorias: Recuerdos personales y políticos*. Lima: Aguilar.
- Pérez Llana, C. (1986). Relaciones internacionales y transición política. *Revista de Estudios Internacionales*, 19(73).
- Petrova, T. (2012). *Relaciones entre Perú y Rusia: pasado y presente*. Lima: Representaciones Rusas.
- Philip, G. (1978). *The Rise and Fall of the Peruvian Military Radicals 1968-1976*. Londres: The Athlone Press, University of London.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two Level Games. *International Organization*, 42(3).
- Ramacciotti, B. & M. Méndez (2012). Las relaciones entre Perú y Estados Unidos: dos décadas de asociación convergente. En Instituto de Estudios Internacionales (ed.), *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Rubio, P. (2012). Evolución de la política exterior del Perú en materia de derechos humanos en el ámbito interamericano. En Instituto de Estudios Internacionales (ed.), *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Russell, R. (1990). Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En R. Russell (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: GEL.
- Russell, R. & M. Hirst (1987). Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil. *Estudios Internacionales*, 20(80).

- Saba, R. (1988). Cambio y continuidad: reorientación de la política exterior peruana, 1963-1986. *Pasado y presente: revista para una historia alternativa*, 1(1).
- Salmore, B. & S. Salmore (1982). Political Regimes and Foreign Policy. En M. East, S. Salmore y C. Hermann (eds.), *Why Nations Act. Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*. Beverly Hills y Londres: Sage Publications.
- Scott Palmer, D. (2006). The often Surprising Outcomes of Asymmetry in International Affairs: United States-Peru relations in the 1990s. En J. Carrión (ed.), *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*. Pensilvania: Penn State University Press.
- Stokes, S. (1997). Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori's Peru. *Comparative Politics*, 2(2).
- Tello Vidal, L. (2004). «El Perú en el proceso de integración andino de 1992 a 1997». Tesis de licenciatura en Ciencias Sociales con mención en Historia. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales.
- Tello Vidal, L. (2013). «El Perú en el proceso de integración andino de 1966 a 2006». Tesis de maestría en Historia. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales.
- The Economist Intelligence Unit (2013). *Democracy index 2012*. Recuperado de https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12
- Torres Díaz, G. (2005). «La política exterior del segundo gobierno de Belaunde Terry». Tesis. Lima: Academia Diplomática del Perú.
- Uculmana, P. (1992). *Golpe 92: sus verdaderas causas, sus protagonistas*. Lima: s.e.
- Van Klaveren, A. (1984). El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas. En H. Muñoz y J. Tulchin (eds.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*. Buenos Aires: GEL.
- Van Klaveren, A. (1990). Democratización y política exterior: el acercamiento entre Argentina y Brasil. *CIDOB d'Affers Internacionals*, 18.

- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. En H. Muñoz y J. Tulchin (eds.), *Latin America in World Politics*. Colorado: Westview Press.
- Vega, J. (2007). Los efectos de la política de liberalización del comercio exterior en el Perú durante el período 1990-1994. *Economía*, XXX(59-60).
- Velaochaga, L. (2001). *Políticas exteriores del Perú*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.
- Velit, J. (1995). Política exterior del Perú durante el gobierno militar. *Agenda Internacional*, 2(5).
- Vidarte, O. (2010). Las relaciones peruano-brasileñas en el siglo XXI. *QUEHACER*, 178.
- Walter, R. (2010). *Peru and the United States, 1960-1975: How their Ambassadors Managed Foreign Relations in a Turbulent Era*. Pensilvania: The Pennsylvania State University Press.
- Zileri, M. (2003). Todavía está pichón. *Caretas*, 1794.

Entrevistas:

- Diego García-Sayán, exministro de Relaciones Exteriores: 13 de mayo de 2016.
- José Antonio García Belaunde, exministro de Relaciones Exteriores: 11 de agosto de 2016.

Se terminó de imprimir en
los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156, Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Teléfono: 332-3229 Fax: 424-1582
Se utilizaron caracteres
Adobe Garamond Pro en 11 puntos
para el cuerpo del texto
diciembre 2018 Lima - Perú

Otras publicaciones del Fondo Editorial PUCP

Difícil ser hombre
Nuevas masculinidades latinoamericanas
Norma Fuller (ed.)

Movimientos de mujeres indígenas en Latinoamérica
Género y etnicidad en el Perú, México y Bolivia
Stéphanie Rousseau y Anahi Morales Hudon

Etnobiología del pueblo kakataibo
Una aproximación desde la documentación de lenguas
Roberto Zariquiey

Ecós de Huarochiri
Tras la huella de lo indígena en el Perú
Gonzalo Portocarrero (ed.)

Perú-Ecuador: el proceso para lograr la paz
Eduardo Ferrero Costa

Extremo Occidente y Extremo Oriente
Herencias asiáticas en la América hispánica
Axel Gasquet y Georges Lomné (eds.)

El Perú en Revolución
Independencia y guerra: un proceso, 1780-1826
Manuel Chust y Claudia Rosas Lauro (eds.)

Género y conflicto armado interno en el Perú
Testimonio y memoria
Mercedes Crisóstomo Meza (ed.)

Martín Adán. Cartas y entrevistas
Andrés Piñeiro (ed.)

Tomando como punto de partida la importancia de las variables internas para comprender la política exterior de un país, este libro busca explicar los efectos que el tipo de régimen político, democrático o autoritario, ha tenido en el comportamiento del Perú en el ámbito internacional.

A través de un análisis exhaustivo de la política exterior peruana en cuatro momentos de cambio de régimen (1968, 1980, 1992 y 2000), se demuestra que la llegada al poder de gobiernos autoritarios tiende a implicar mayores cambios en política exterior que las transiciones hacia la democracia; asimismo, se evidencia una relación directa entre la intensidad del cambio de régimen y los cambios en la política exterior. De esta forma, frente a la tradicional inestabilidad política peruana, *Cambios en el régimen político y su impacto sobre la política exterior peruana* representa un importante aporte sobre un tema, hasta ahora, poco estudiado en el Perú.

Grupo de Investigación sobre Política Exterior Peruana
(GIPEP - PUCP)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ISBN 978-612-317-435-4



9 786123 174354