



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

**IDEI**

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

JAVIER ALCALDE

JOSÉ ANTONIO GARCÍA BELAUNDE

FABIÁN NOVAK

LUIS MIGUEL CASTILLA

LUZMILA ZANABRIA

JORGE VALDEZ

FARID KAHHAT

JAIME GARCÍA

JOSEFINA DEL PRADO

JAVIER ILLESCAS

SILVIA HOOKER

FRANCISCO SAGASTI

ROMELD BUSTAMANTE

HUGO DE ZELA

SEBASTIEN ADINS

SANDRA NAMIHAS

JORGE LÁZARO

HUGO PALMA

JORGE CAILLAUX

MANUEL RUIZ

DIEGO GARCÍA-SAYÁN

# LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA EN EL SIGLO XXI

---

AGENDA Y PROPUESTAS

---

FABIÁN NOVAK / JAIME GARCÍA  
(COORDINADORES)



**LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA EN EL SIGLO XXI:  
AGENDA Y PROPUESTAS**

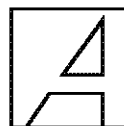




PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

**IDEI**

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

# **LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA EN EL SIGLO XXI: AGENDA Y PROPUESTAS**

Javier Alcalde  
José Antonio García Belaunde  
Fabián Novak  
Luis Miguel Castilla  
Luzmila Zanabria  
Jorge Valdez  
Farid Kahhat  
Jaime García  
Josefina del Prado  
Javier Illescas  
Silvia Hooker  
Francisco Sagasti  
Romeld Bustamante  
Hugo de Zela  
Sebastien Adins  
Sandra Namihas  
Jorge Lázaro  
Hugo Palma  
Jorge Caillaux  
Manuel Ruiz  
Diego García-Sayán

2015

*La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI:*

*Agenda y Propuestas*

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-16775

ISBN N° 978-9972-671-34-0

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

© Konrad Adenauer Stiftung  
Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú  
Email: [kasperu@kas.de](mailto:kasperu@kas.de)  
URL: <[www.kas.de/peru](http://www.kas.de/peru)>  
Telf: (51-1) 416-6100  
Fax: (51-1) 447-4378

Coordinadores:

Fabián Novak, IDEI-Pontificia Universidad Católica del Perú

Jaime García, IDEI-Pontificia Universidad Católica del Perú

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

Todas las publicaciones del IDEI-PUCP pasan por revisión de árbitros pares.

Diseño de cubierta: Interactiva Studio

Impreso en: Equis Equis S.A.

RUC: 2011735525

Jr. Inca 130, Lima 34

Impreso en el Perú – Printed in Peru

Noviembre, 2015

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>I. El Escenario Externo y la Proyección del Perú</b> .....	13
1. El orden internacional: antecedentes, situación, prospectiva <i>Javier Alcalde</i> .....	15
2. Política exterior y diplomacia peruana: pasado, presente y futuro <i>José Antonio García Belaunde</i> .....	39
<b>II. Los Retos en la Política Bilateral</b> .....	51
3. Las perspectivas con los países limítrofes <i>Fabián Novak</i> .....	53
4. Las perspectivas políticas y económicas con los Estados Unidos de América <i>Luis Miguel Castilla</i> .....	73
5. Las relaciones entre el Perú y China <i>Luzmila Zanabria</i> .....	87
6. Perspectivas políticas y económicas con el bloque europeo <i>Jorge Valdez</i> .....	101
7. Relaciones recientes de América Latina, el Caribe y el Perú con el Medio Oriente <i>Farid Kahhat</i> .....	125
<b>III. Los Retos en la Política Económica-Comercial</b> .....	133
8. Los acuerdos comerciales, su implementación y aprovechamiento <i>Jaime García</i> .....	135
9. Política exterior del Perú en la Comunidad Andina <i>Josefina del Prado</i> .....	159

10. El reto comercial con Brasil y el MERCOSUR <i>Javier Illescas</i> .....	175
11. La relaciones del Perú con el Asia. Posibilidades en APEC y el TPP <i>Silvia Hooker</i> .....	191
12. Ciencia, tecnología y política exterior en el Perú <i>Francisco Sagasti y Romeld Bustamante</i> .....	205
<b>IV. Los Retos en la Política Multilateral y de Cooperación e Integración</b> .....	229
13. Perspectivas del Perú en la ONU y en la OEA <i>Hugo de Zela</i> .....	231
14. La posición peruana frente a la UNASUR y la CELAC <i>Sebastien Adins</i> .....	245
15. La Alianza del Pacífico: la agenda no comercial <i>Sandra Namihás</i> .....	263
16. La política migratoria. El mapa y el territorio <i>Jorge Lázaro</i> .....	277
<b>V. Temas de Preocupación Global</b> .....	293
17. Los retos en materia de seguridad <i>Hugo Palma</i> .....	295
18. La política internacional del Perú sobre ambiente y recursos naturales: mirando al 2025 y más <i>Jorge Caillaux y Manuel Ruiz</i> .....	311
19. Democracia y derechos humanos <i>Diego García-Sayán</i> .....	331
<b>Autores</b> .....	347



## **PRESENTACIÓN**

El Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú ha tenido desde su fundación, en 1991, como una de sus principales líneas de investigación a la Política Exterior Peruana; prueba de ello, son las distintas obras que sobre la materia este instituto ha venido publicando en los últimos años.

En efecto, el IDEI ha logrado desarrollar un conjunto de publicaciones que han buscado en un primer momento, llenar el vacío que existía en la bibliografía nacional en torno a esta temática. Así, se publicaron obras que abordaron de manera completa e integral la evolución de nuestra historia diplomática con Alemania, España, Francia, Gran Bretaña e Italia pero también con China, al constatar que estos importantes países no habían merecido la atención de los expertos nacionales en política exterior. En una segunda etapa, se decidió realizar un similar trabajo con países vecinos, aunque esta vez con el ánimo de entregar una mirada distinta a las obras ya existentes en relación a Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador. Luego, en una tercera fase, el IDEI ha comenzado a trabajar otros tópicos de la política exterior peruana, como es el caso del reciente proceso de la Alianza del Pacífico. A todo esto debemos sumar que, al cumplirse el vigésimo aniversario de nuestro instituto, decidimos elaborar una obra colectiva que evaluara los últimos veinte años de la política exterior peruana, esto es, en el período comprendido entre 1991 y el 2011.

En esta oportunidad, el IDEI ofrece a la comunidad académica y al público en general una obra colectiva que complementa magníficamente las anteriores, en tanto su propósito central es analizar los principales temas de la política exterior peruana y asimismo plantear un conjunto de recomendaciones y propuestas para ser implementadas en los próximos años, buscando contribuir de esta manera al fortalecimiento de la posición internacional del Perú.

Para tal efecto, hemos creído conveniente dividir la presente publicación en cinco grandes partes, buscando con ello no solo desarrollar nuestras relaciones con los países más importantes de los cinco continentes, sino también nuestra presencia en procesos de integración y organizaciones internacionales, así como las políticas especiales que forman parte de nuestra política exterior. A su vez, para el desarrollo de los temas que componen este

volumen se ha convocado a un grupo de prestigiados diplomáticos, académicos, funcionarios y especialistas del sector privado.

En este sentido, la primera parte de la obra está dedicada al *Escenario Externo y la Proyección del Perú*, en la cual se pretende analizar los antecedentes del actual orden internacional, su situación y prospectiva, como también cómo se inserta la política exterior peruana en dicho escenario; para tal efecto, contamos respectivamente con los valiosos ensayos elaborados por Javier Alcalde y José Antonio García Belaunde, los mismos que sirven de marco para el resto de los capítulos.

La segunda parte de la obra está referida a *Los Retos en la Política Bilateral*, en donde nos encontramos con un conjunto de interesantes estudios como los de Fabián Novak quien analiza las perspectivas con los países limítrofes, Luis Miguel Castilla las perspectivas políticas y económicas con los Estados Unidos de América, Luzmila Zanabria las relaciones con China, Jorge Valdez la vinculación con el bloque europeo mientras que Farid Kahhat hace lo propio con el Medio Oriente.

La tercera sección de esta publicación se avoca al estudio de *Los Retos en la Política Económica-Comercial*, y ahí encontramos los importantes trabajos de Jaime García sobre los acuerdos comerciales y su implementación y aprovechamiento, Josefina del Prado respecto al Perú y la Comunidad Andina, Javier Illescas sobre el reto comercial con Brasil y el Mercosur, a los que se suman Silvia Hooker con las posibilidades en APEC, TPP y ASEAN y, Francisco Sagasti y Romeld Bustamante en torno a la política exterior peruana en materia de ciencia y tecnología.

La cuarta parte de la obra alude a *Los Retos en la Política Multilateral y de Cooperación e Integración*, y está compuesta por cuatro estudios sustantivos, el de Hugo de Zela sobre las perspectivas del Perú en la ONU y en la OEA, Sebastien Adins respecto de la posición peruana frente a la UNASUR y la CELAC, Sandra Namihas sobre la agenda no comercial de la Alianza del Pacífico y, Jorge Lázaro sobre la política migratoria.

Finalmente, la quinta y última parte de esta publicación está dedicada a abordar ciertos *Temas de Preocupación Global*, para lo cual se cuenta con los aportes de Hugo Palma en materia de seguridad, Jorge Caillaux y Manuel Ruiz en medio ambiente y recursos naturales, y Diego García-Sayán en materia de democracia y derechos humanos.

De esta manera, el IDEI afirma su vocación de investigar, publicar y difundir con niveles de excelencia el conocimiento en asuntos internacionales y

específicamente en materia de política exterior peruana, contribuyendo con ideas y propuestas a su fortalecimiento.

Plaza Francia, octubre de 2015

Fabián Novak y Jaime García  
Coordinadores



# **I. El Escenario Externo y la Proyección del Perú**



# **El orden internacional: antecedentes, situación, prospectiva**

Javier Alcalde Cardoza

## **1. Introducción**

Hace un cuarto de siglo, con la caída de la Unión Soviética, terminó el que ha sido el período más prolongado del orden internacional desde los inicios del sistema internacional de Estados (Westfalia, 1648). Hasta ahora no se ha reconstituido un orden estable en el mundo.

En esta perspectiva, la principal pregunta que se formula en nuestros días es si va a continuar la hegemonía estadounidense (en el sentido de dominio sobre el sistema), que se acentuó inmediatamente después del colapso de su gran antagonista, o si va a ser desplazada por una hegemonía de su nuevo competidor, China.

En realidad, durante los casi cuatro siglos que se ha venido expandiendo el sistema internacional, hasta convertirse en un sistema universal de Estados, en el siglo XX, podemos afirmar que ha existido un orden internacional, que ha sido gestado y mantenido por unos pocos Estados dominantes de Occidente.

Este orden ha transcurrido por una sucesión de períodos, en la mayor parte de los cuales ha subsistido, sin embargo, un grado de inestabilidad, básicamente en la distribución de poder, y por ello han tenido un carácter transitorio.

Solamente se han dado dos períodos u órdenes consolidados, los cuales han dejado una perdurable impronta en el sistema: el Concierto de Europa (1815-1854) y el Orden de la Guerra Fría (1945-1990).

Las interrogantes en la actual etapa de transición se hacen particularmente acuciantes porque el ascenso a nivel global y regional de China y de una serie de potencias no occidentales y de la periferia del sistema plantea la posibilidad, pese a la gran fuerza inercial del orden precedente (el de la Guerra Fría), de que puedan producirse cambios inéditos en la dinámica y la naturaleza históricas del orden internacional.

Este breve trabajo introductorio pretende esclarecer en alguna medida las características de la hegemonía y el orden internacionales y las relaciones que guardan entre sí, para plantear luego un cuadro histórico y a partir de éste y

de las principales tendencias que revela, señalar algunas líneas de probable evolución del orden internacional y de ciertos órdenes regionales, en los que tendrá que desenvolverse la política exterior del Perú.

Los conceptos de hegemonía y orden internacionales han sido mayormente planteados y tratados por separado en la literatura. No conocemos ningún trabajo que estudie a ambos de manera consistentemente interrelacionada. Sin embargo se trata de dos conceptos con un gran poder explicativo, poseedores de significados claramente relacionados y que creemos pueden ser concebidos de manera complementaria. En las siguientes páginas vamos a intentar vincularlos, con el fin de entender mejor la evolución del sistema internacional y reflexionar sobre sus perspectivas.

En este sentido, aunque el horizonte de este libro es el siglo XXI, queremos dejar constancia de que las reflexiones a futuro que se formulen en el presente trabajo, dada la complejidad y fluidez de la escena global, solo aspiran a ser relevantes para un mediano plazo de dos a tres lustros (al 2030).

## **2. El orden y la hegemonía internacionales**

Existe en la Relaciones Internacionales la noción básica de un sistema internacional, como un conjunto de entidades, predominantemente Estados, que mantienen relaciones regulares entre sí y cuyo funcionamiento muestra características de integridad.

La distribución de poder dentro de los Estados del sistema internacional es la categoría más importante que explica el funcionamiento y la estabilidad de éste. Y ha habido una tendencia a la concentración del poder.

Históricamente, el funcionamiento del sistema internacional ha dependido de manera crítica del rol jugado por ciertas grandes potencias, que han sido responsables en distintos períodos de la dirección y mantenimiento del sistema (a través de relaciones antagónicas o de antagonismo y colaboración).

De esta manera, el sistema internacional ha sido en distintos momentos históricos unipolar (dominado por un solo Estado), bipolar o multipolar (con tres o más polos de poder). El equilibrio de poder entre varios Estados o polos de poder (los cuales se componen de alianzas y coaliciones) ha sido la norma histórica. Se estima que el sistema ha sido multipolar entre 1648 y 1945 y bipolar entre 1945 y 1990. La unipolaridad ha sido una situación breve y excepcional, por ejemplo en la Era Napoleónica y después de la disolución de la URSS.



Se denomina hegemonía en sentido estricto a un grado de preponderancia plural, no solamente militar, que permite a un Estado, o a unos pocos Estados, ejercer una gran influencia sobre los arreglos y normas que conducen las relaciones internacionales. Puede afirmarse que las grandes potencias compiten históricamente por alcanzar una situación de hegemonía y que algunas se acercan, en distinta medida, a lograrla.

Los arreglos y normas resultantes, que muestran variación a través del tiempo y tienen momentos particulares de quiebre y renovación, constituyen el orden internacional. La hegemonía es el fenómeno que precede y explica la aparición y mantenimiento del orden internacional.

El orden consiste básicamente en arreglos de poder, inspirados o dirigidos por las grandes potencias, concebidos y plasmados dentro de un clima de ideas, en el cual se manifiesta la faceta más sugestiva del liderazgo hegemónico. El orden se refiere en general a grandes proyectos, normas, reglas y procedimientos que regulan las relaciones entre Estados.

La idea de orden internacional se contrapone a la noción de una anarquía internacional en el sentido de falta de gobierno y desorden, pero es compatible con la ausencia de un gobierno central. No significa tampoco un ordenamiento completo ni de absoluta consistencia y es de naturaleza más bien fluida y, como hemos dicho, con instancias de marcadas transformaciones.

Las transformaciones del orden internacional se explican por las variaciones a través del tiempo en el poder relativo de las grandes potencias. Arthur Organski (1958), señalaba que las responsabilidades del rol hegemónico crean desgaste en las potencias líderes, lo cual permite a otras potencias desafiarlas y en una situación característica de transición de poder, provocar una gran guerra.

Más precisamente, se considera que la hegemonía es la preeminencia de una o varias grandes potencias simultáneamente en los planos militar, económico y sobre todo en el de las ideas, del cual se nutren los principios del orden (asumiéndose que el poder en el ámbito internacional es difícilmente divisible). La hegemonía se diferencia de la conquista, la pura dominación, el imperialismo y el imperio y se distingue por ser una forma de liderazgo que busca y consigue la legitimación y la emulación por parte de los demás Estados (Hegemony and Social Change, 1994).

En el plano económico, la hegemonía consiste en la habilidad de un Estado de centrar la economía mundial en torno a su economía. Pero su rasgo más

importante es la capacidad de ejercer una gran influencia sobre las reglas y arreglos que conducen las relaciones económicas y políticas internacionales. Robert Cox la define como la capacidad de un Estado de conseguir una amplia aceptación de principios generales, los cuales aseguran su supremacía y al mismo tiempo ofrecen perspectivas de satisfacción para los Estados menos poderosos (Goldstein, 2004: 99; *Hegemony and Social Change*, 1994).

Hedley Bull (1977) fue un pionero en la teoría del orden internacional. Afirmó la existencia de una sociedad o asociación de Estados conscientes de ciertos intereses y valores comunes. Definió al orden como un patrón estable de acciones que sostiene las metas primarias de la sociedad internacional<sup>1</sup>, las cuales son las siguientes:

- (1) Preservación del sistema internacional y de la sociedad internacional
- (2) Mantenimiento de la independencia de los Estados
- (3) Mantenimiento de la paz
- (4) Limitación de la violencia
- (5) Respeto a los acuerdos y tratados
- (6) Reconocimiento general de la soberanía y posesiones de los Estados.

A Bull le faltó quizás destacar el rol de las grandes potencias en la formación del orden, en el sentido que es una construcción que refleja en gran medida los valores e intereses de estas, los cuales se presentan como si fueran comunes a todos los Estados.

El orden internacional puede verse también como las sucesivas transformaciones de las normas y arreglos que rigen el sistema internacional. Estas transformaciones se dan, no obstante la permanencia de las metas primarias de la sociedad de Estados, debido a los cambios en las circunstancias que enfrenta esta en su evolución y también, como Organski destacó (1958), a consecuencia de los cambios en el poder entre las grandes potencias más influyentes en el sistema, las cuales consiguen incorporar sus intereses en el funcionamiento del orden.

En la literatura especializada es muy común la referencia a la hegemonía de un solo Estado, pese a que esto estrictamente parecería haber sido poco frecuente, si apreciamos el hecho de que el sistema ha tendido a ser multipolar. En otros casos, se estila presentar, en distintos períodos, a una gran potencia aspirante a la hegemonía y a algunas potencias que la resistieron (por ejemplo, Kegley, 2007: 95). Normalmente, podría considerarse que un Estado ha sido el portador de las ideas e iniciativas más

---

<sup>1</sup> Bull utiliza el término “sociedad internacional”, pero nosotros preferimos denominarla “de Estados” en este trabajo, para ser más precisos.

influyentes para la formación o renovación del orden internacional, pero estas han estado en algún grado condicionadas o acompañadas, aunque con menos prominencia, por las ideas de otros Estados, o se han basado, en ideas precedentes de otros Estados.

Joseph Nye ha elaborado una relación de las grandes potencias que se estima han sido líderes o potencias hegemónicas del sistema. Dos particularidades de su apreciación son que, a diferencia de muchos autores, arranca del siglo XVI y no de 1815, y que incluye a España y Francia.

España (siglo XVI)  
Holanda (siglo XVII)  
Francia (siglo XVIII)  
Inglaterra (siglo XIX)  
EE.UU. (siglo XX)

Los Estados líderes sobre los que ha recaído la mayor atención de la literatura son los más recientes, Inglaterra y EE.UU.

### **3. Órdenes internacionales desde 1648**

Como hemos visto, existen pocos estudios que adopten una perspectiva histórica de la hegemonía y el orden internacionales. Hay varios autores que esbozan sucesiones parecidas de potencias hegemónicas desde el siglo XVII (Holanda, Inglaterra y EE.UU.). Pero se ha trabajado muy poco en la identificación más o menos precisa de los sucesivos órdenes internacionales. Los aportes son mayores cuando las apreciaciones arrancan del Congreso de Viena (1815) y de las hegemonías inglesa y norteamericana<sup>2</sup>.

Más claro es el panorama de los grandes conflictos y conflagraciones y de los principales acuerdos entre las potencias protagonistas que marcaron su fin, los cuales constituyeron los hitos en las transformaciones del orden internacional. Estos hitos, desde el siglo XVII hasta el presente, han sido los siguientes:

- La Guerra de los Treinta Años (1618-1648), que enfrentó a Francia, Inglaterra y Holanda con España. La Paz de Westfalia (1648)
- Las Guerras de Luis XIV (1672-1713), con Inglaterra y Holanda frente a Francia y España. El Tratado de Utrecht (1713)
- La Guerra de los Siete Años (1756-1763), entre Francia, Austria y Rusia, por un lado e Inglaterra y Prusia en el otro. El Tratado de París (1763)

---

<sup>2</sup> Por ejemplo: Bull, 1977; Clark, 1989; Ikenberry, 2011; y, Alcalde, 2014.

- Las Guerras Napoleónicas (1791-1815), con Inglaterra y Rusia frente a Francia. Los acuerdos del Congreso de Viena (1814-15).
- La Guerra de Crimea (1854-1856), que tuvo como contendores a Rusia contra Francia, Inglaterra y el Imperio Otomano. El Tratado de París (1856)
- La Guerra Franco-Prusiana (1870-1871), de Prusia contra Francia. El Tratado de Francfort (1871)
- La Primera Guerra Mundial (1914-1918). El Tratado de Versalles (1919)
- La Segunda Guerra Mundial (1939-1945). La Conferencia de San Francisco (1945) que sentó las bases del orden posterior a la Segunda Guerra Mundial
- La sucesión de conflictos conocida como la Guerra Fría (1947-1990). La Paz de París (noviembre 1990), suscrita por la Unión Soviética, EE.UU., Reino Unido, Alemania y Francia (Bobbitt, 2003: cap. 23).

Autores como Clark (1989) afirman que después de cada gran guerra, desde fines del siglo XVIII, las grandes potencias realizaron esfuerzos, cada vez más importantes, de reconfigurar el sistema internacional, de manera que les permitiera evitar una nueva conflagración.

Sin embargo, fue solo tras la derrota de Napoleón, en 1815, que las grandes potencias asumieron un rol claramente diferenciado, iniciando una fase más explícita de manejo del sistema, con el objeto de establecer una mayor medida de orden en las relaciones internacionales. Se trataba especialmente de prevenir cualquier nuevo intento de dominio imperial del sistema así como de frenar los avances del liberalismo y el nacionalismo.

En realidad, la especial importancia que se da al Congreso de Viena en la evolución del orden internacional se relaciona con que el resultante Concierto de Europa, representa la adopción de una inédita tutela del sistema por las grandes potencias y de un deliberado proceso de concertación entre las mismas. Además, en el marco del Concierto de las grandes potencias aparece en las décadas siguientes una nueva era de cooperación entre los Estados europeos.

Efectivamente, en el siglo XIX, al mismo tiempo que se descarta la posibilidad, secularmente acariciada, de un gobierno mundial, surgen mecanismos de concertación entre las grandes potencias y, en poco tiempo, regímenes de cooperación (como las comisiones de navegación de grandes ríos europeos) así como los primeros organismos internacionales de carácter tanto público como privado.

Pero todo esto no significa, a nuestro juicio, que antes de 1815 los arreglos entre las grandes potencias no hayan involucrado el establecimiento de pautas y mecanismos que significaron un importante ordenamiento de las relaciones entre Estados y que estos procesos no merezcan considerarse como parte de un orden internacional que surge en 1648 con Westfalia. Estos órdenes, que podría argumentarse fueron forjados bajo la hegemonía francesa (varios autores encuentran una hegemonía holandesa en el siglo XVII), pueden, además ayudarnos a entender mejor, tal como veremos más adelante, la dinámica de la hegemonía y el orden.

De esta manera, podría considerarse que hubo hasta cuatro órdenes antes del Congreso de Viena, a saber:

1. El de Westfalia, de 1648 a 1713, hace pasar a Europa de un agregado a un sistema de Estados y adopta las normas básicas del orden, que perduran en lo que se denomina "Sistema Westfaliano"<sup>3</sup>. Con él se inicia la hegemonía francesa;
2. El de Utrecht, de 1713 a 1763, introduce de manera más explícita el elemento de equilibrio de poder, proscribiendo la posibilidad de unificación de Francia y España y debilita la hegemonía francesa;
3. Aquel posterior a la Guerra de los Siete Años (1756-1763) y que dura hasta las conquistas de Napoleón (1799), que podríamos llamar Anglo-Francés, en el cual Francia pierde gran parte de su imperio colonial, asciende Inglaterra y surge la Pentarquía de grandes potencias que se consolidará posteriormente en el Concierto de Europa;
4. El del Imperio Napoleónico, de 1799 a 1814, un último intento francés de consolidar la hegemonía.
5. Posteriormente, en el orden del Concierto de Europa (1815-1854), las cinco grandes potencias, Austria, Inglaterra, Prusia, Rusia y Francia, se arrogaron responsabilidades y privilegios singulares para el mantenimiento de un orden internacional a través de dos pasos fundamentales: el establecimiento de un marco institucional de conferencias periódicas y el manejo de las normas que regían las interacciones diplomáticas.

Los órdenes posteriores al Concierto de Europa serían los siguientes:

1. El orden de las guerras de unificación de Italia y Alemania (1856-1870), después de la Guerra de Crimea, en el cual se mantiene el sistema de

---

<sup>3</sup> Que son fundamentalmente, una sociedad de Estados asentada en la soberanía territorial, y la independencia de los Estados y el respeto de sus derechos.

conferencias del Concierto de Europa pero las reglas del mismo dejan de funcionar (Clark, 1989);

2. El orden de la emergencia de Alemania (1871-1914), entre la crucial ruptura del equilibrio de poder europeo por el triunfo de Prusia sobre Francia en 1871 y la Primera Guerra Mundial;
3. El fallido orden de Versalles, entre las dos guerras mundiales;
4. El orden de la Guerra Fría (1945-1990), después de la Segunda Guerra Mundial, donde aparece un sistema bipolar, aunque asimétrico, entre la que puede considerarse potencia hegemónica, EE.UU., y la URSS, sobre todo una superpotencia militar.

Es posible observar que, a excepción de los órdenes del Concierto de Europa y el de la Guerra Fría, estos órdenes no se han caracterizado por una gran estabilidad y en algunos casos han tenido una duración relativamente corta. Podríamos considerar que han sido órdenes de transición.

#### **4. El orden de la Guerra Fría, 1945-1990**

Desde 1943, en la conferencia de Teherán, hasta 1950, tuvo lugar un proceso de negociación de un orden internacional de inspiración esencialmente norteamericana y financiado por Washington.

Dentro de esta negociación, en la cual la Unión Soviética asumió un rol de oposición a EE.UU., no solo quedaron en claro algunos temas de conflicto, sino también de consenso entre los dos polos. Tal fue el caso de los dos fines más importantes que en la práctica se persiguió en el orden: la descolonización y la extensión del progreso económico y técnico a todos los Estados, en la forma del desarrollo económico. Este último constituyó la gran promesa que aferró al orden a los países económicamente atrasados.

En el primer caso, intereses y expectativas un tanto diferentes motivaban el respaldo de las dos superpotencias a la independencia de las colonias,<sup>4</sup> mientras que en el caso del desarrollo económico pareció tratarse, desde el punto de vista político, de una aceptación implícita de los dos colosos de competir por la preferencia de los países económicamente atrasados, presentándoles el modelo capitalista y el socialista.

La preocupación norteamericana por promover el capitalismo y asegurar que su propia economía pudiera continuar creciendo se plasmó en los acuerdos de

---

<sup>4</sup> Ambas superpotencias veían positivamente la declinación de las potencias coloniales, Francia e Inglaterra, pero mientras que EE.UU., desde Wilson, defendía la libre determinación como un medio de asegurar la paz, la Unión Soviética, desde Lenin, veía en la caída del imperialismo el debilitamiento del capitalismo mundial.

Bretton Woods, los cuales proveyeron un formidable marco de regulación y estímulo para los intercambios internacionales. Entre 1950 y 1973 se dieron tasas internacionales de crecimiento que hicieron considerar al periodo como la era de oro de la economía mundial.

El fortalecimiento del Estado de Bienestar, una nueva modernización económica en el Norte, y la prosecución del desarrollo en el Sur hicieron que los asuntos económicos ganaran una importancia sin precedentes para los Estados y que las economías nacionales se orientaran cada vez más al comercio y la inversión internacionales.

El mayor peso que adquirieron los factores económicos motivó en unos años un cambio trascendental en la naturaleza de las relaciones entre los Estados, así como un inédito nivel de participación de actores distintos a los Estados en la vida internacional, sobre todo en la forma de empresas multinacionales, burocracias de organismos internacionales y asociaciones gremiales.

Se multiplicaron los contactos y arreglos económicos entre los Estados y el avance internacional del comercio, la industria y la tecnología fueron las principales causas de la rápida expansión de una red de regímenes internacionales, que fueron regulando nuevas áreas de intercambio y cooperación y acentuando la interdependencia entre los Estados.

El orden de la Guerra Fría se va debilitando desde las décadas de 1970 y 1980, a través de fenómenos y procesos como el estancamiento y crisis de la ONU; la atenuación del liderazgo norteamericano, que se convierte en un liderazgo colegiado (Grupo de los Siete); la disminución de la bipolaridad, con la *Détente*; el quiebre del Keynesianismo y la emergencia del neoliberalismo; y el fin de la era del desarrollo, que apaga el fervor y disminuye la cooperación relacionados con la transformación económica y social de los países atrasados.

Incorporando las innovaciones traídas por el orden de la Guerra Fría, encontramos que podemos identificar los componentes principales del orden internacional, a saber:

1. La voluntad de una o varias grandes potencias de emprender el establecimiento de un orden internacional, de acuerdo con sus principales intereses.
2. La capacidad de esta(s) potencia (s) de mantener un clima hegemónico, el cual significa:
  - a. preeminencia militar,
  - b. colocar su(s) economía(s) en el centro de la economía mundial, y

- c. conseguir una amplia aceptación de principios generales, los cuales propician la supremacía de las potencias involucradas y al mismo tiempo ofrecen perspectivas de satisfacción para los Estados menos poderosos.
3. Un mínimo de conformidad de todas las grandes potencias con el orden, en el sentido de que ninguna se encuentre tan insatisfecha con los arreglos políticos y económicos como para considerarlo ilegítimo e intentar activamente subvertirlo.
4. Los fines específicos de la o las Grandes Potencias promotoras del orden.
5. Una organización internacional dentro de la cual los Estados interactúan formalmente sobre todo en el manejo de conflictos y desarrollo de la cooperación, facilitando la construcción y el funcionamiento del orden en la forma de un arreglo colectivo.
6. Ciertos regímenes sectoriales (como moneda, finanzas, comercio) que permiten a las grandes potencias regular áreas de interacción internacional de especial interés para ellas.
7. Una o varias ideologías que legitiman la construcción y preservación del orden así como sus fines.
8. Una particular configuración del equilibrio de poder entre las alianzas o bloques de las principales potencias, que asegura la estabilidad del orden.
9. (la alternativa a este requisito, es la consolidación de un orden unipolar).
10. La definición geopolítica de grandes espacios mundiales y de las esferas de influencia de las grandes potencias y potencias regionales, que se materializa en la formalización de órdenes regionales.

El orden de la Guerra Fría acusa una creciente debilidad desde los años 1970 y en 1990-91 se desploma su sustento bipolar. Sin embargo, la organización internacional y los principales regímenes del orden se mantienen en las décadas siguientes, pese a que el sistema se vuelve primero unipolar y luego tiende a la bipolaridad (EE.UU.-China).

Esta permanencia de los rasgos del orden de la Guerra Fría lo pone, como hemos señalado en una situación parecida al orden del Concierto de Europa (1815-1854), el cual mantuvo sus mecanismos formales de concertación durante todo el siglo XIX, pese a que sus reglas básicas dejaron de funcionar después de la Guerra de Crimea y el equilibrio de poder que lo sustentaba se quebró con la victoria de Prusia sobre Francia en 1871.

Nos aventuramos a postular que ambos órdenes, los más duraderos en la evolución del sistema de Estados y los únicos que alcanzan a consolidarse, tienen algunos rasgos comunes que explican su excepcional condición.



1. La gran magnitud de los desafíos que enfrentan las grandes potencias durante su construcción y desarrollo: el liberalismo y el nacionalismo para las monarquías e imperios europeos del siglo XIX, y el comunismo para las potencias liberales y capitalistas del siglo XX. Estos extraordinarios retos las cohesionan y las inducen a anteponer en gran medida los intereses de grupo a sus intereses individuales.
2. El relativo éxito y eficacia de novedosos mecanismos de coordinación o cooperación: el sistema de conferencias y las estructuras y procedimientos de la ONU, respectivamente, los cuales continúan operando más allá de los propósitos que los inspiraron, la reacción en el caso del Concierto, y la seguridad colectiva y el desarrollo en el caso de la ONU.
3. El limitado número de Estados y de regiones con participación influyente en la gestión del funcionamiento de ambos órdenes.
4. La larga duración que tuvo una distribución de poder con pocos cambios en el sistema internacional: multipolar en el Concierto hasta la emergencia de Alemania, y bipolar asimétrica y luego unipolar (en ambas, la preeminencia de EE.UU.) hasta la emergencia de China en el siglo XXI.

#### *Creciente importancia de los órdenes regionales*

Aprovechando la declinación de la influencia europea y el surgimiento de nuevos Estados, EE.UU. participó activamente en la organización de arreglos regionales a partir de 1945. Estos arreglos incorporaron, en un rol subordinado, a nuevos Estados al orden internacional y se convirtieron en bastiones en la confrontación norteamericana con el bloque comunista.

De esta manera, EE.UU. contribuyó decisivamente a convertir el regionalismo en un aspecto importante de la política internacional, mas no para promover un sistema más descentralizado, sino como un instrumento de alineamiento de Estados.<sup>5</sup>

Los órdenes regionales no fueron organizados primordialmente para plasmar intereses referidos a la región *per se*, sino vinculados al posicionamiento de la región en el orden internacional bipolar (un caso emblemático fue el sistema interamericano).

La Comunidad Europea, el mayor ejemplo de regionalismo, fue un caso un tanto diferente, pues estuvo formada exclusivamente por Estados europeos, inspirada en gran medida por la teoría funcionalista y con un propósito de asegurar la paz con Alemania que se sumaba al de contener al comunismo.

---

<sup>5</sup> Basado parcialmente en Katzenstein (2005).

Lo que ocurrió fue que las regiones se convirtieron en unidades fundamentales de la política internacional, pero su conformación y funcionamiento estaban poderosamente constreñidos por consideraciones políticas, ideológicas y de seguridad de naturaleza sistémica.

Hasta finales de la década de 1980, cuatro órdenes regionales con una fuerte influencia norteamericana fueron elementos centrales del funcionamiento y el equilibrio de poder del orden de la Guerra Fría:

1. La Comunidad Europea, convertida en una superpotencia económica y “civil”, dirigida por Alemania, Francia e Inglaterra (dos de ellas estrechas aliadas de EE.UU.), y dependiente de la protección militar norteamericana.
2. El Sudeste Asiático y Japón, región de extraordinario crecimiento económico y capacidad exportadora, bajo el liderazgo económico de Japón (aliado de primer orden de EE.UU.) y también dependiente de la protección militar norteamericana (Katzenstein, 2005).<sup>6</sup>
3. El Medio Oriente, núcleo mundial de reservas y producción petrolera, que desde la paz entre Israel y Egipto, en 1979, estuvo virtualmente dominado por el entendimiento entre estos dos Estados al mismo tiempo que acusaba un protagonismo del poder económico de Arabia Saudí. Estos tres Estados eran profundamente dependientes de la cooperación económica y militar norteamericana.
4. América Latina, fuente de materias primas y recursos energéticos, en una relación tradicional de subordinación económica y política a través del sistema interamericano, lazos bilaterales y relaciones especiales con Brasil y México.

## **5. De la unipolaridad norteamericana a la emergencia de China**

La implosión de la Unión Soviética hizo desaparecer finalmente el arreglo bipolar que sostenía el orden de la Guerra Fría.

En ese momento, el orden se volvió de facto unipolar. EE.UU. quedó solo en el liderazgo mundial, por lo menos en el terreno político-militar. El más claro antecedente que podemos hallar de esta situación internacional es el Imperio revolucionario de la Francia de Napoleón, entre 1799 y 1814.

---

<sup>6</sup> Este autor considera que Alemania y Japón tuvieron un rol clave como *core states* en sus respectivas regiones, actuando a la vez como líderes en ellas y como aliados principales de EE.UU. Por nuestra parte, pensamos que este autor subvalora el liderazgo de Francia en Europa.

En un segundo nivel de la jerarquía internacional se podía distinguir a Alemania, Inglaterra y Francia, liderando la integración europea, además de una Rusia declinante, Japón y China.

EE.UU. planteó el advenimiento de un nuevo orden internacional sobre la base de cuatro pilares: un decidido apoyo de Washington a las Naciones Unidas en la búsqueda de la paz; una asociación central de EE.UU. con la Unión Soviética para la democratización de esta última y el saneamiento y la inserción internacional de su economía; la preservación de la OTAN; y la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Al finalizar el siglo XX, con la intervención de la OTAN en Kosovo al margen de la ONU y la reafirmación de los intereses nacionales de Rusia esta visión de un nuevo orden quedó en entredicho.

En lo económico, el principal propósito de EE.UU. para el nuevo orden, compartido con Europa y Japón, era la consolidación mundial del capitalismo en la forma de la globalización. Este proceso avanza impulsado por el auge del neoliberalismo, el cual lo presenta como una fractura histórica convertida en una realidad inevitable e irreversible y llamada a beneficiar a todas las economías del planeta (Steger, 2002).

Los años noventa, que presencian la caída del bloque comunista y la reinserción de América Latina a las finanzas internacionales, señalan una intensificación notable de los intercambios económicos a nivel mundial, así como de las tasas de crecimiento y el debilitamiento o caída de las barreras económicas nacionales.

China e India, comenzaron a abrirse parcialmente a la economía internacional en 1978 y 1991, respectivamente. En la década de los noventa se van perfilando como los grandes —e inesperados— beneficiarios de la globalización, especialmente a través de su creciente exportación de manufacturas (China) y servicios (India).

Poco después de la elección de George W. Bush en EE.UU., el atentado de las Torres Gemelas vino a crear un clima nacional de alarma e indignación que catapultó el ascenso de los neoconservadores al control de la política exterior y la inmediata declaración de una singular guerra al terrorismo internacional.

En la estrategia de esta guerra se incorporaron los designios de desarrollar una avasalladora superioridad militar que asegurara la eliminación de los enemigos de los valores e instituciones democrático-liberales y capitalistas, y de presionar para la adopción de los mismos a nivel mundial.

Con la implementación de esta estrategia, invadiendo Afganistán e Irak y buscando el cambio de regímenes adversos en el Medio Oriente, en realidad, EE.UU. no tuvo el comportamiento esperado de un hegemon, de mantener el *statu quo*, sino más bien persiguió agresivamente alterarlo (Golub, 2010).

Las acciones norteamericanas y la dudosa veracidad de los argumentos que esgrimía dieron resultados claramente contraproducentes para el propósito de Washington de establecer una primacía duradera. Tal como señaló Brzezinski, EE.UU. dañó severamente su legitimidad global (citado en Golub, 2010: 131).

En poco tiempo, el fracaso y el alto costo de las acciones desplegadas aumentaron el descrédito de Washington y erosionaron el apoyo del propio público norteamericano. En 2004 comienza a notarse un serio deterioro en el orden unipolar norteamericano. La causa principal fueron las acciones de EE.UU. y las reacciones que estas provocaron internamente y en otras potencias, entre ellas algunas que por ese momento alcanzaban una mayor visibilidad e influencia y que de distintas maneras comenzaron a coordinar acciones para crear un contrapeso a la influencia de Washington.

Se identifica en estos momentos a un grupo de grandes economías, fuera del G7, los BRIC, que acusan un gran dinamismo y que parecen llamados a ocupar un lugar expectante en la economía mundial en las próximas décadas<sup>7</sup>. Entre ellos, China se perfila como candidata a desplazar a EE.UU. como primera economía del planeta y Rusia, completamente distinto del resto del grupo por sus antecedentes, muestra un comportamiento de especial significado para el futuro del orden internacional. El orden unipolar norteamericano es profundamente insatisfactorio para Moscú y por ello busca socavarlo y reemplazarlo por una situación de equilibrio de poder (Alcalde, 2015a).

Desde 2004 se puede percibir también otras señales que sugieren nuevas tendencias en la escena mundial. Comienzan a aparecer problemas en la economía norteamericana debido al alza de las tasas de interés y a los atrasos en los pagos de hipotecas inmobiliarias. A nivel internacional, entre 2004 y 2005 surgen medidas proteccionistas en el terreno de las inversiones y el comercio, inclusive en los Estados hasta entonces más comprometidos con la globalización: EE.UU. y China (Abdelal y Segal, 2007).

La Ronda de negociaciones comerciales de Doha, emprendida para avanzar la implementación de los ambiciosos acuerdos de la Ronda Uruguay, se estanca,

---

<sup>7</sup> Brasil, Rusia, India y China, analizados en un estudio de Goldman Sachs en 2003.

como resultado de la aparición de una nueva correlación de poder en el comercio internacional.

Las economías emergentes, responsables aproximadamente de un tercio del comercio mundial, se agrupan en las negociaciones bajo el liderazgo de Brasil e India en el G21 y forman una tercera fuerza que se opone a los designios de EE.UU. y la UE de continuar la liberalización pactada en la Ronda Uruguay. El G21 demanda el completo desmantelamiento del proteccionismo agrícola y una efectiva remoción de las barreras a sus exportaciones.

En 2007 toma cuerpo la crisis financiera en EE.UU., la cual provoca, en lo económico, un trauma tan fuerte en el público norteamericano como lo hizo el 11 de setiembre en el ámbito de la seguridad, haciendo que mire con aprensión acuerdos económicos e intervenciones externas.

Al año siguiente, en plena extensión internacional de la crisis, la convocatoria al Grupo de los 20, incluyendo a las principales economías emergentes, reveló claramente que se había producido una reconfiguración del poder político-económico en el mundo.

El G20 es responsable del 85% a 90% del PBI mundial. Los nuevos miembros del grupo (once países, que se suman a los del G7), son los que tienen el mayor volumen de capitales de inversión, particularmente China.

A partir de 2009, al mismo tiempo que decae la influencia de EE.UU., aumentan los indicios de un retroceso del libre cambio, es decir, de un estancamiento de la globalización, la principal causa norteamericana. Se prolonga el proteccionismo y aparece la amenaza de guerras monetarias, con devaluaciones competitivas por parte de algunas potencias económicas.<sup>8</sup>

China ha venido ganando aceleradamente peso económico y político, pese a que ha preferido privilegiar su accionar en el primer campo para no despertar sobresaltos con su rápido ascenso. Económicamente, ha logrado una presencia e impacto globales. Trascendentalmente, su demanda de materias primas y alimentos ha sostenido un prolongado crecimiento y un nuevo protagonismo de varias potencias y regiones emergentes (como América Latina). Las perspectivas de la economía mundial son relacionadas permanentemente con la evolución de la economía china.

---

<sup>8</sup> La Unión Europea, Rusia, Argentina y Brasil se encuentran entre los mayores proteccionistas en comercio e inversiones. Este proteccionismo se expresa en medidas difíciles de detectar. En muchos casos, los países afectados no se quejan del proteccionismo por no atraer críticas a una práctica que ellos mismos ejercen.

A nivel global, se habla de un G2 como un nuevo directorio para referirse a las conversaciones entre EE.UU. y China, y no son pocos los que ya divisan una transición hegemónica en el horizonte (Jacques, 2009).

Por estas razones, pensamos que a partir del año 2008 se puede ya vislumbrar un nuevo orden internacional de carácter transitorio (como lo fue la unipolaridad norteamericana), condicionado principalmente por la emergencia de China. La crisis mundial de 2008, disminuyó sus exportaciones, su propósito de pasar de una economía de exportación e inversión a otra apoyada en el consumo interno. Anteriormente, en 2005, había dejado un sistema de cambios de tasa fija del yuan frente al dólar, apreciando su moneda. Esto satisfizo en parte las demandas de EE.UU., que hablaban de un yuan subvaluado que favorecía injustamente las exportaciones chinas.

Sin embargo, en años recientes el crecimiento económico de China ha bajado, generando preocupación en Beijing y en el mundo, particularmente en las potencias emergentes. La situación ha dado un significativo viraje con la reciente devaluación del yuan, en agosto de 2015, avivando los temores de que se difunda una guerra de divisas.

En realidad, la medida cambiaria parece reflejar en buena medida un intento chino de lograr la transformación del modelo de su economía sin perder un buen ritmo de crecimiento. Este cambio de política, al lado de los nuevos problemas bursátiles y las medidas que provocan, revela que las autoridades económicas chinas se hallan en una activa búsqueda, hasta ahora infructuosa, de una nueva estrategia de crecimiento que suceda a la exitosa estrategia de 1994-2004, que estuvo acompañada por la estabilidad cambiaria.

Las alternativas de política económica que China ensaye en los próximos años tendrán repercusiones globales, no solo coyunturales sino también de mediano plazo, y en algunos casos podrían ser muy perturbadoras. Este será el terreno en el que con mayor propiedad podremos hablar de un orden internacional marcado por la emergencia de China, en el sentido que esta condicionará fluctuaciones en el poder económico de varios Estados, alineamientos entre los mismos y cambios en las reglas e instituciones económicas internacionales.

## **6. Perspectivas de la hegemonía y el orden internacionales**

Mirando al futuro, la pregunta que más frecuentemente se formula es ¿continuará la hegemonía y el orden norteamericanos o serán reemplazados por una hegemonía y un orden chinos? Sin embargo, nosotros hemos distinguido los fenómenos de la hegemonía y el orden y hemos visto que

históricamente bajo una misma hegemonía, francesa, inglesa o norteamericana, se han sucedido varios órdenes.

Es que la evolución y transformación de las ideas dominantes en el sistema internacional constituye un proceso más lento que el de los cambios en el poder militar y económico de los Estados. Y son estas capacidades, sobre todo, las que determinan la conformación de un nuevo orden.

En esta perspectiva, proponemos una sucesión de hegemonías y sus correspondientes órdenes internacionales hasta el presente:

Hegemonía Francesa 1648-1814	Orden de Westfalia (1648) Utrecht (1713) Anglo-Francés (1763) Napoleónico (1799)
Hegemonía Inglesa 1815-1914	Concierto de Europa (1815) Unificación de Italia y Alemania (1856) Emergencia de Alemania (1871)
Hegemonía Estadounidense 1919-	Versalles (1919) Guerra Fría (1945) Unipolar estadounidense (1991) Emergencia de China (2008)

Creemos que desde comienzos del siglo XXI, cuando disminuye el dominio norteamericano, en distintos planos internacionales se vienen debilitando o desintegrando estructuras y procesos y al mismo tiempo se viene negociando y conformando de distintas maneras un nuevo orden.

También vemos que los principios neoliberales pierden fuerza y que valores como los de la democracia y los derechos humanos reciben quizás menor atención en el funcionamiento real de los Estados. La globalización ya no se ve como un proceso inevitable y se critica la desigualdad de sus beneficios. Pero estos cambios, especialmente en los valores políticos, operan más lentamente. Podríamos tal vez decir, en este sentido, que existe hoy una crisis hegemónica pero no un proceso de transición que nos haga anticipar un reemplazo hegemónico. Porque no hay sustitutos a la vista.

Es que las ideas liberales occidentales, asentadas en la tradición de la Ilustración europea y adoptadas en la modernidad propuesta por EE.UU., no tienen, por el momento, rivales. El marxismo, tanto en su concreción soviética como china, ha perdido vigencia y las tradiciones milenarias del Islam, China e

India, no han podido todavía madurar cuerpos de principios de coexistencia internacional que se reconcilien con la modernidad y tengan un atractivo universal.

Por otro lado, la experiencia histórica nos muestra que la hegemonía de una gran potencia no consiste en una sucesión de ideas con una notable afinidad a lo largo del tiempo, sino más bien en un vigoroso liderazgo en el cambio intelectual. Así, por ejemplo, la hegemonía francesa enarbó consecutivamente a lo largo de dos siglos paradigmas absolutistas, liberales, revolucionarios e imperiales. Y los intentos hegemónicos de Rusia, desde el siglo XVIII, comprendieron consecutivamente ideales cristianos, de restauración conservadora, paneslavismo y revolución mundial.

Tampoco significó la hegemonía francesa (1648-1814) que no hubiera en Europa, en algunos períodos, otros Estados más fuertes, militar o económicamente (tales como Holanda e Inglaterra), ni que los principales arreglos internacionales estuvieran siempre dominados por Francia (Alcalde, 2015b).

Podemos concluir, entonces, que la transición actual en el ámbito internacional es una de poder pero no de hegemonía. Otros Estados, además de la potencia hegemónica (algunas antiguas y nuevas potencias), son protagonistas en el proceso de conformación de un nuevo orden internacional. Pero en cuanto a la hegemonía, podemos prever que será predominantemente el mismo género de principios que orientará el orden. Y no se puede descartar, a mediano plazo, que la potencia hegemónica y sus aliados intenten desarrollar nuevos principios o ideas rectoras que busquen inspirar la orientación del orden.

Sin embargo, en los arreglos concretos que conformen el nuevo orden estarán presentes los intereses de nuevos protagonistas, individuales o grupales, tanto modificando balances de poder como dando lugar a nuevas instituciones, gobernadas por reglas distintas a las del orden de la Guerra Fría. Y en el comportamiento de las potencias y los Estados, en la práctica, se volverá más permisible la influencia de principios distintos a los de la ortodoxia político-económica de Occidente.

Las potencias protagonistas centrales en la conformación de un nuevo orden son EE.UU. y China, por su poder, y Rusia, en un nivel inferior de poder pero recientemente fortalecida y con una voluntad de pugna superior. Además, a mediano plazo, anticipamos una participación destacada de Alemania, por encima o tal vez con cierta independencia de la construcción europea. Finalmente, la voluntad de poder de Japón, no acompañada por capacidades



del mismo nivel que las anteriores potencias, probablemente lo lleve a una participación de impacto, aunque signada por el conflicto.

A nivel grupal, estimamos que puede esperarse algún nivel de acción concertada de las potencias emergentes dentro del G20, así como del foro BRICS. La OTAN seguirá confrontando a Rusia, aunque probablemente no siempre totalmente cohesionada.

La participación de EE.UU. se verá fortalecida por su ascenso al primer lugar en la producción de hidrocarburos, lo cual, en lo económico, traerá una mejora en la competitividad de ramas industriales y empresas asentadas en su territorio y, en lo político, perjudicará a su más tenaz antagonista, Rusia, al mismo tiempo que le permitirá asegurar aliados a través del suministro de energía y disminuir un tanto su involucramiento en el Medio Oriente.

Rusia, en contraste, seguirá viendo sometida a prueba su viabilidad como gran potencia por las sanciones económicas que le acarrea su enfrentamiento a la OTAN y por la disminución de sus ingresos de los hidrocarburos. Pero de salir airoso, superando las vulnerabilidades de su economía, podría aumentar su peso internacional.

Varias potencias emergentes, especialmente las de América Latina, verán afectada su situación internacional por el fin del ciclo de bonanza de las materias primas y deberán ensayar otras formas de impulsar su crecimiento económico y, tal vez, mirar con mayor interés la construcción hacia adentro de espacios regionales o subregionales.

## **7. Evolución reciente y perspectivas de los órdenes regionales**

El fin de la bipolaridad, en los años noventa, favoreció la obtención de un mayor grado de autonomía por las regiones, debido al repliegue de las superpotencias así como por la presencia de potencias extrarregionales que buscaban incrementar su presencia en ellas y de potencias regionales que habían obtenido una mayor cuota de influencia en su entorno.

Por otro lado, desde fines de los años ochenta, hubo un importante cambio en la actitud de EE.UU. hacia ciertas regiones, a partir de la percepción del peligro de fracaso del orden comercial mundial, debido a los avances del mercado único europeo (hasta 1992) y a las dificultades en las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1993). Washington procedió a promover y vincularse con esquemas de integración regional en los escenarios de Asia-Pacífico, Norteamérica, el Hemisferio Occidental y el Medio Oriente (con la iniciativa de la *Middle East Free Trade Area*).

Las mencionadas regiones habían funcionado, en conjunto, como aliadas de EE.UU., por lo cual, en el nuevo escenario, Washington se preocupa con mayor intensidad por ampliar, mantener o renovar los alineamientos tradicionales y contener los avances de potencias rivales o competidoras.

EE.UU. ha mostrado hasta ahora una capacidad singular de involucrarse en varias regiones del mundo sin fijarse en ninguna de ellas. Lo ha hecho siguiendo una estrategia de balanceo, en la cual ha variado el grado y carácter de su involucramiento con el propósito de utilizar su preferencia por una región para mantener el poder sobre otras regiones. Dado que distintas regiones han mantenido diferentes relaciones de dependencia de EE.UU., ha habido una suerte de competencia entre regiones para mantener y asegurar la atención y el compromiso de Washington (Buzan y Waever, 2003: 457).

Adicionalmente, EE.UU. ha tenido la capacidad de conseguir determinados equilibrios de poder dentro de las regiones y articularlos globalmente (Joffe, 2014: 253). En este juego, muchas veces ha procedido dividiendo y operando tácticamente el apoyo que ha dispensado a distintos Estados o potencias regionales. A.S. Cooper ilustra, por ejemplo, la forma como Washington disminuyó su preferencia por Irán en beneficio de Arabia Saudí en el Medio Oriente en 1976 (Cooper, 2011)<sup>9</sup>.

En la situación actual, en que algunas potencias emergentes (tales como China, Brasil, Irán y Turquía) ensayan importantes roles en la reconfiguración de sus órdenes regionales, Washington se esfuerza por lograr el establecimiento de equilibrios de poder regionales que permitan la prevalencia de sus propósitos sobre los de las nuevas fuerzas.

Según Mearsheimer, el propósito principal de la política exterior norteamericana al comenzar el siglo XXI consistía en mantener su hegemonía en las Américas y no permitir el surgimiento de un rival hegemónico en Europa ni en Asia del Noreste, aludiendo sin duda a los avances de Rusia y China (Mearsheimer, 2001:386).

Quince años después, podemos apreciar que Washington ha podido continuar su política hegemónica en las Américas y ha ampliado su política de contención en los límites de Europa (Eurasia)<sup>10</sup> y sobre todo en Asia. A nuestro parecer, el Medio Oriente merece también ser considerado un área fundamental para Washington, donde ahora parece conformarse con buscar un equilibrio de poder congruente con sus intereses.

---

<sup>9</sup> Debilitando así el régimen del Shah, de manera que facilitó su derrocamiento en 1979, según Cooper.

<sup>10</sup> Sobre la política norteamericana de contención de Rusia véase Alcalde, 2015a.

En el caso de las Américas, al comenzar el siglo XXI se produjo un intento brasileño de liderar las acciones en un nuevo teatro de integración, Sudamérica, dejando de lado a México y EE.UU. Este intento registró avances pero perdió fuerza al terminar la presidencia de Lula. Surgió un nuevo esquema de integración de países vinculados comercialmente a EE.UU., la Alianza del Pacífico, que se asoció con México y dejó la orientación hacia adentro de la región apuntando a los intercambios con China y el Este Asiático. Brasil, por su parte, pareció haber disminuido su entusiasmo por la integración sudamericana y hallarse más interesado en mejorar su entendimiento económico con EE.UU.

Washington, sin embargo, más allá de una integración sudamericana, ve también con aprensión la posible formación de un orden unipolar en la región y parece mirar con simpatía el ascenso de Colombia como contrapeso al liderazgo de Brasil.

En el futuro de Europa, una variable más importante que la influencia norteamericana son los problemas de corto y mediano plazo de la Unión Europea y las perspectivas de que puedan deteriorar severamente el proceso de integración. De especial importancia es la situación de Alemania, cuyo liderazgo en la UE, por un lado, ha sido criticado por su excesivo peso y la poca solidaridad que exhibe y cuya población, por otro lado, expresa una creciente insatisfacción con la integración<sup>11</sup>. También es problemática la postura del Reino Unido de buscar una nueva renegociación de su membresía en momentos particularmente difíciles para la UE.

En el Medio Oriente, EE.UU., a partir del retiro de sus tropas de Irak, de los nefastos resultados de la “Primavera Árabe” y de los conflictos extremos del Estado Islámico y Yemen, parece mostrar una voluntad de repliegue parcial, dejando un mayor espacio para acciones conversadas con Rusia y potencias regionales como Turquía e Irán. El reciente acuerdo nuclear con Irán se inscribe en esta tendencia, donde además los intereses económicos occidentales tienen un importante rol.

El llamado “Eje hacia el Asia” (*Pivot to Asia*), una política de reorientación masiva (*rebalancing*) de EE.UU. hacia la macro-región del Asia-Pacífico, ha sido un componente clave de la política exterior del presidente Obama en la que está clara la intención de contener los avances de China. Al 2020 Washington espera colocar en Asia-Pacífico un 60% de sus fuerzas navales y a partir de este hecho convertirla en el área principal de la estrategia global norteamericana. Parte integral de esta estrategia es el acuerdo económico

---

<sup>11</sup> Sobre las relaciones de Alemania con Rusia véase Alcalde, 2015a: 77-78.

TransPacific Partnership (TPP), del cual son signatarios nueve Estados, incluyendo al Perú pero sin la participación de China.

EE.UU. adquirió intereses económicos y de seguridad en el Asia-Pacífico desde que triunfó en la guerra con España (1898) y logró control de Filipinas. Posteriormente fue un protagonista central en la explotación de China por las potencias occidentales y fortaleció su presencia con la ocupación de Japón y la protección de Taiwán y Corea del Sur. Washington expresa el temor de que los avances de China en Asia del Este pongan en peligro estos intereses que ahora considera vitales.

EE.UU. cuenta para su estrategia con aliados de la región, como Japón, Corea del Sur, Australia, Filipinas, Tailandia y Taiwán. También posee especiales relaciones estratégicas con Singapur e India (en un escenario ampliado del Asia-Pacífico).

China, por su parte, percibe la estrategia norteamericana como un intento de frenar su ascenso regional y mundial y de limitar el creciente fortalecimiento de sus lazos con el Sudeste Asiático así como con la ASEAN y su nuevo papel en la construcción de la cooperación y la integración en el Asia (Muni y Chadha, 2014).

En realidad, China busca activamente consolidar en Asia del Este y en el Asia Central una plataforma que le permita sostener una proyección de gran potencia de alcance mundial. Y parece haber entrado en los últimos años en una nueva fase de afirmación de su posición dominante en la región, a través de una proactiva reclamación de sus límites marítimos, sin tomar en cuenta la irritación que pueda causar en sus vecinos ni en EE.UU.<sup>12</sup>

La estrategia norteamericana de disputar la afirmación de China en sus espacios regionales inevitablemente traerá una dosis de conflicto en los próximos años.

En esta perspectiva de conflicto regional, Japón aparece como una variable independiente debido a sus tradicionales aspiraciones geopolíticas, sus difíciles relaciones con China y el resurgimiento del nacionalismo en Tokio.

---

<sup>12</sup> Sobre la cooperación de China y Rusia frente a algunas acciones de EE.UU. (Alcalde, 2015a: 87-92).

## BIBLIOGRAFÍA

ABDELAL, Rawi y Adam SEGAL

2007 "Has globalization passed its peak?" *Foreign Affairs*, volumen 86, número 1 (January–February), pp. 103–114.

ALCALDE, Javier

2014 *Después de la Guerra Fría: introducción a la dinámica del orden internacional (1815-2013)*. Lima: Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2015a

*De Pedro el Grande a Putin: Un ensayo sobre la búsqueda rusa de dominio y hegemonía*. Lima: Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2015b

*La omisión de la hegemonía francesa en la visión de un orden liberal internacional de John Ikenberry. Ponencia en la Conferencia ALACIP*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

BOBBITT, Philip

2003 *The shield of Achilles: war, peace and the course of history*. Nueva York: Anchor Books.

BULL, Hedley

1977 *The anarchical society*. Nueva York: Columbia University Press.

BUZAN, Barry y Ole WAEVER

2003 *Regions and Powers*. Cambridge: Cambridge University Press

CHASE-DUNN, Christopher, Peter TAYLOR, Giovanni ARRIGHI y otros.

1994 "Hegemony and Social Change". En: *Mershon International Studies Review*, volumen 38, número 2, pp. 361-376.

CLARK, Ian

1989 *The hierarchy of states*. Cambridge: Cambridge University Press.

COOPER, Andrew Scott

2011 *The oil kings*. Nueva York: Simon and Schuster

GOLDSTEIN, Joshua

2004 *International relations*. (Quinta edición). Nueva York: Longman.

GOLUB, Philip

2010 *Power, profit & prestige.* Londres: Pluto Press.

IKENBERRY, John

2011 *Liberal Leviathan: the origins, crisis, and transformation of the American world order.* Princeton: Princeton University Press.

JACQUES, Martin

2009 *When China rules the world.* Nueva York: Penguin books.

JOFFE, Joseph

2014 *The myth of America's decline.* Nueva York: Liveright

KATZENSTEIN, Peter

2005 *A world of Regions: Asia and Europe in the American Imperium.* Ithaca: Cornell University Press.

MEARSHEIMER, John

2001 *The tragedy of great power politics.* Chicago: Norton

MUNI, Vivek y S.D. CHADHA

2014 *Asian strategic review 2014: U.S. pivot and Asian Security.* Delhi: IDSA

ORGANSKI, Arthur

1958 *World Politics.* Nueva York: Alfred Knopf.

STEGER, Manfred

2002 *Globalism, the new market ideology.* Boston: Rowman and Littlefield.

## **Política exterior y diplomacia peruana: pasado, presente y futuro**

José Antonio García Belaunde

Tengo que iniciar estas líneas diciendo que el título que se me ha asignado para este capítulo me suena un tanto ambicioso. Unas cuantas páginas para hablar de un pasado, un presente y un futuro de la política exterior peruana, pareciera un ejercicio imposible. Hago pues la advertencia del caso, lo que pretendo es plantear una mirada panorámica de lo que ha sido, es y puede ser la diplomacia peruana. Y digo bien diplomacia peruana, porque pareciera que hablar de política exterior y diplomacia es referirse a sinónimos, pues es muy difícil imaginar una política exterior sin diplomacia ya que esta es instrumental a aquella y difícil también que haya diplomacia sin política exterior. Pero quizás en el caso de nosotros cabe hacer esta distinción pues no es un absurdo pensar que en el Perú ha habido, durante mucho tiempo, una diplomacia que fue superior o en todo caso mejor definida que su política exterior, víctima de la vida tumultuosa de nuestro país en el siglo XIX que se movía entre conflictos caudillistas, golpes militares y guerras. Ya en el siglo XX, y con mucho esfuerzo, logró afirmar su perfil territorial y cierta estabilidad política, aunque no democrática la mayor parte del tiempo.

Puede afirmarse que el Estado peruano del siglo XIX, tuvo más que una política exterior articulada, un par de objetivos muy definidos: el reconocimiento de esta entidad jurídica nueva por parte de las potencias europeas, que terminará por consolidarse cuando Bartolomé Herrera es acreditado embajador ante los Estados Pontificios y la definición de su patrimonio territorial. El primer objetivo se cumple hacia mediados del siglo XIX, el segundo nos acompañará muy adentrado el siglo XX, porque si bien es cierto que el año 1942 firmamos con el Ecuador el Protocolo de Río, que parecía dar por concluido nuestro tema limítrofe, también lo es que el año 1954 Ecuador, bajo la presidencia de Galo Plaza, lo declaró inejecutable y el año 1960, el presidente Velasco Ibarra proclamó su nulidad. No quiero dejar de mencionar aquí el ejercicio de buena diplomacia que hizo el Perú entonces para lograr, de parte de los países garantes del Protocolo de Río, un texto de impecable calidad jurídica en sustento de nuestra posición. Buen testimonio de ese esfuerzo está en la correspondencia entre el presidente Manuel Prado y su representante ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Víctor Andrés Belaunde, que publicara el Instituto Riva Agüero de la PUCP, el 2009.

A esas confrontaciones diplomáticas siguieron luego conflictos armados, el primero en 1981 en la Cordillera del Cóndor y el segundo en el Alto Cenepa en 1995. Es recién en 1998, con la firma del Acta de Brasilia, que logramos consolidar los límites terrestres con Ecuador. Igualmente se podrá decir que con Chile recién en 1999, con la firma del acta para la ejecución de los compromisos del Tratado de 1929, es que cerramos finalmente el capítulo terrestre. Pero será en este siglo, con la firma del Acuerdo de Límites Marítimos con el Ecuador en mayo del 2011 y con el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya en enero de 2014 que fijó el límite marítimo con Chile, que nuestro espacio territorial y marítimo han quedado absolutamente precisados.

En paralelo a ese esfuerzo que marcó el derrotero internacional del Perú durante todos esos años —esto es desde los inicios de nuestra vida independiente hasta hace poco— hay una constante en la política exterior del país, la apuesta por crear vínculos de cooperación y fraternidad americana, para usar el lenguaje del siglo XIX. O si se quiere, optar por la integración tal como lo hemos hecho en el siglo XX y lo seguimos haciendo ahora en el siglo XXI. El Congreso de Panamá fue el inicio de esta opción que después va ser replicada en los famosos Congresos Americanos de Lima de 1845, 1856 y 1865. En su espléndido prólogo a la recopilación de documentos de dichos Congresos, el doctor Alberto Ulloa decía que “Lima fue durante más de sesenta años la capital de la solidaridad americana [...] [y que] el Perú devolvió, en preocupación por la independencia y en el celo por el sistema político americano, el auxilio que había recibido para liquidar la dominación española”.

Perú era solidario y debía, al mismo tiempo, defender su patrimonio territorial frente a amenazas de cuatro vecinos, todos ellos con los mismos problemas derivados de títulos posesorios poco claros. La herencia colonial, en este tema, fue un magma de crónicas, mapas, testimonios, bulas, reales cédulas y otros documentos, imprecisos muchos, difíciles de interpretar casi todos. Los principios de *utti possidetis* de 1810 y de libre determinación que debían guiar el proceso de delimitación territorial eran objetivamente impecables, pero llevados al campo de la aplicación concreta las dificultades eran mayúsculas y los recursos a mediaciones y arbitrajes se sucedieron y las más de las veces no resolvieron los problemas.

Un país integracionista y, al tiempo, en conflicto con los vecinos. Parecía contradictoria la política exterior peruana, como si basculara, al decir de Bruce Saint John en *Foreign Policy in Peru* (1992), entre la confrontación y sus iniciativas de cooperación. Henry Kissinger, en *Diplomacy* (1995), afirma que las relaciones internacionales se han desarrollado más en la esfera del



conflicto que de la cooperación y creo que Saint John se inspira en la misma lógica de pensamiento. Yo por mi parte creo firmemente que el Perú se guiaba a partir de la siguiente reflexión, que generar vínculos de cooperación debería servir para mejorar el tratamiento de los conflictos, que eran básicamente territoriales. No se trataba pues de una contradicción nacida de una falta de criterio o de orientación, sino de la convicción de poder manejar las situaciones difíciles con más solvencia al existir intereses convergentes.

Puede afirmarse, con la mirada desde este siglo, que ese esfuerzo quizá fue inútil. Que ni la proclamada solidaridad del siglo XIX ni las iniciativas de integración del siglo XX lograron que los latinoamericanos seamos más unidos y que hayamos, los peruanos, evitado conflictos vecinales. Y la historia nos da la razón, nuestros esfuerzos del pasado naufragaron con la guerra del Pacífico y los proyectos integradores de los 60, no evitaron nuestras guerras con Ecuador. Pero en ello todos tenemos nuestra cuota de responsabilidad. Empezando por Bolívar, quien instruyó a Vidaurre que hiciera naufragar el Congreso Anfictiónico de Panamá para crear la Federación de los Andes en las que cifraba todas sus ilusiones. Una gran nación confederada bajo la égida de la Gran Colombia. Y se perdió todo lo avanzado en Panamá, entre otras cosas un proyecto de crear mecanismos de solución de controversias entre nuestras naciones, que abortó allí mismo y que ninguna iniciativa posterior ha intentado rescatar. Recién en la segunda mitad del siglo pasado retomamos la iniciativa de búsqueda de unidad, muy inspirada en el proceso que se estaba dando en Europa entonces. Nuestra integración pareció siempre un homenaje, más bien retórico, a los padres fundadores de nuestras independencias. Careció siempre de convicción y brío.

Quizás sea porque América Latina, al no haber tenido la experiencia dramática de las dos guerras mundiales ni otras amenazas serias a su independencia política, no haya sido capaz de definir mecanismos de cooperación muy sólidos y con permanencia en el tiempo. Con mucha facilidad las instituciones que hemos creado, las muy elaboradas o las no tanto, tienden a la obsolescencia en relativo corto plazo, quizá en esa tarea haya habido mucho de copia y poco desarrollo original. Pienso que nuestra región, con un pasado de escasas relaciones económicas, sin tener que dar el grito de esperanza “nunca más”, como hicieron los europeos en el año 1945 y sin un “telón de acero” que nos dividiera, nuestros proyectos de integración eran mucho más gestuales, más de discurso sobre lo que debía hacerse, que un *desideratum* político.

Decía que de alguna manera sentimos en la diplomacia peruana que en el año 1942 concluyó esa larga etapa de definición de nuestro territorio. Apenas un año antes Alberto Ulloa escribía en *Posición Internacional del Perú*: “en el

horizonte visible, nuestra expresión internacional tiene que ser fundamentalmente territorial [...] hemos vivido durante ciento veinte años y seguiremos viviendo por muchos más todavía en función de nuestro territorio". Luego, aunque quedaron algunos rezagos que aparecerían en más de una oportunidad, esa generación de diplomáticos se sintió libre para emprender la tarea de darle al Perú una presencia internacional. ¿Qué mejor escenario para ello que la recién creada Organización de las Naciones Unidas? Por eso no deja de llamarnos gratamente la atención, a nosotros sus colegas de otras generaciones, que figuras como Víctor Andrés Belaunde y el propio Alberto Ulloa Sotomayor fueran reconocidos como eminentes colaboradores de ese nuevo orden jurídico y político que se inicia con la Carta de San Francisco. O que Raúl Porras, ya como Canciller, haya dado ejemplo de integridad política y respeto al principio de solidaridad americana, justamente en una reunión de cancilleres americanos. De alguna manera fueron los pioneros en el Perú del multilateralismo, que se ofrecía como instancia donde ejercer diplomacia y acrecentar la presencia internacional del país.

Hablamos de personalidades distinguidas del país que eran intelectuales prestigiosos que devinieron diplomáticos para servir a su país. Llegaron a la Cancillería con su sabiduría y talento, para defender nuestros intereses y formaron a generaciones siguientes. ¿Podríamos acaso negar la influencia de Porras, Ulloa y Belaunde en gente como Miguel Bákula, Javier Pérez de Cuéllar o Carlos García Bedoya para mencionar solo algunos nombres? Estos últimos sí eran fundamentalmente diplomáticos. En 1970 cuando el camino ya está desbrozado por la cancelación de hipotecas territoriales y la avanzada de los maestros, puede entonces el Perú articular una política exterior comprensiva, de múltiples escenarios y metas, con una diplomacia en condiciones de llevarla adelante. Perú al pie del orbe, como dice el poema de Vallejo. Perú jugando en varios tableros como quería Carlos García Bedoya, el arquitecto de esa nueva diplomacia.

Había de todo en el nuevo esquema, audacia, riesgos y mucha fineza. Un escenario nuevo se abría al Perú pues de alguna manera la confrontación Este-Oeste empezaba a compartir atención y tensión con el debate Norte-Sur, que irrumpía con fuerza en el debate internacional. La emergencia a la vida independiente de países había estado bajo dominación colonial y todos ellos en distintos niveles de pobreza, hizo que el debate sobre el desarrollo o de las relaciones entre países del norte desarrollado y del sur en desarrollo, tuviera mayor dimensión y, por tanto, presencia internacional. Es en ese ámbito en el que buscamos resolver muchas aspiraciones, varias necesidades y algunos conflictos. Un espacio nuevo y sugerente, el multilateralismo institucionalizado en las Naciones Unidas y otros foros concurrentes, que ofrecía seductoras posibilidades de acción pero que exigían asumirlas con el cuidado

necesario para no enajenar la buena voluntad en nuestro entorno geográfico. Para entonces resultaba claro que, como rezago de la guerra fría, todavía existían alineamientos muy fuertes en nuestra región. La fascinación que podía despertar esta nueva dimensión de la acción diplomática no debía hacernos olvidar las exigencias que nos demandaba la vecindad inmediata y la regional, que por rutinarias podían aparecer opacas, sin las galas y luces que ofrecía un mundo nuevo que se presentaba ancho y no ajeno, pero de menor significancia para nuestra vida nacional.

Bien sabemos que la diplomacia se mueve entre la dimensión geográfica y la historia, son sus variables fundamentales. El espacio nos da los referentes permanentes, condiciona nuestras más importantes relaciones y determina sus prioridades. El tiempo nos revela la verdad, al ofrecernos la perspectiva necesaria para juzgar los hechos del pasado y nos exige saber actuar frente a nuevos desafíos. Por ello no debía perderse una perspectiva que complique el espacio regional con la necesaria proyección mundial.

Uno de los retos más interesantes y más exitoso en su resolución fue, qué duda cabe, la batalla por la consagración de la doctrina de las 200 millas marítimas. Aunque iniciada tímidamente en 1947 y reafirmada en la Declaración de Santiago en 1952, es recién a finales de los 60 y en los 70 que se vuelve muy intensa y prioritaria para la diplomacia peruana. La confrontación del Perú con los Estados Unidos por la captura de embarcaciones atuneras en nuestras costas se había iniciado durante el primer gobierno de Fernando Belaunde y se hará mucho más crítica durante el gobierno militar de Velasco Alvarado, porque se sumaba a la confrontación por los casos de expropiación sin “pago justipreciado, efectivo y oportuno” como pretendía los Estados Unidos. Se hizo un manejo diplomático de crisis que generaron decisiones soberanas que interpelaban, de alguna manera, el orden internacional aún vigente aunque cuestionado por la aparición de los nuevos actores, las naciones recién independizadas con sus demandas, proyectos y, también, ideologías. Por ello el significado tan especial para el Perú que en 1982 se firmase la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar que transforma las viejas normas y que, hay que decirlo, en lo fundamental consagró la tesis peruana. Paradojas de nuestra política nacional, pues aún no somos parte de dicha Convención.

Convengamos en que fue clara para la diplomacia peruana que su mayor presencia internacional era funcional a la política interna. La confrontación con Estados Unidos sobre las actividades de pesca de sus flotas en nuestras costas o la disputa por las nacionalizaciones de compañías americanas hacía indispensable la presencia del Perú en los foros internacionales, para reforzar nuestra posición y adelantar pronunciamientos en nuestro favor. La

Declaración sobre el Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados que fueron aprobadas por la Asamblea General de la ONU, son testimonios de esos años particularmente intensos para el debate económico internacional y que tenían como telón de fondo la crisis del petróleo que acabó con la energía barata que había sustentado el desarrollo industrial de las grandes potencias.

En el campo regional diremos que a falta de avances significativos en el proceso de creación de la zona de libre comercio latinoamericana llamada ALALC optamos por un proceso de mayor ambición y profundidad, el Acuerdo de Cartagena, conocido durante años como Grupo Andino. Aspirábamos a ir más allá del libre comercio y establecer un mercado común entre los seis países sudamericanos que un momento determinado fuimos socios. La realidad se encargó de mostrarnos los límites de ese proyecto. Eran tiempos de proteccionismo y nos costaba dismantelar esa panoplia de medidas en favor de la integración. Pero sin terminar con dismantelar las barreras arancelarias y para arancelarias entre nosotros, iniciamos la tarea de negociar la unión aduanera. Perdimos años tratando de aprobar un arancel externo común y solo logramos perder credibilidad. El que finalmente se obtuvo en 1992, para tres de sus cinco miembros, desapareció con la salida de Venezuela de la CAN. Volveremos más adelante sobre esto, pero no quisiera dejar de mencionar que en esos años de tantas iniciativas internacionales, fuimos capaces de alentar la coordinación latinoamericana para el gran debate internacional sobre el desarrollo y las relaciones del norte con el sur, primero a través de la llamada CECLA, la que adoptara en 1970 un conjunto de principios sobre las relaciones económicas entre los Estados, que se denominó “Decálogo de Torre Tagle”. Luego apoyamos a México y Venezuela en la creación del Sistema Económico Latinoamericano, que era una manera de institucionalizar esa coordinación, dejada antes a la iniciativa del país que ejercía la presidencia pro-tempore y de prestar soporte técnico a nuestros negociadores.

Hacia finales de esa década, en 1979 y por iniciativa del Canciller peruano García Bedoya, se conforma el Grupo Andino político, con la creación —no muy ortodoxa jurídicamente hablando— del Consejo Andino de Cancilleres. Su participación de este órgano en la crisis de Nicaragua evitando el envío de una fuerza de paz de la OEA, fue exitosa y sentó un precedente, que fue retomado por el Grupo de Contadora pocos años después. También fue exitosa su intervención para hacer fracasar una intentona golpista en Bolivia y en vincular la integración a la vigencia de la democracia. Se dirá que algo de paradójico había en esto pues dos de los tres países andinos no vivían en democracia, pero estaban en transición hacia ella y de esta forma afirmaban sus procesos. En 1980, en Riobamba, Ecuador, los andinos aprueban su carta

democrática, que creo yo debe ser la primera de las que luego se sucedieron en la región; cláusulas democráticas que hemos venido a denominar.

Si los setenta fueron para el Perú de una extraordinaria actividad moviéndose indistintamente en la escena global y en la escena regional, los 80 reducirán nuestro espacio fundamentalmente por la crisis de la deuda. Sin embargo hay que mencionar que la tesis de pagar solo el 10% de nuestros ingresos por exportaciones que planteó al inicio de su primer gobierno Alan García, aunque no fue seguida si suscitó una respuesta de los Estados Unidos al problema, el llamado Plan Baker. Si bien no funcionó por su diseño, si abrió el camino al llamado Plan Brady al que se acogieron la mayoría de los países latinoamericanos endeudados, entre ellos el Perú.

No voy a entrar al detalle sobre lo que significó para América Latina la llamada década perdida. Asumiendo que no existía ningún espacio para el diálogo norte sur, el Perú concentró su actividad en la región y dentro de la región en el ámbito político. Así se crea, en Lima en 1985, el Grupo de Apoyo a Contadora, que será convertido luego en Grupo de Río. Su número reducido, ocho países miembros, la representatividad de los mismos, estaban las economías más grandes de América Latina y su clara vocación democrática lo convirtieron, durante años, en un interlocutor válido con el resto del mundo. Ya en este siglo se ha convertido en la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC). Para algunos como Hugo Chávez se cumplía un viejo sueño: tener una OEA sin los Estados Unidos, y ciertamente lo es. Pero también es verdad, como suele ocurrir en este tipo de experiencias, al ampliarse la membresía se redujeron los denominadores comunes.

El liberalismo económico que recorre a la región en los años 90 dará un nuevo impulso a la integración, esta vez ya no como un ejercicio de creación de un mercado cerrado excesivamente protegido sino más bien como una plataforma para la inserción competitiva en la economía internacional. Ello pasará por asumir la teoría del regionalismo abierto que definió la CEPAL en su momento y que no era otra cosa que profundizar nuestra integración al tiempo que establecíamos lazos de integración con otros países y regiones. Así fue como el Grupo Andino revive como un ave fénix multiplicando su comercio y rescatando su ámbito político. Es también el momento estelar de Mercosur, iniciado originalmente con doce protocolos de integración entre Argentina y Brasil y convertido luego en un esquema de integración al que adhirieron Uruguay y Paraguay, tan ambicioso como el europeo o el andino, pero sin ninguna institucionalidad para esa ambición. No solo las decisiones no eran vinculantes, sino su sistema de solución de controversias resultó débil.

Hacia finales de la década vientos de fronda aparecieron en la región andina con la elección de Hugo Chávez. Con su discurso bolivariano buscaba un nuevo

impulso para la integración, pero para él no debía ser económica sino política en primer lugar. Desarrolló la tesis que América del Sur era un espacio donde convivía el bolivarianismo de los países del Atlántico Sur con el “monroísmo” (por el Presidente Monroe) de los países del Pacífico Sur. A partir de este axioma que parecía orientar toda su actividad, estableció una suerte de guerra fría de baja intensidad entre estos dos modelos. La salida de Venezuela del Grupo Andino primero y la posterior elección de Evo Morales en Bolivia y de Rafael Correa en Ecuador determinaron un cambio sustancial en la integración andina y sudamericana. La ya entonces Comunidad Andina dejó de tener un *animus societatis* indispensable para cualquier proyecto común. El libre comercio terminó siendo un concepto emblemático para distinguir los revolucionarios bolivarianos de los demás, considerados pro yanquis. Si algo simboliza este concepto divisor de aguas son los acuerdos comerciales con los Estados Unidos primero y luego con Europa; lo empezaron a negociar los cuatro países andinos y terminaron suscribiéndolo solo Colombia y Perú. El proceso andino se quedó paralizado con lo adquirido en sus más de 30 años, apenas una zona de libre comercio. No le fue mejor a Mercosur, que se entrampó en una crisis que nadie puede ocultar tanto en su zona de libre comercio como en su muy perforado Arancel Externo Común y que tiene que ver tanto con su falta de institucionalidad, como con la falta de voluntad política integradora de los socios mayores.

En el campo sudamericano el proyecto de convergencia de los procesos de integración entre MERCOSUR y la Comunidad Andina al que se quería llegar cuando se lanzó el 2004, desde el Cuzco, Comunidad Sudamericana de Naciones, se desvirtuó al convertirse en UNASUR. No porque cambiase el nombre, sino porque el proyecto ya no tiene componentes comerciales y económicos. Busca ser un foro de cooperación política y tiene su mayor desafío, y para mí su mayor interés, en la posibilidad de articular grandes entendimientos en materia de conectividad de la región. En una región tan fragmentada como la sudamericana, el desarrollo de la infraestructura física que nos conecte en el interior es fundamental.

Con este panorama regional me tocó asumir las responsabilidades de gobierno en el 2006. Consciente era yo de la importancia para el Perú de la opción por la integración que ha caracterizado su política exterior desde el inicio de la república. En vista del agotamiento evidente de los esquemas ya transitados llegué a la conclusión que quizás la mejor manera de hacer integración era con varios menús, cada uno de acuerdo al interlocutor que se tiene. Así lo creímos y aceptamos que podían separarnos muchas cosas en el plano ideológico con el Ecuador, pero ambos coincidíamos en la necesidad de profundizar la integración bilateral y en particular la fronteriza.

No dudo que esa extraordinaria vinculación con Ecuador allanó el camino para el acuerdo de límites marítimos. Hasta entonces Ecuador había sostenido, al igual que Chile, la tesis de que la Declaración de Santiago era el tratado de límites marítimos entre los tres países. Será con la firma de las Notas del 2 de mayo de 2011, que Ecuador acepta que este es el límite marítimo que tiene con el Perú y se desiste de ir a la Corte de La Haya, para lo que Chile presionaba.

De igual manera marcamos el derrotero a seguir con otros países. Pienso particularmente en Bolivia, que pese a los desencuentros entre los Presidentes García y Morales, logramos tener un importante acuerdo en Ilo en el 2010, cuando renovamos con visión moderna nuestro compromiso de ofrecer facilidades de acceso al Pacífico. Es lamentable que el Congreso de la República se haya demorado ya cinco años sin ratificar dicho convenio. De alguna manera lo avanzado con Bolivia, queda en suspenso y enviamos mensajes contradictorios a este importante vecino.

Colombia y Brasil son dos países con los que históricamente hemos tenido vinculaciones débiles. Sin embargo ha habido una determinación importante para enriquecerla. Una frontera complicada la que tenemos con Colombia por la presencia de guerrilla y, sobre todo, el narcotráfico ha servido para contar con instrumentos de cooperación policial y militar. Las afinidades en materia de política económica han permitido a ambas naciones, junto con Chile y México, abrazar la iniciativa de la Alianza del Pacífico. Con Brasil el desarrollo y profundización de las relaciones ha sido un largo proceso. Buenas siempre, pero en los últimos tiempos han tenido más contenido; la cooperación amazónica, el compartir la iniciativa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, el acuerdo de libre comercio Perú-Mercosur y la presencia de importantes inversiones brasileñas en nuestro país le han dado nueva dimensión y perspectiva a este vínculo que parecía frenado por cierta desconfianza alimentada por viejas teorías geopolíticas, que tenían que ver más con la fantasía que con la política real.

Chile será por siempre una prioridad de la política exterior peruana. Se trata de un país vecino, con una relación histórica muy marcada por el recelo y el temor. Los chilenos recelan por lo que llaman irredentismo peruano, los peruanos temen un expansionismo chileno. Pero Chile es también el país de ingentes inversiones en el Perú, el destino de inversiones peruanas algo menos significativas pero también importantes, acoge algo más de cien mil inmigrantes peruanos, mientras que Tacna se beneficia del paso diario de tres a cuatro mil chilenos que buscan toda clase de servicios, particularmente médicos. Es una relación compleja que duda cabe, con posibilidad de volverse

más difícil de manejar por el tema de la salida al mar de Bolivia y la necesaria consulta al Perú si se ofreciera por Arica.

El Gobierno anterior ya había planteado el tema de la delimitación marítima y Chile se había negado a negociar. Me tocó insistir en la negociación y ante la reiterada negativa proceder a demandarlos ante la Corte Internacional de Justicia. Fue el presidente Alan García quien acuñó el concepto “cuerdas separadas” y no sin dificultad se logró que el caso en La Haya no perturbe los flujos migratorios, comerciales y de inversiones. Es justo reconocer que la presidencia de Sebastián Piñera, ayudó a este propósito. Fue él quien declaró lo que está en La Haya debe quedar allí.

La demanda del Perú contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia para que defina los límites marítimos entre ambos países fue un ejercicio de diplomacia exenta de recursos mediáticos y ajustándose a derecho. Planteamos a la Corte dos puntos, que se nos reconozca la soberanía sobre una superficie marítima de 29.000km<sup>2</sup>, que llamamos triángulo exterior y que se encontraba dentro de las doscientas millas peruanas pero que Chile desconocía e incluso llegó a denominar, en alguna ley, “mar presencial” y que defina los límites marítimos a partir del punto Concordia hasta las doscientas millas con una línea equidistante. El resultado fue ampliamente satisfactorio. La Corte nos reconoció la soberanía sobre todo el llamado triángulo exterior y afirmó que entendía existía un acuerdo tácito, y este concepto resultó ser una novedad o innovación que hace la Corte, pero que no era un acuerdo de límites a todo propósito, por consiguiente con base a la cifras que brindó la FAO sobre el área donde se pescaba en los años 50, definió que el paralelo solo llegaría hasta la milla 80 y luego establecía una línea equidistante hasta la milla 200. Recuperamos así 50.000km<sup>2</sup> de superficie marítima, un 75% de lo que solicitamos a la Corte.

La última iniciativa importante del Perú fue el año 2011, cuando Alan García convocó a los presidentes Felipe Calderón de México, Juan Manuel Santos de Colombia y Sebastián Piñera de Chile a reunirse en Lima para consagrar la iniciativa de la Alianza del Pacífico. Con ella quisimos dar un salto conceptual para retomar la integración económica y comercial privilegiando el criterio de afinidad en la concepción del desarrollo y de los modelos económicos sobre el exclusivo de vecindad. Logramos, casi al final de gobierno y después de haber intentado sin éxito articular a todos los países ribereños del Pacífico Latinoamericano, dar inicio a un proyecto que es muy moderno y que tiene bases sólidas en la medida que no solo compartimos visiones sino vínculos institucionales, ya que los cuatro países tenemos acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea; dos de ellos con China, tres son miembros de APEC y acaban de firmar el acuerdo TPP (Acuerdo Transpacífico). Esta



nueva iniciativa ha generado un muy creciente interés y sin duda un reconocimiento internacional. Nuevamente el Perú aparece contribuyendo a la causa de la integración latinoamericana que es, también, una causa por la paz.

### **¿El Futuro?**

Queda imaginar el futuro y sus relaciones internacionales y es mejor ser cautos y plantearse horizontes medianos. Soy de los que desconfío de los pronósticos en materia internacional. La evolución de los hechos internacionales puede terminar siendo muy diferente a lo que nos imaginamos o de lo que se planificó. Tenemos los temas de siempre y además, pesando cada vez más en la agenda del país, aquellos que hacen a la globalización. Hoy por hoy sabemos que hay una agenda positiva como la protección del ambiente, el cuidado de la diversidad y otra que podíamos llamar negativa y se refiere a temas como el crimen internacional, el narcotráfico, entre otros. Esos temas ya nos exigen definiciones y, diría más, iniciativas. En muchos de esos temas hay intereses concretos del Perú a ser defendidos sino promovidos. No podemos dejar que sean otros los que nos impongan sus visiones. No ahora que hemos logrado definir un perfil. Somos una nación emergente, con señas unívocas a la que se le identifica claramente a nivel internacional. Ese es un patrimonio adquirido. Preservarlo y acrecentarlo debe ser el norte de la política exterior y de la diplomacia del Perú. En ello radicará su modernidad.



## **II. Los Retos en la Política Bilateral**



# Las perspectivas con los países limítrofes

Fabián Novak

## 1. Introducción

Existe consenso en la doctrina, respecto de que la política exterior de un país está signada en gran parte, por su realidad geográfica (García Bedoya, 2013: 81 y 83). Esto implica que la proyección internacional de un país, no solo responde en gran medida a las características de la geografía interna del Estado (extensión geográfica, posesión de recursos naturales, perfil costero o mediterráneo, etc.), sino también al espacio dentro del cual se ubica y la realidad vecinal con que cuenta.

Esto último, precisamente, llevó a los teóricos a plantear la teoría de los círculos concéntricos, según la cual, la política exterior de un país debe partir por sus relaciones vecinales, para luego proyectarse a los ámbitos subregional, regional y mundial (Morelli, 1995: 29).

Al respecto, se debe señalar que el Perú ha privilegiado desde siempre en su política exterior una relación de paz y buena vecindad con todos sus vecinos. Ha sido respetuoso del Derecho Internacional y de los mecanismos de solución pacífica para resolver sus diferencias y definir sus límites, buscando en todo momento la cooperación e integración vecinal.

Precisamente, el presente capítulo, pretende establecer un breve recuento de la evolución de nuestras relaciones con cada uno de nuestros vecinos, para luego indicar el objetivo central que en nuestro criterio, estas deberían alcanzar a mediano o largo plazo, señalando además las acciones a emprender para tal efecto.

## 2. Evolución y perspectivas de la relación vecinal

### 2.1. Bolivia

Las relaciones con el país altiplánico se establecerían desde su creación misma como república independiente. En una primera gran etapa, es decir, desde 1826 hasta fines del siglo XIX, se emprenderían con Bolivia hasta tres procesos de federación o confederación (1826, 1837 y 1880), los mismos que fracasarían por diferentes razones, que van desde intereses caudillistas y regionales hasta la intervención militar de terceros países (Bruce St. John, 1999: 12-19); asimismo, se desatarían numerosas crisis por el comercio

bilateral que llevaron incluso a la posibilidad de un conflicto armado (Paz Soldán, 1878: 8-10), a lo que debe sumarse el inicio de las negociaciones para la definición de nuestros límites y el desarrollo de la funesta Guerra del Pacífico.

La culminación de la guerra no solo trajo la amputación territorial de los aliados sino también períodos de discordia y recelos entre ellos. Por un lado, los peruanos responsabilizaban a Bolivia por su ingreso a la guerra y resentían su pronto retiro de la misma, como también le increpaban sus gestiones secretas para adjudicarse el puerto peruano de Arica. Por otro lado, los bolivianos reprochaban al Perú su lógica negativa de que se le entregue Tacna y Arica como compensación a su mediterraneidad, así como por la suscripción del tratado de 1929 y la inclusión del art. 1 en su Protocolo Complementario (Novak y Namihas, 2013: 22-90).

No obstante, con el discurrir del siglo XX, se inicia una segunda etapa en la que se irían disipando algunos de estos recelos, permitiendo construir una relación más armoniosa. En este sentido, el Perú realizaría diversas acciones para evitar el conflicto entre Bolivia y Paraguay por el Chaco Boreal (1932-1935) (Wagner de Reyna, 1997: 265-267); se definirían pacíficamente los límites territoriales tanto en el sector del Collao como en el sector de la selva (1909 y 1925-1939); y, se acordaría delimitar el lago Titicaca y establecer en la década del cincuenta el régimen de condominio exclusivo e indivisible sobre sus aguas. Décadas después, en 1992, se celebraron los denominados “Convenios de Ilo” lo que produciría un giro en la relación con Bolivia al poner en evidencia la sensibilidad del Perú frente al problema de su mediterraneidad. A ello le siguió un incremento en el comercio bilateral, la inversión y el turismo, y la multiplicación de acuerdos de cooperación en diferentes ámbitos (Novak y Namihas, 2013: 93-195). Recientemente, Perú y Bolivia llevaron a cabo el Encuentro Presidencial y Primera Reunión de Gabinete Binacional de Ministros que establece un sistema de seguimiento y fiscalización presidencial respecto de los acuerdos alcanzados entre ambos países.

Lamentablemente, no obstante estos avances, lo cierto es que los Convenios de Ilo no tuvieron los resultados esperados, el nivel de intercambio económico sigue siendo cualitativamente bajo y la cooperación en muchos ámbitos no funciona a la altura de los problemas comunes que la misma intenta resolver. A ello deben añadirse los inconvenientes que ocasionan los distintos modelos de desarrollo existentes en ambos países, en la búsqueda de mayores espacios de encuentro y cooperación, así como el pendular acercamiento de Bolivia al Perú y a Chile (Deustua, 2004: 24) según las coyunturas, a efectos de resolver

su enclaustramiento marítimo. Todo ello ha dificultado construir con Bolivia una relación a la altura de nuestro origen e historia común.

Por tal razón, consideramos que con Bolivia debemos superar una vecindad que gire en torno a su problema de mediterraneidad, para construir una visión más amplia y compartida de desarrollo de nuestras zonas fronterizas, tanto altiplánicas como amazónicas, lo que implica no solo un trabajo conjunto para enfrentar de manera eficaz las diversas amenazas comunes a nuestra seguridad sino también ejecutar proyectos de desarrollo, infraestructura e interconexión así como de preservación de nuestros recursos. Ello a su vez debe ser acompañado de una intensificación de nuestras relaciones económicas, comerciales y de inversión.

Para materializar este objetivo, creemos pertinente trabajar sobre los siguientes lineamientos:

- a. Convertir los puertos peruanos —como Ilo y Matarani—, en los principales puertos de ingreso y salida del comercio boliviano.
- b. Desarrollar proyectos de integración eléctrica y energética que puedan servir como magnífico complemento para impulsar los puertos del sur del Perú. Asimismo, realizar los estudios necesarios para viabilizar la exportación de GLP y gas boliviano por dichos puertos.
- c. Incrementar el comercio bilateral así como el nivel de las inversiones recíprocas, para lo cual resulta fundamental que ambos Estados garanticen el respeto a los acuerdos internacionales suscritos, a la propiedad privada y a las inversiones extranjeras.
- d. Fomentar el turismo bilateral así como ofertas turísticas conjuntas hacia terceros países.
- e. Recuperar las capacidades ambientales de la cuenca del río Suches así como las aguas del lago Titicaca.
- f. Impulsar proyectos de desarrollo e integración en la zona fronteriza vinculados a la reducción de la pobreza y prestación de servicios de salud y educación.
- g. Garantizar los derechos de los migrantes peruanos en Bolivia y viceversa, trabajando para eliminar cualquier prejuicio o conducta xenofóbica.

- h. Implementar plenamente los mecanismos de integración y desarrollo fronterizo (zonas de integración fronteriza, comités de fronteras, CEBAF, etc.), y desarrollar también proyectos de integración que incluyan a Chile, a efectos de generar un polo de desarrollo trinacional y abandonar la política del 2 a 1.
- i. Finalmente, intensificar la cooperación bilateral en la lucha contra delitos transnacionales que aquejan a ambos países como son, principalmente, el tráfico ilícito de drogas, el contrabando, la trata de personas, la minería ilegal y el tráfico ilícito de armas.

## **2.2. Brasil**

Desde los inicios de la República, el Perú fue consciente de la importancia y la dimensión de este país en el contexto sudamericano y mundial. Prueba de ello, fueron los esfuerzos de nuestras autoridades por establecer relaciones diplomáticas con dicho Estado, lo que se concretaría en 1826. Posteriormente, vino una larga etapa de definición de nuestros límites terrestres y de la libre navegación del Perú por el Amazonas (1841-1909), luego de lo cual se iniciaría una etapa denominada “del cordial desinterés” (1910-1974), en la que celebraríamos diversos tratados bilaterales, Brasil asumiría un rol mediador importante en conflictos del Perú con terceros países —en particular con el Ecuador—, aunque en ningún caso esta relación se convertiría en una de cooperación o integración (Novak y Namihas, 2012: 19-85).

Será recién con el gobierno de Morales Bermúdez en el Perú que se iniciaría un mejor entendimiento con el Brasil, particularmente a partir del encuentro de este con su par brasileño Ernesto Geisel, lo que marcaría un punto de quiebre. En efecto, a partir de este momento se comenzaron a identificar numerosas coincidencias entre estos dos países (Costa, 1988: 60-62; Bákula, 2002: 736). Sin embargo, habría que esperar varias décadas para que en el 2003 se logre, finalmente, materializar una relación madura entre ambos Estados con la suscripción de la Alianza Estratégica, la misma que se profundizaría en el 2006, provocando que la agenda bilateral se enriquezca y diversifique.

Esta evolución positiva de nuestras relaciones con el Brasil fue producto de una visión realista y pragmática de nuestra política exterior, que tomó conciencia que conformamos el espacio amazónico más extendido, que ocupamos estratégicamente el centro sudamericano y que tenemos la posibilidad de acceso a los océanos Atlántico y Pacífico; además, se internalizó los beneficios de una asociación profunda y diversificada con perspectivas de proyectarse entre otros espacios, en particular, hacia la cuenca del Pacífico.



Todo ello nos permite señalar que nuestro objetivo con Brasil, debe ser consolidar y profundizar nuestra alianza estratégica. Para materializar este objetivo, creemos pertinente trabajar sobre los siguientes lineamientos:

- a. Culminar con el proceso de incorporación del Perú al Sistema de Vigilancia de la Amazonia Brasileña y asimismo fortalecer la cooperación militar con ese país, de manera tal de consolidar la zona de paz y seguridad sudamericana y construir una política de confianza y seguridad entre el Perú y Brasil. Los beneficios que pueden darse producto de esta integración son incalculables y, asimismo, abordan diversos aspectos vinculados al cuidado del medio ambiente, control de tráfico fronterizo y de delitos transnacionales, entre otros.
- b. Concluir el proceso de interconexión vial (ejes interoceánicos del Amazonas, del centro y del sur) así como la interconexión aérea y fluvial, de cara al desarrollo de las zonas fronterizas como también a la penetración de los mercados en el Asia Pacífico y el oeste estadounidense. El establecimiento de mayores frecuencias aéreas significa un incremento del turismo entre ambos países con el consecuente aumento del ingreso de divisas. A este objetivo también contribuye la facilitación del tránsito por carretera.
- c. Culminar con la mayor prontitud posible los estudios destinados a concretar el proyecto del tren bioceánico con China, pues ello abre perspectivas incalculables de comercio birregional. Al respecto, Brasil debe tener en cuenta que el Perú ya se ha insertado económica e institucionalmente en la cuenca del Pacífico, que tiene acuerdos de libre comercio con muchos países de dicha región, y que sus puertos se encuentran más cerca de las zonas de mayor dinamismo amazónico brasileño que los de ningún otro vecino.
- d. Impulsar una mayor conexión entre los gobiernos regionales y federales fronterizos, lo que incluye a las poblaciones indígenas, al gobierno central y al sector privado, a efectos de identificar proyectos de mutuo interés que alienten el crecimiento y desarrollo de estas zonas. Existen, sin duda, oportunidades de negocios, comercio e inversión entre ciertas regiones del Perú y Brasil, económicamente complementarias.
- e. Impulsar las áreas de integración fronteriza, creadas hace pocos años, en particular en la zona del Acre y Madre de Dios. Esto permitirá que las poblaciones fronterizas perciban directamente los beneficios de la integración peruano-brasileña, convirtiéndolos en actores activos de este proceso. Asimismo, es importante que los gobiernos del Perú y Brasil

inviertan en obras de desarrollo económico y social en estas áreas, y también desarrollen actividades conjuntas de apoyo a sus poblaciones, buscando elevar sus niveles de vida y perspectivas de futuro.

- f. Diversificar nuestras exportaciones al Brasil y asimismo exportar cada vez más productos con valor agregado, de forma tal de corregir el déficit de la balanza comercial que desde hace mucho existe en perjuicio del Perú. En este sentido, resulta también importante que mediante un diálogo franco y directo con el Brasil, este elimine toda restricción o elemento proteccionista (barreras para arancelarias, restricciones sanitarias y fitosanitarias, simplificación de la compleja normativa impositiva brasileña, facilitación del control fronterizo y de acceso al crédito, etc.) que limite el libre comercio entre nuestros dos países.
- g. Abrir nuevas oficinas comerciales en Brasil además de la de São Paulo, como por ejemplo en Belo Horizonte y en alguna ciudad del nordeste brasileño, que podrían ser muy útiles para difundir las oportunidades de comercio e inversión en el Perú, como también las ventajas que puede ofrecer el gran mercado brasileño.
- h. Atraer a los aproximadamente seis millones de turistas brasileños que visitan el mundo en busca de descanso y esparcimiento. En el 2014, solo 147,875 brasileños arribaron al Perú. En tal sentido, es necesario desarrollar políticas de promoción de la cultura y gastronomía peruana en el Brasil, como ventajas comparativas para atraer el turismo brasileño.
- i. Mantener el trato directo entre los presidentes de ambos países, así como reuniones semestrales o anuales de trabajo donde no solo se pase revista respecto del avance en la ejecución de los acuerdos alcanzados, sino también se impulsen nuevos temas en beneficio de las poblaciones de ambos países. Estos mecanismos de diálogo presidencial han demostrado hasta el momento, una gran eficacia para resolver problemas e impulsar nuevos temas en la relación bilateral, por lo cual no solo deben ser retomados sino también fortalecidos, pudiendo ser acompañados de un diálogo a nivel de gabinetes ministeriales.
- j. Aprender de los programas sociales que el Brasil ha venido ejecutando durante los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Roussef, a efectos de implementarlos en el Perú, con las variantes necesarias. Esto con el propósito de reducir los niveles de pobreza, incrementar el tamaño de nuestra clase media y lograr un mayor equilibrio en la distribución de la riqueza.

- k. Profundizar la integración energética peruano-brasileña, incluyendo proyectos hidroeléctricos. Sin embargo, esta integración debe tener en cuenta aspectos medioambientales y sociales, que generen una convergencia y apoyo de las poblaciones de ambos países —especialmente fronteras— a los proyectos de integración que se ejecuten, evitando así conflictos y oposición.

### 2.3. Chile

En el caso de la relación con Chile, como país vecino, podemos distinguir cuatro etapas. La primera de ellas se inicia con la Guerra del Pacífico en 1879 y termina con la suscripción del Tratado de Lima de 1929. Obviamente la relación en este período estuvo marcada por el belicismo y la hostilidad a lo que siguió el abuso de la potencia ocupante y la consiguiente amputación territorial. Fue un período determinante que ensombreció todo el futuro de la relación, que estaría signada por la desconfianza y el recelo (Basadre, 1969; Belaunde, 1919). Según Zapata, “en esta primera etapa se forma el imaginario nacional sobre el otro país y se escriben los libros y obras artísticas claves, que fundamentan en cada uno la postura sobre el vecino [...] incorporando una imagen negativa del otro” (Zapata, 2011: 18;).

La segunda etapa comienza en 1930 y se extiende hasta mediados de los setenta, caracterizada por ser una fase más fluida y donde Chile tendrá una participación como activo mediador en el conflicto con Colombia por el control de Leticia (1933) y como garante del Protocolo de Río de Janeiro celebrado entre el Perú y Ecuador en 1942, a lo que se sumó la suscripción de un acuerdo comercial destinado a sentar las bases para la facilitación del intercambio de bienes y servicios entre los dos países. También en esta etapa se asumen posiciones comunes en el ámbito multilateral, concretamente en la declaración de 200 millas de dominio marítimo (Declaración de 1952 y Convenio de 1954). Asimismo, ambos países cooperan en la construcción de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) y en la fundación del Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC) en 1966. Esto, sin embargo, no cambió la percepción de uno sobre el otro (Zapata, 2011: 20-22).

En este sentido, la tercera etapa (1973-1990) se inicia con las dictaduras de Juan Velasco Alvarado en el Perú y Augusto Pinochet en Chile, produciéndose el ahondamiento de las diferencias a consecuencia de la salida de Chile de la CAN (1976), por la caída del precio internacional del cobre que llevó a discrepancias en el seno de la CIPEC, por el acercamiento entre Chile y Bolivia para una salida al mar de este último, y por el armamentismo llevado a cabo por ambos gobiernos, abriéndose serias posibilidades de un nuevo conflicto bélico. Si bien esto último se fue disipando con el ingreso de Morales

Bermúdez al poder y, más aún, con el retorno a la democracia en el Perú, las desavenencias continuaron cuando el Perú planteó a Chile la necesidad de resolver el tema de los límites marítimos en 1986 (Zapata, 2011: 22-25).

Finalmente, una cuarta etapa (1990 a la actualidad) se caracterizaría por el fortalecimiento progresivo de las relaciones económicas, comerciales y de inversión entre ambos países, a lo que se sumarían algunos sucesos político-diplomáticos positivos, destacándose entre ellos la suscripción del Acta de Ejecución de 1999 sobre los asuntos pendientes del tratado de 1929. En el 2008, sin embargo, nuevamente la relación tuvo un punto de inflexión con la presentación de la demanda peruana contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, con el propósito justo y legítimo de definir el límite marítimo entre ambos países. La finalización exitosa de este proceso con la emisión del fallo de la Corte el 27 de enero de 2014 sumado a su rápida implementación por ambos países así como la participación de estos en la Alianza del Pacífico y en el TPP abren —para muchos— la esperanza de la construcción de una quinta etapa en nuestras relaciones bilaterales, muy distinta a las anteriores, lo que no resultará una tarea fácil. Prueba de esto último, es el irresponsable planteamiento chileno que intenta modificar el punto de inicio de nuestra frontera terrestre, el escandaloso espionaje practicado por dicho país y la inexplicable reacción por la decisión soberana del Perú de crear el distrito tacneño La Yarada – Los Palos.

En este sentido, el objetivo con Chile debe ser —sobre la base de una relación de respeto, que supere prejuicios y construya confianza— continuar consolidando los vínculos económicos y comerciales, pero también los político-diplomáticos, fortalecer la integración y complementación entre Tacna y Arica, garantizar el respeto de los derechos de nuestras comunidades migrantes y dinamizar la proyección externa de ambos países en el marco de la Alianza del Pacífico, teniendo en cuenta la existencia de un mundo cada vez más global y competitivo.

Para materializar este objetivo, creemos pertinente trabajar sobre los siguientes lineamientos<sup>1</sup>:

- a. Promover gestos políticos que permitan cerrar progresivamente las heridas provocadas por la Guerra del Pacífico. En este sentido, Chile tiene la responsabilidad histórica de dar pasos en el proceso de perdón y búsqueda de reconciliación.

---

<sup>1</sup> Con excepción del primer y segundo lineamiento señalados, los demás se encuentran fundamentalmente en el documento: GRUPO GENERACIÓN DE DIÁLOGO PERÚ-CHILE / CHILE-PERÚ. *Propuestas Post fallo*. Lima-Santiago, abril de 2014.

- b. En igual sentido, para la superación de los recelos y la desconfianza resulta fundamental que Chile abandone su actitud de rebeldía y reconozca el punto Concordia (y no el Hito 1) como el punto de inicio de nuestra frontera terrestre, conforme lo establece el Tratado de 1929, los acuerdos demarcatorios de 1930 y el Acta Final de la Comisión Mixta Demarcadora del 21 de julio de dicho año.
- c. Crear un fondo peruano-chileno con aportes económicos de cada Estado a efectos de implementar acciones de integración entre ambos países. Este fondo sería dirigido por un Consejo Perú-Chile que permitiría darle mayor institucionalidad y capacidad de seguimiento a las acciones a ser desarrolladas.
- d. En la misma línea, crear oficinas binacionales de la juventud destinadas a promover el intercambio de estudiantes y jóvenes de uno y otro país, que compartan en hogares las costumbres y la visión del otro.
- e. Desarrollar programas de integración del migrante en el país de acogida, buscando promover la tolerancia y la inclusión, combatiendo cualquier tipo de discriminación, y reconociendo el valor de la multi e interculturalidad. Esto resulta especialmente importante teniendo en cuenta la presencia de la gran comunidad peruana en Chile.
- f. Fortalecer el comercio fronterizo, perfeccionando los sistemas aduaneros de Santa Rosa y Chacalluta a fin de facilitar el tráfico fronterizo entre Tacna y Arica, con medidas tales como la ventanilla única, el control integrado en los pasos de frontera, y avanzar en la certificación de origen digital. Se sugiere también la realización de cursos y talleres a los funcionarios de ambas aduanas sobre políticas migratorias y derechos humanos.
- g. Actuar de forma conjunta en mega mercados (China, India y otros mercados del Asia), aprovechando la utilización conjunta de cadenas de distribución y comercialización, escalas eficientes de producción y creando cadenas de valor integradas. Esto puede ser repotenciado por la presencia de ambos países en la Alianza del Pacífico.
- h. Establecer alianzas público-privadas binacionales donde ambos gobiernos apoyen a sus sectores privados a insertarse en los mercados más grandes, en especial las pequeñas y medianas empresas.
- i. Fortalecer los mecanismos de integración entre los dos países y con el conjunto de la región, así como cooperar y coordinar en foros internacionales tales como la ONU, OEA, OMC, CAN, APEC, TPP, entre otros.

- j. Realizar estudios conjuntos respecto de posibles alternativas de diversificación de la matriz energética con preponderancia de las energías renovables no convencionales (ERNC), que son inagotables. Asimismo, desarrollar programas binacionales para abastecimiento de comunidades aisladas con ERNC. También promover y cooperar en programas de investigación conjunta de los centros de investigación en energías renovables y universidades de ambos países, respecto de tecnologías asociadas a desarrollos energéticos de la Región.
- k. Establecer medidas y posiciones coordinadas y conjuntas en materia de cambio climático, así como desarrollar de manera conjunta incentivos para la instalación y regulación de una infraestructura de la calidad para la industria asociada a tecnologías limpias.
- l. Intercambiar avances de investigaciones y conocimiento y, asimismo, formular proyectos de investigación que permitan apoyar el diseño de políticas para la conservación y aprovechamiento sostenible de agua dulce en la región, en particular de los humedales alto-andinos y de las aguas subterráneas en la zona fronteriza.
- m. En el ámbito de la defensa, fortalecer las medidas de confianza mutua actualmente existentes, enriquecerlas e institucionalizar una fuerza combinada para las operaciones de paz de Naciones Unidas. Asimismo, fortalecer la participación conjunta en operaciones marítimas multinacionales, sean estas de tipo regional y/o global.
- n. Cooperar en la lucha contra las principales amenazas, desafíos y preocupaciones a la seguridad de ambos países, como son el tráfico ilícito de drogas, la trata de personas, el contrabando, y los desastres naturales.
- o. Desarrollar proyectos de cooperación en las operaciones Antárticas.

#### **2.4. Colombia**

La historia diplomática entre el Perú y Colombia se puede dividir en tres grandes etapas. La primera, que va desde 1821 hasta la segunda mitad del siglo XX, estaría marcada por el enfrentamiento y el recelo. Así, se producirían diversos conflictos armados como el de 1828-1829, el de La Pedrera de 1911 o el de Leticia de 1932-1934; reclamaciones como consecuencia de las guerras de independencia; disputas territoriales que culminarían con la celebración del Tratado Salomón-Lozano de 1922; permanentes interferencias de Colombia en nuestra definición de fronteras con el Ecuador (Ulloa, 1997: 168-171); amén de disputas judiciales por el asilo de Haya de la Torre (Novak y Namihás, 2011: 11-23).

La segunda etapa comienza en la década del sesenta hasta el primer lustro de los ochenta. Se trata de un período de transición en el que comienzan a mejorar las relaciones con Colombia a lo que se suman esfuerzos conjuntos para la creación del Pacto Andino (1966) y la suscripción del Tratado de Cooperación Amazónica (1979) (Yépez, 1990: 41-46).

La tercera etapa daría inicio a una relación de cooperación e integración, donde la principal característica sería el crecimiento del comercio, de la inversión y del turismo, así como de la cooperación en materia de defensa y seguridad (Merlet, 2006: 84-ss). También en este período se crearían mecanismos de cooperación e integración fronteriza destinados al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones que ahí se encuentran. Se trata de un espacio de más de 160.000km<sup>2</sup>, donde ambos países efectuarían planes y programas de desarrollo económico y social, prestación de servicios básicos y desarrollo productivo e infraestructura. Asimismo, en esta fase se plantearía la construcción de una asociación estratégica entre ambos países y se establecerían las reuniones presidenciales y de gabinetes ministeriales como máxima instancia de coordinación política (Novak y Namihas, 2011: 24-72). Finalmente, las similitudes de visión política y económica con Colombia nos han llevado recientemente a asociarnos en la Alianza del Pacífico, proceso de integración que abre importantes perspectivas no solo para el fortalecimiento de la relación bilateral sino también para la búsqueda conjunta de nuevos mercados e inversión.

En este sentido, el objetivo con Colombia debe ser establecer una asociación estratégica en el entorno fundamentalmente vecinal y regional, consolidando el diálogo político al más alto nivel, y trabajando de manera conjunta especialmente en tres grandes áreas: defensa y seguridad, desarrollo fronterizo y, en el económico, comercial y de las inversiones.

Para materializar este objetivo, creemos pertinente trabajar sobre los siguientes lineamientos:

- a. Promover programas conjuntos de defensa de la ribera del río Amazonas —tales como programas de reforestación, construcción de obras de defensa, etc. —, para evitar en lo posible modificaciones en el cauce del río.
- b. Incrementar y diversificar nuestra oferta exportable hacia Colombia a efectos de corregir el déficit de nuestra balanza comercial. Asimismo, se deben fortalecer las cadenas de valor actualmente existentes para el aprovechamiento de las oportunidades de exportación a terceros mercados, buscando especialmente fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas.

- c. Intercambiar experiencias en materia de innovación en sectores estratégicos de desarrollo, como minería, agricultura, pesca, acuicultura y, asimismo, cooperar en el intercambio de tecnologías de la información.
- d. Continuar dinamizando las oportunidades de inversiones recíprocas, trabajando conjuntamente con el Consejo Empresarial de Integración e Inversiones Peruano-Colombiano (CEPECO).
- e. Ejecutar e implementar los distintos proyectos de cooperación e integración actualmente existentes en la zona fronteriza, lo que implica el manejo integral y sostenible de bosques, modelos prácticos de producción piscícola, actividad pesquera, gestión de parques naturales, manejo de fauna silvestre, seguridad alimentaria, entre otros.
- f. Cooperar e intercambiar experiencias en materia de desarrollo sostenible de energías renovables y eficiencia energética, así como solucionar de manera conjunta las necesidades energéticas de las comunidades fronterizas.
- g. Incrementar la oferta de servicios prestados así como el número de las comunidades fronterizas beneficiadas por las jornadas cívicas binacionales que se desarrollan en el entorno de los ríos Putumayo y Amazonas.
- h. Intensificar la cooperación en materia de lucha contra las nuevas amenazas a la seguridad, en particular el tráfico ilícito de drogas y el lavado de activos, la trata de personas, y el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, mediante el intercambio de información y experiencias, capacitación de autoridades y funcionarios, realización de operaciones y acciones conjuntas, y cooperación judicial.
- i. Intensificar la cooperación en el ámbito de la educación superior, reconocimiento de títulos y grados académicos, etc.
- j. Mantener posiciones conjuntas en la reingeniería de la Comunidad Andina (CAN) a efectos de modernizar su institucionalidad, hacerla más operativa y eficiente, en el marco de la Decisión 792.
- k. Colaborar con Colombia en lo que fuere pertinente en el proceso del post conflicto con las FARC.

## **2.5. Ecuador**

Finalmente, en lo que corresponde al Ecuador, hasta 1998 nuestras relaciones se caracterizaron históricamente por la desconfianza y el conflicto derivados



de los problemas limítrofes surgidos después de la colonia. Los conflictos fueron recurrentes, produciéndose diversos incidentes militarizados entre 1910 y 1939 (Mares, 2009: 220), llegándose incluso al enfrentamiento militar en 1941 en la llamada Guerra de Zarumilla, que derivaría en la suscripción del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de 1942 (Cornejo, 2008: 1-2). Sin embargo, los problemas territoriales continuaron por el planteamiento ecuatoriano respecto de la invalidez de este tratado de límites, provocando nuevamente incidentes militarizados entre 1950 y 1981, este último denominado Guerra del Paquisha o del Falso Paquisha (Varillas, 2008: 273-277). La lógica perversa del conflicto se repetía año a año, es decir, se producía un conflicto, se buscaba contenerlo, los países garantes intervenían en la mayoría de los casos, la tensión se reducía, se desalojaban las tropas y todo volvía a calmarse hasta un siguiente enfrentamiento, que por lo general coincidía con la fecha de celebración del Protocolo de Río de Janeiro (Novak y Namihas, 2010: 13). Esto llevó a que nuestra relación bilateral se estancara en todos los planos.

El 13 de enero de 1995 se inician nuevos enfrentamientos entre las fuerzas armadas provocados por una incursión ecuatoriana en territorio peruano, lo que se conoció como la *Guerra del Cenepa*, abriéndose entonces un proceso de conversaciones que derivaron en la suscripción de los históricos Acuerdos de Paz de Brasilia en 1998, los cuales no solo confirmaron definitivamente la frontera común entre ambos países sino que también permitieron construir un conjunto de medidas de confianza y seguridad mutuas, celebrar un acuerdo de comercio y navegación, y suscribir un acuerdo amplio de integración fronteriza, desarrollo y vecindad, cuya ejecución ha sido altamente positiva, superando toda expectativa (Novak y Namihas, 2010: 14).

Estos acuerdos de paz significaron entonces una nueva etapa en las relaciones bilaterales, incrementándose y diversificándose las áreas que la componen. Así, actualmente, el 67% de las exportaciones ecuatorianas tienen como destino al Perú<sup>2</sup>; solo en los primeros diez años de ejecución de los acuerdos del 98, las inversiones peruanas en el Ecuador se incrementaron en 9.600%; la ejecución del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza ha disminuido la pobreza de las poblaciones que habitan en dichas zonas; por ejemplo, en el caso de Loja de 83% a 47%, en la provincia de El Oro de 48% a 28%, etc. (Novak y Namihas, 2010: 39 y 59). También existe entre ambos países un amplio marco de cooperación en diferentes ámbitos, en cuya efectividad ha sido vital el funcionamiento de las reuniones presidenciales y de gabinetes ministeriales, las mismas que se celebran año a año y que han

---

<sup>2</sup> Véase: URL :<<http://gestion.pe/economia/ecuador-siempre-ha-considerado-al-peru-como-uno-sus-principales-socios-comerciales-2095883>>.

sido replicadas con Colombia y recientemente con Bolivia. Todo lo cual refleja que los Acuerdos de Paz del 98 abrieron una etapa exitosa de paz y buena vecindad.

En este sentido, el objetivo con Ecuador debe ser consolidar la integración fronteriza y ejecutar los diversos proyectos de desarrollo económico y social existentes en la zona, cooperar en la lucha contra las nuevas amenazas a la seguridad y buscar mayores entendimientos para una profundización del comercio y el turismo.

Para materializar este objetivo, creemos pertinente trabajar sobre los siguientes lineamientos:

- a. Continuar desarrollando el mecanismo de diálogo político a nivel presidencial y de gabinetes ministeriales, en tanto ellos han sido los artífices del progreso y profundización de la relación bilateral. Estos deben ser precedidos de reuniones de los respectivos comités técnicos binacionales que faciliten los trabajos de los gabinetes.
- b. Profundizar los trabajos para la armonización sanitaria a efectos de incrementar el comercio bilateral y hacia terceros mercados. Asimismo, Ecuador debe eliminar las barreras que actualmente vienen limitando el crecimiento de nuestro comercio.
- c. Incentivar las asociaciones empresariales privadas, constituyendo circuitos económicos integrados y unitarios en la frontera para productos como langostinos, frutas frescas, etc.
- d. Establecer medidas de seguridad más eficientes para el control del paso fronterizo Huaquillas - Aguas Verdes, a efectos de combatir el contrabando (en especial gas y gasolina) y la informalidad. Asimismo, intensificar la cooperación entre la SUNAT del Perú y la SUNAE del Ecuador para incentivar el uso de las vías formales en el comercio transfronterizo.
- e. Implementar y culminar las diversas obras y proyectos del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, en particular las existentes en materia de agua y saneamiento, electrificación, educación, salud, transporte, pesca y agricultura, medio ambiente, entre otros, de forma tal de mejorar las condiciones de vida y reducir los niveles de pobreza de las poblaciones fronterizas. Esto posibilitará internalizar entre las sociedades peruana y ecuatoriana los beneficios de la paz.

- f. Intensificar las labores de interconexión eléctrica transfronteriza y favorecer la modificación de la Decisión 757 de la CAN de manera tal de permitir el funcionamiento de un mercado de energía eléctrica integrado entre el Perú, Ecuador y Colombia.
- g. Continuar con la construcción de los ejes viales previstos para la conectividad física de ambos países.
- h. Culminar con los estudios y diseños para la ejecución de las obras del proyecto binacional Puyango-Tumbes.
- i. Consolidar las áreas naturales protegidas como espacios estratégicos para la conservación de la biodiversidad, ecosistemas y la generación de servicios ambientales que beneficien a las poblaciones respectivas.
- j. Profundizar las medidas de confianza mutua en el ámbito de la defensa, culminar las labores de desminado humanitario de la región fronteriza y obtener asistencia técnica internacional para la continuidad del proceso, así como fortalecer la cooperación en la lucha contra las nuevas amenazas a la seguridad, en particular el tráfico ilícito de drogas, la trata y tráfico ilegal de personas, la minería ilegal, la tala ilegal de madera y el tráfico ilegal de armas.
- k. Promocionar circuitos turísticos en la zona de integración fronteriza, en particular el turismo de aventura, facilitar los vuelos transfronterizos y el libre tránsito vehicular a través de los CEBAF.
- l. Materializar los acuerdos de cooperación consular existentes y expandirlos a más países que cuenten con presencia de población peruana o ecuatoriana.
- m. Culminar con la implementación de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz de Brasilia, entre ellos con los trabajos relacionados con el canal de Zarumilla y la navegabilidad de los ríos Napo y Morona.

## BIBLIOGRAFÍA

- BÁKULA, Juan Miguel  
2002 *Perú: entre la realidad y la utopía. 180 años de política exterior.* Tomo I. Lima: Fondo de Cultura Económica/ Academia Diplomática del Perú.
- BASADRE, Jorge  
1969 *Historia de la República del Perú.* Tomo IX. Lima: Editorial Universitaria.
- BELAUNDE, Víctor Andrés  
1919 *Nuestra cuestión con Chile.* Lima: Editorial Sanmarti.
- BRUCE ST. JOHN, Ronald  
1999 *La política exterior del Perú.* Lima: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.
- CORNEJO CASTRO, Boris  
2008 “Logros y perspectivas: 10 años de integración fronteriza Ecuador-Perú”. En: *Perú-Ecuador. Evaluación de una década de paz y desarrollo.* Lima: IDEA Internacional, 6 de noviembre.
- COSTA, Gino  
1988 “Relaciones del Perú con Brasil”. *Relaciones del Perú con los países vecinos.* Lima: CEPEI.
- DEUSTUA, Alejandro  
2004 “Perú, Bolivia y Chile: por una nueva relación trilateral”. *Política Internacional*, número 75, enero-marzo.
- GARCÍA BEDOYA, Carlos  
2013 *Política Exterior Peruana.* Lima: Academia Diplomática del Perú/ Fondo Editorial de la Fundación Academia Diplomática del Perú.
- GRUPO GENERACIÓN DE DIÁLOGO PERÚ-CHILE / CHILE-PERÚ  
2014 *Propuestas Post fallo.* Lima-Santiago, abril.

- GUERRA, Hugo  
2014 “Grupo Generación de Diálogo Perú-Chile / Chile-Perú: Tres años de construcción de confianza”. *Agenda Internacional*, año XXI, número 32.
- MARES, David  
2009 “Modelo de negociación de conflictos: El caso peruano-ecuatoriano. Aplicaciones eventuales de este tipo de negociación a otros conflictos”. En: DONOSO, Claudia (compiladora). *Ecuador-Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo*. Quito: Flacso-Ecuador.
- MERLET, Jean François  
2006 *La política exterior colombiana durante el gobierno del presidente Uribe y las relaciones Perú-Colombia (2002-2006)*. Lima: Tesis de la Academia Diplomática del Perú.
- MORELLI PANDO, Jorge  
1995 *Las Hipotecas Territoriales del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)/ Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- NOVAK, Fabián  
2000 *Las conversaciones entre el Perú y Chile para la ejecución del Tratado de 1929*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica de Lima.
- 2015 “Primer Gabinete Binacional Perú-Bolivia. Nuevo impulso a la relación bilateral”. *Diario El Comercio*, 29 de junio de 2015, p. A21.
- NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS  
2010 *Serie Política Exterior Peruana. Perú-Ecuador: una experiencia exitosa de paz y buena vecindad*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica de Lima.
- 2011 *Serie Política Exterior Peruana. Perú-Colombia. La construcción de una asociación estratégica y un desarrollo fronterizo*. Lima: Instituto de Estudios

- Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica de Lima.
- 2012 *Serie Política Exterior Peruana. Las relaciones entre el Perú y Brasil (1826-2012)*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica de Lima.
- 2013 *Serie Política Exterior Peruana. Las relaciones entre el Perú y Bolivia (1826-2013)*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica de Lima.
- 2014 *Cooperación en seguridad entre el Perú y sus vecinos. Amenazas no tradicionales*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica de Lima.
- PAZ SOLDÁN, Mariano Felipe  
1878 *Perú y Bolivia en sus relaciones político-comerciales*. Lima: La Opinión Nacional.
- ULLOA, Alberto  
1997 *Posición internacional del Perú*. Lima: Fondo Editorial del ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- VARILLAS, Alberto  
2008 *Perú y Ecuador: Un antiguo conflicto, 10 años después*. Lima: Editorial Universitaria de la Universidad Ricardo Palma.
- WAGNER DE REYNA, Alberto  
1997 *Historia diplomática del Perú 1900-1945*. Lima: Fondo Editorial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- YÉPEZ, Javier  
1990 *Comisión de vecindad peruano-colombiana: conveniencia de su creación en el marco del impulso de las relaciones entre ambos países*. Lima: Tesis de la Academia Diplomática del Perú.

ZAPATA, Antonio  
2011

“De Ancón a La Haya: relaciones diplomáticas entre Chile y el Perú”. En: GENERACIÓN DE DIÁLOGO PERÚ-CHILE. *Documento 2: Aspectos históricos*. Lima: IDEI, IEI y KAS.





# Las perspectivas políticas y económicas con los Estados Unidos de América

Luis Miguel Castilla

## 1. El contexto positivo

A lo largo de las últimas dos décadas, el Perú ha logrado desarrollar con los Estados Unidos de América (EE.UU.) una vinculación constructiva, cercana y crecientemente diversificada. EE.UU. es un país fundamental y prioritario para el Perú, teniendo en cuenta el enorme potencial que ofrece por su gran desarrollo económico, productivo, militar, educativo, científico y tecnológico, social, de salud, de gestión pública, entre otros aspectos.

La primera década y media del siglo XXI encuentra al Perú y EE.UU. como países socios y amigos, que desarrollan una agenda positiva, sobre la base de principios y valores compartidos que permiten múltiples y crecientes factores de convergencia a nivel bilateral, hemisférico y global, como son la promoción de la paz y seguridad internacional; la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos; la economía de mercado jurídicamente estable y abierta al comercio, las inversiones, los flujos de bienes y capitales, y a la integración; el crecimiento económico con inclusión social; la protección del ambiente, el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático; entre otros.

Sobre esa base actual en que priman los factores de convergencia, hay una serie de procesos en curso que vienen reforzando una relación bilateral que está entre las más positivas de las que mantiene EE.UU. en América Latina y el Caribe.

En el plano económico, cabe empezar por subrayar que el Perú y EE.UU. cuentan con un Tratado de Libre Comercio (Acuerdo de Promoción Comercial) vigente desde 2009, que ha permitido casi duplicar el intercambio comercial (habiendo alcanzado un pico en 2013 de US\$ 18.146 millones). En ese marco, EE.UU. ha desplazado a China como el principal mercado de las exportaciones del Perú; es el tercer mayor inversionista en el país; y el segundo mayor emisor de turismo receptivo.

Asimismo, ambos países son socios en el más ambicioso esquema de intercambio y proyección geoestratégica del planeta, que representa cerca del 40% del comercio mundial, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). De igual manera, el Perú y EE.UU. vienen participando en la compleja

negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), que complementa nuestra presencia en APEC.

Adicionalmente, EE.UU. es país observador de la Alianza del Pacífico (AP), el más interesante proyecto latinoamericano de integración y de proyección extra-regional, creada en 2011 e integrada por México, Colombia, Chile y el Perú, las economías más dinámicas de América Latina, que conjuntamente equivalen a la octava economía mundial, y que comparten principios políticos y económicos, así como estrategias de integración e inserción externa, con EE.UU.

A nivel político hemisférico, el Perú y EE.UU. tienen varias posiciones convergentes así como intereses comunes en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde ambos impulsan el fortalecimiento de la seguridad, la gobernabilidad y la estabilidad democrática de las Américas, así como del sistema interamericano de derechos humanos (pese a no ser parte EE.UU. de la Convención Interamericana). Los dos participan en las Cumbres de las Américas, siendo el Perú sede de la última reunión de Ministros de Defensa (2014); de la próxima reunión de Ministros del Interior (noviembre próximo); y de la próxima Cumbre Presidencial (2018).

En el plano global, se coopera a nivel de los distintos órganos y agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en los planos de la seguridad internacional, de las operaciones de paz, de la lucha contra el extremismo violento, de los temas ambientales, entre otros.

En el campo político bilateral, la seguridad es central y, en particular, la cooperación contra el tráfico ilícito de drogas, tema tradicionalmente prioritario, complejo y sensible de la agenda peruano-estadounidense. No es casual, si entendemos que desde el fin de la Guerra Fría, la más grande amenaza proveniente de América Latina para la seguridad de EE.UU. es el narcotráfico; que, EE.UU. sigue siendo el mayor consumidor mundial de cocaína; que, a su vez, el Perú es uno de los principales productores de dicha droga y de su insumo natural, la hoja de coca, así como un consumidor creciente; y que, al igual que en otros países, el narcotráfico se vincula crecientemente en el Perú a otros delitos como el terrorismo, el crimen organizado, la corrupción, la extorsión, el lavado de activos, la trata de personas, la minería ilegal, la tala ilegal, entre otros.

En ese marco, pese a la disminución del consumo de cocaína en EE.UU. en comparación con el de otras drogas ilícitas, la cooperación antinarcóticos sigue siendo un eje obligado del diálogo político bilateral y es seguida con atención desde los respectivos Congresos, medios de prensa y sociedad civil. Absorbe vastos recursos estatales para enfrentarla, aunque con variaciones dignas de

resaltar: de una parte, los recursos aportados por EE.UU., el principal cooperante internacional antinarcoóticos para el Perú, se han reducido constantemente durante la última década, aunque en proporción menor a la de otros socios regionales como Colombia y México; de la otra, los aportes peruanos se han incrementado de manera inédita, notable y sostenida durante los últimos años, pasando a superar, por primera vez, los de EE.UU. (con resultados positivos reconocidos internacionalmente, en erradicación, interdicción y desarrollo alternativo).

Un segundo tema en este campo es el de la defensa, en el que los dos países vienen negociando un ambicioso y complejo Acuerdo de Cooperación en materia de Seguridad y Defensa, que apunta a reforzar y obtener ventajas de una mayor cooperación en el campo militar de parte de la mayor potencia global en la materia. En esta área hay mecanismos bilaterales a nivel de los Sectores Relaciones Exteriores y Defensa, y de los Estados Mayores Conjuntos.

Un tercero y novedoso campo es el de la seguridad del transporte y movilidad de personas en diferentes ámbitos, vinculado a los procesos destinados a incorporar al Perú al programa de facilitación de la movilidad y el tránsito de viajeros frecuentes por vía aérea *Global Entry* y, en un plazo más largo, al Programa de Exención de Visas de EE.UU. (*Visa Waiver Program-VWP*).

Finalmente, pero no menos importante —y que constituye un tema permanente en la política exterior peruana— es que EE.UU. es el mayor destino mundial de la migración peruana y, por tanto también, la mayor fuente de remesas consulares que representan un componente relevante del PBI nacional. Se estima que alrededor de 1.200.000 peruanos integran la mano de obra en este país, la mayor parte repartida entre los Estados de Florida (unos 230.000), Nueva Jersey (200.000), California (180.000) y Nueva York (180.000).

La comunidad peruana constituye un factor central en la vinculación bilateral, dado que su protección está enmarcada en los lineamientos de nuestra política exterior; la magnitud de las remesas consulares que envían a sus familias en el Perú (y que, a diferencia de otros destinos de migración peruana, como Europa, se vendrían incrementando); la contribución de su trabajo diario al propio crecimiento de EE.UU. reconocida por varios sectores en este país; la creciente influencia que los electores de origen peruano adquieren en ciertas circunscripciones electorales de EE.UU. (por ejemplo, Florida y Nueva Jersey); así como la que algunos ciudadanos de origen peruano particularmente destacados tienen en sus respectivas localidades; entre otros.

En el contexto positivo descrito de manera general en los párrafos anteriores, la relación Perú-EE.UU. ha alcanzado niveles inéditos de fortalecimiento,

profundización y diversificación en los últimos años, que favorecen un diálogo fluido y la condición de socios.

Todo lo anterior ha permitido avanzar en el camino hacia lo que —en ocasión de la visita oficial del Presidente Humala a EE.UU. en junio de 2013— los Jefes de Estado de ambos países denominaron una *Asociación Estratégica para el siglo XXI*, que comprende un fortalecimiento, profundización sustantiva y novedosa diversificación de la agenda temática bilateral que, a los temas tradicionales —cooperación antidrogas y antiterrorista, en materia de defensa, democracia y derechos humanos, migración y operaciones de paz—, viene incorporando progresivamente nuevas materias, como cooperación en materia de protección del ambiente y lucha contra el cambio climático, minería ilegal, prevención de desastres naturales, lucha contra la corrupción, asistencia técnica y entrenamiento de nuestras fuerzas armadas y policiales, lucha contra el crimen organizado, seguridad del transporte aéreo y marítimo, seguridad cibernética, trata de personas, inclusión social (incluida la equidad de género), salud, ciencia, tecnología e innovación, educación (becas de postgrado, intercambio de profesores y enseñanza de idiomas), movilidad de personas, cooperación agrícola, vinculación y cooperación a nivel estadual, entre otros.

## **2. Principales temas de la agenda política: proyecciones**

### **2.1. Cooperación antinarcótica**

La cooperación antinarcótica demanda un perseverante esfuerzo compartido por ambos países. La ayuda antidroga de EE.UU. ha tenido un papel clave; sin embargo, la adaptación constante a los retos cambiantes es indispensable. En este sentido, durante la última década y media, se dieron cambios significativos en las prioridades, proyecciones y políticas de seguridad de ambos países. Cambios se dieron también en el narcotráfico internacional, cuyas flexibles estrategias derivan tanto de sus ingentes recursos como de la constante demanda internacional por las drogas. No obstante, durante ese mismo período, la cooperación antinarcótica no actualizó sus estrategias y enfoques, propiciando una suerte de *statu-quo* en el diseño, que ha dejado de ofrecer soluciones efectivas, lo que afecta a ambos países y a sus sociedades.

En esa medida, es indispensable replantear seriamente este esfuerzo compartido, para que el Perú y EE.UU. podamos alcanzar los objetivos que ambos perseguimos y a los que no podemos renunciar, por los compromisos internacionales que ambos hemos asumido y, sobre todo, para salvaguardar la salud, seguridad y bienestar de nuestras poblaciones e instituciones. Ello no implica solo recuperar los niveles anteriores de ayuda material y financiera de EE.UU., que viene disminuyendo constantemente. Se trata, principalmente, de revisar la estrategia integral de la cooperación bilateral antinarcótica y

adaptarla a los retos actuales, a fin de hacerla eficiente en el uso de los recursos que los dos países comprometemos y, sobre todo, efectiva en el logro de los resultados perseguidos.

Es necesario un diálogo político franco, maduro y objetivo con EE.UU., que permita reorientar el común esfuerzo antidroga, para hacerlo más realista, eficiente y efectivo. En el marco de las normas legales que existen en cada país, el objetivo central que ambos países debemos perseguir es la reducción del tráfico aéreo de drogas, disminuyendo el volumen de droga que sale del país y desmotivando parte significativa de los cultivos ilegales y otras etapas de la cadena de este negocio ilícito.

Del mismo modo, el Perú debiera gestionar a nivel de la Administración y del Congreso norteamericano, la incorporación dentro del marco general de la cooperación antinarcótica o incluso en un marco de seguridad más amplio, elementos que permitan combatir también los delitos conexos al narcotráfico y que, por tanto, se retroalimentan recíprocamente. Entre estos cabe mencionar: los remanentes del terrorismo (activo principalmente en el VRAEM), la corrupción, el lavado de activos y otros delitos financieros, el crimen organizado en general, la extorsión, el *sicariato*, la trata de personas, la prostitución infantil, la minería ilegal, la tala ilegal, entre otros ilícitos.

## **2.2. Cooperación en materia de seguridad y defensa**

Como se ha mencionado, el Perú viene negociando con EE.UU. un Acuerdo de Cooperación en materia de Seguridad y Defensa, el mismo que es ambicioso como también complejo, lo que demanda un proceso extendido que debe continuar.

Los objetivos de dicho instrumento son fortalecer las capacidades dirigidas a contrarrestar eficazmente, entre otras amenazas, el tráfico ilícito de drogas, el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, la trata de personas, los desastres naturales, la proliferación y tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, la proliferación nuclear; estrechar las relaciones institucionales y de cooperación entre las respectivas FF.AA. y promover actividades que profundicen la amistad y confianza entre estas; fomentar el diálogo estratégico y el intercambio de información sobre asuntos relacionados con seguridad y defensa a través del Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa Perú-EE.UU., entre otros ámbitos de cooperación; identificar nuevas modalidades de cooperación en los campos de la seguridad y defensa que puedan ser de interés mutuo para las Partes; y contribuir al fortalecimiento de la seguridad y la estabilidad regional.

### **2.3. Cooperación en materia de seguridad interna y seguridad del transporte**

Asimismo, el Perú viene realizando gestiones a nivel bilateral para la entrada en aplicación del programa *Global Entry* y para su nominación oficial al Programa de Exención de Visas de EE.UU. (*Visa Waiver Program-VWP*).

En el caso del *Global Entry*, su implementación requiere de un proceso que demandará suscribir una serie de acuerdos técnicos y asumir compromisos de operatividad que permitan al Perú contar con una plataforma técnica de seguridad altamente eficiente y moderna para el control previo de pasajeros. Como parte de la cooperación que el Perú reciba de EE.UU. para la implementación de este Programa, será importante aprovechar el aporte tecnológico y capacitación técnica sobre la materia; así como promover un trabajo coordinado de nuestras instituciones responsables en asuntos migratorios y de seguridad aeroportuaria que, al mismo tiempo, permita centralizar la capacidad de gestión en una de ellas, dotada de una plataforma informática de verificación de registros de antecedentes de última generación. Asimismo, en algunos aspectos, será necesario adecuar nuestra legislación especializada a fin de poder cumplir con ciertos estándares de seguridad y confiabilidad en los controles previos de antecedentes de los viajeros, para lo que también tendríamos la asistencia de la parte estadounidense.

En cuanto al VWP, se trata de un programa que se ha convertido, con el paso del tiempo, en una plataforma cooperativa de seguridad de EE.UU. con sus países socios, yendo más allá de un simple instrumento de facilitación para el desplazamiento de turistas y hombres de negocios. El mismo establece una dinámica de contacto directo entre las agencias migratorias, policiales y de control fronterizo de ambos países, mediante mecanismos vinculantes de intercambio de información y colaboración, a fin de evitar el ingreso de personas con antecedentes criminales o sospechosas de cometer delitos graves. Para la elegibilidad de nuestro país a este Programa, se requerirá la suscripción de acuerdos específicos en materias establecidas por la normatividad estadounidense, al igual que el cumplimiento de ciertos estándares respecto a la seguridad en documentos de viaje y a la reducción de la tasa de denegación de visas.

El avance en estos aspectos, permitirá que nuestro país sea calificado como un socio confiable y seguro en lo que respecta al tránsito de personas con fines de turismo y/o negocios hacia EE.UU.

## **2.4. Comunidad peruana en EE.UU.**

En noviembre de 2014, ante la ausencia de una reforma al sistema migratorio de EE.UU. por parte del Congreso, el Presidente Barack Obama anunció una *Acción Ejecutiva* que, bajo ciertas condiciones y requisitos, permitiría proteger de la deportación a un elevado número de inmigrantes indocumentados, así como facilitar la obtención de permisos de trabajo. Dicha decisión del Gobierno Federal fue contestada judicialmente por una coalición de 26 Estados de la Unión Americana, encontrándose suspendida temporalmente. La sentencia favorable a la demanda en primera instancia, fue apelada por la Administración y se prevé pueda llegar hasta la Corte Suprema.

Pese al alcance que podría tener dicha *Acción Ejecutiva*, una vez que la justicia determine su legalidad, solo tendría un efecto temporal, subsistiendo la necesidad de que el Congreso apruebe una reforma migratoria comprehensiva.

En cualquier situación, el Perú debe estar preparado para implementar una política de respuesta, a través de la Embajada y Oficinas Consulares en EE.UU., teniendo como eje central el respeto y la protección de los derechos humanos de los peruanos migrantes, en estrecha coordinación con las agencias federales estadounidenses directamente involucradas en esta materia.

En el marco de un eventual proceso de regularización de un importante número de migrantes peruanos, el Perú viene ya trabajando en fortalecer las capacidades de sus Consulados en EE.UU. para procesar de forma eficiente y expedita todos los documentos que los connacionales necesiten para llevar a cabo los trámites requeridos. Asimismo, se está desarrollando una campaña informativa sobre los trámites que nuestros connacionales deban realizar y los servicios que, por su parte, ofrecen nuestros Consulados. También se torna necesario suscribir acuerdos con ONG's dedicadas a la acción legal para que brinden apoyo a nuestros connacionales a lo largo del proceso, así como priorizar la atención de aquellos trámites consulares que fuesen necesarios para que nuestros connacionales puedan acogerse a los beneficios migratorios que se otorguen.

En todo caso, el Perú se encuentra atento a través de su Embajada y Consulados Generales en EE.UU., a los avances que se produzcan en un eventual proceso de reforma migratoria en el Congreso, realizando un seguimiento permanente al respecto con la finalidad de adoptar oportunamente las medidas que fuesen necesarias. Igualmente, se prevé el establecimiento de un esquema cooperativo con otros países de la región para proponer estrategias conjuntas y compartir buenas prácticas en materia migratoria.

### 3. Principales temas de la agenda económica comercial: proyecciones

#### 3.1. Acuerdo de Promoción Comercial (APC)

En materia económica, el Perú y EE.UU. comparten una visión y compromiso con el crecimiento económico; la creación de oportunidades de trabajo y de empleo de calidad; y, la inclusión social a través de la integración económica y la apertura de los mercados internacionales. En esa línea, el Acuerdo de Promoción Comercial (APC)<sup>1</sup> es, sin duda, un punto de inflexión en la relación entre ambos países.

La consideración de nuestro país para ser parte de un acuerdo de esta magnitud con EE.UU., no solamente involucró una reducción de aranceles, sino que conllevó una serie de compromisos para que el Perú eleve considerablemente sus *estándares de calidad*. Dichos estándares no se refieren exclusivamente a los productos que se pretenden exportar a EE.UU., sino especialmente a mejorar considerablemente las regulaciones, adaptar su legislación, reforzar sus instituciones, entre otras medidas, con el objetivo de acelerar el proceso de modernización del Estado y permitir al Perú una mejor proyección y competitividad a nivel internacional, a la vez de enfrentar los desafíos que persisten en ámbitos como el ambiental, laboral y de propiedad intelectual.

Cabe subrayar que en los cinco primeros años de vigencia, según el Estudio de Aprovechamiento del TLC Perú-EE.UU.: Quinto Año de Vigencia del TLC difundido por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, el valor de las exportaciones peruanas a este país creció a un promedio anual de 11%. Los envíos de productos tradicionales aumentaron en 9%, mientras que los no tradicionales lo hicieron en 14%. En lo que respecta al valor de las importaciones peruanas desde EE.UU., este aumentó a un promedio anual de 20%.

Adicionalmente, el fortalecimiento de nuestras instituciones y el mejoramiento de nuestra regulación han permitido que el Perú se convierta en un importante proveedor de alimentos a EE.UU. En los últimos 5 años, las exportaciones de dichos productos se han duplicado. Este esfuerzo se ha visto complementado este año con las autorizaciones y mejoramiento de acceso al mercado estadounidense de 4 productos frescos peruanos: *capsicum* (nuevo acceso), *cítricos* (expansión de áreas), *mangos* (autorización de calibres mayores a 650 g) y *papaya* (nuevo acceso). Desde la Embajada, se viene trabajando estrechamente en el ámbito agrícola con las instituciones nacionales, y la Administración de Alimentos y Medicamentos de EE.UU. (FDA), así como con

---

<sup>1</sup> El APC fue suscrito el 12 de abril de 2006 y entró en vigencia el 1 de febrero de 2009.



algunas agencias del Departamento de Agricultura de EE.UU. (*USDA*), como es el caso de APHIS que cuenta con una oficina en Lima.

Como parte del proceso de implementación del *APC*, se sigue trabajando arduamente en todos los capítulos del mismo. El de medio ambiente, por ejemplo, es uno de los más complejos y ambiciosos acuerdos firmados por EE.UU. a la fecha. Destaca en él lo que concierne al ámbito forestal, sector con el cual el Perú está muy comprometido y ha logrado avances institucionales, legales y reformas regulatorias necesarias para poder conseguir los más altos estándares en la conservación del medio ambiente. Ante ello, la Embajada del Perú ha iniciado una campaña informativa dirigida tanto a entidades gubernamentales como de la sociedad civil estadounidense, a fin de dar a conocer todas las iniciativas y esfuerzos del Estado peruano en diversas áreas ambientales, su liderazgo en las negociaciones sobre cambio climático, la protección de su biodiversidad y riqueza ecológica así como de los avances institucionales en el cumplimiento de compromisos del TLC.

La expansión de nuevos mercados en un entorno altamente competitivo, el fomento del turismo receptivo y la atracción de inversión extranjera directa hacia el Perú demandarán el trabajo conjunto de todas las entidades públicas que laboran en EE.UU. Especialmente, se deberá apuntalar la coordinación entre la Embajada, los Consulados y las oficinas comerciales de cara a nuestras contrapartes estadounidenses, sean estas públicas o privadas. El Estado peruano en EE.UU. es uno solo por lo que el trabajo en equipo, articulado y con visión país integral es una tarea fundamental en la que todos debemos perseverar.

### **3.2. Otros espacios de integración económica**

Existen otros ámbitos complementarios de importante trabajo y coincidencias con EE.UU. a nivel de las iniciativas de integración económica de prestigio mundial, en los que nuestra activa participación en los últimos años nos coloca como un socio atractivo. Entre ellos, a los que se ha hecho referencia en la primera parte del presente capítulo, cabe mencionar:

- El *Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)*, en el cual la presencia y participación activa del Perú no solo coadyuva a fortalecer nuestra imagen y a promocionar el país internacionalmente, sino también a interactuar al más alto nivel con EE.UU. y otras potencias mundiales;
- Las negociaciones del *Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)*, actualmente en su etapa final y cuya conclusión constituye uno de los mayores objetivos estratégicos de la política exterior del Presidente Barack Obama;

- La *Alianza del Pacífico (AP)*, factor determinante de la proyección internacional del Perú en los últimos años, y en la cual la presencia de EE.UU. como país *observador*, refleja interés en su potencial económico y la expectativa con la que sigue el proceso de que se consolide como un eje de integración económica;
- La *Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD)*.

Es evidente que coincidir con EE.UU. en los relevantes mecanismos e iniciativas antes mencionados, coadyuva al fortalecimiento de nuestras relaciones económicas y políticas con la primera potencia del mundo, convirtiendo al Perú en un interlocutor regional válido y fiable, que comparte con EE.UU. diversos espacios de colaboración en plataformas regionales, hemisféricas y globales.

### **3.3. Una nueva agenda de cooperación**

Por otra parte, el éxito en la relación bilateral en la última década y, sobre todo, luego de la firma del *APC*, ha significado, en materia de cooperación, que se dé una transición en la relación entre el Perú y la estadounidense Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Hemos pasado de ser considerados un “receptor de cooperación” a un “socio para el desarrollo”, lo que quiere decir que se busca capitalizar nuestro crecimiento, fortaleciendo la inclusión social y económica. Por ello, la estrategia de cooperación para el desarrollo 2012-2016 prioriza 3 rubros: incrementar la inclusión social y económica; reducir el cultivo ilícito de coca; y mejorar la gestión de los recursos naturales y la conservación. La Embajada del Perú en Washington trabajará junto a USAID, durante 2016, en la elaboración de la estrategia a seguir para el periodo 2017-2021, de modo de establecer una nueva hoja de ruta en la cooperación para el desarrollo.

Es en este contexto en que la cooperación y los mecanismos de trabajo se ven robustecidos, que el Perú ha diversificado su agenda bilateral, en materia económica, con EE.UU. Es importante mencionar el fortalecimiento en las relaciones con los Estados que componen la Unión Americana, a nivel independiente, con la firma de acuerdos para promocionar el intercambio comercial, de ciencia y tecnología y cooperación agrícola. En ese marco, el Perú ha suscrito 8 Memoranda de Entendimiento con distintos Estados, con los que se viene trabajando en su implementación. Especial mención merece el intercambio en materia educativa con Utah, cooperación agrícola con Delaware y el desarrollo de una agenda en medio ambiente con California.

Asimismo, Perú es un socio fundador de la iniciativa *Equal Futures Partnership (EFP)*, que busca crear una red inclusiva y abierta de países que promuevan nuevos esfuerzos para avanzar en una mayor participación política y empoderamiento económico de las mujeres. La participación peruana en *EFP* se ha dado al más alto nivel y ha comprometido la adopción de iniciativas

legislativas para asegurar una efectiva y mayor participación de las mujeres en el sistema político, así como el compromiso de promover la inclusión financiera de las mujeres a través de programas de educación rural y urbana, y a través de un mayor acceso a servicios financieros que utilizan las mujeres en los programas sociales.

En lo que concierne a Salud, se implementó la Carta de Intención para Colaborar entre el Departamento de Salud y Servicios Humanos de EE.UU. y el Ministerio de Salud del Perú, que incorpora a nuestro país en la Red de Investigación. Del mismo modo, el 13 de agosto de 2015 se suscribió un Memorándum de Entendimiento entre el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas y el Instituto Nacional del Cáncer de EE.UU., que profundiza la colaboración en el campo de la investigación científica sobre el cáncer en áreas de interés común como la prevención y el control de esta enfermedad; la implementación de proyectos colaborativos de investigación, tratamiento y atención; la realización de reuniones, conferencias y talleres de investigación y control; los mismos que serán recogidos en un plan de trabajo.

#### **4. Principales temas de la agenda de diplomacia pública: proyecciones**

En el campo de la diplomacia pública, la Embajada desarrolla sus actividades en EE.UU. bajo el concepto que, a diferencia de la diplomacia tradicional, la diplomacia pública tiene como objetivo alcanzar a un conjunto amplio de personas, al que busca influenciar con mensajes claros y positivos. La gestión externa en este campo se dirige, por ello, tanto a las instituciones gubernamentales estadounidenses como a su sociedad civil.

##### **4.1. Ámbito cultural**

La cultura, para la Cancillería y la Embajada, es un instrumento de política exterior. La vasta riqueza peruana en este ámbito, material e inmaterial, constituye una fortaleza y ventaja comparativa única que venimos utilizando en beneficio de los objetivos e intereses del Perú con respecto a nuestro relacionamiento bilateral con EE.UU.

Para lograr una promoción cultural eficaz y dinámica, la Embajada ha desarrollado una serie de alianzas con entidades públicas y privadas estadounidenses interesadas en el Perú. En este grupo figuran numerosas instituciones de prestigio como el *Smithsonian Institution*, la *Library of Congress*, la *National Geographic*, el *Kennedy Center* y otros centros culturales locales reconocidos con los que se han organizado actividades y proyectos conjuntos.

Unir esfuerzos con otras Embajadas iberoamericanas también es una buena práctica. Por ejemplo, México y España tienen importantes institutos culturales

en los cuales se pueden realizar actividades conjuntas. Por otro lado, conseguir el apoyo de organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial, y el incorporar a la iniciativa privada, nos permite sumar esfuerzos y contar con mayores recursos financieros o de personal para actividades específicas. Bajo esta línea de pensamiento, la Embajada ha venido gestionando una agenda cultural que privilegia actividades con gran impacto en la sociedad estadounidense y que, en su organización, incorpora a reconocidas instituciones locales.

#### **4.2. Ámbito educativo**

A nivel educativo, la prioridad es coadyuvar a atender las necesidades de formación y capacitación en ciencia, tecnología e innovación de ciudadanos peruanos en las mejores instituciones académicas estadounidenses. Para ello, se viene trabajando de manera coordinada con el Ministerio de Educación – PRONABEC y el CONCYTEC, entidades que ofrecen becas de pre y postgrado en el exterior a través de sus programas *Beca Presidente de la Republica* y *Beca Doctorado en el Extranjero*, respectivamente.

Sin embargo, un desafío lo constituye la barrera del idioma debido a que un alto porcentaje de nuestros estudiantes no tiene el adecuado nivel del idioma Inglés para postular a las principales universidades de EE.UU. Ante esta situación, la Embajada viene apoyando la implementación del programa *Inglés, Puertas al Mundo*, recientemente lanzado por el Presidente de la República y que tiene como objetivo que los estudiantes peruanos mejoren su manejo del idioma. Parte de esta nueva política es la capacitación de profesores peruanos de inglés provenientes de escuelas públicas, en nuevas técnicas de enseñanza del idioma. Por ejemplo un primer grupo de 237 profesores, fue capacitado a inicios del 2015 en la Universidad Estatal de Arizona.

De manera paralela, la Embajada viene desarrollando con éxito un proyecto de talleres bilingües virtuales vía Skype entre escuelas públicas del Perú y West Virginia, el mismo que se proyecta replicar en otros Estados de EE.UU. Asimismo, apoyamos la iniciativa del Presidente Barack Obama *La Fuerza de los 100.000 en las Américas (100.000 Strong in the Americas)*, que busca incrementar la movilidad estudiantil en el extranjero y hacer frente a los obstáculos institucionales que impiden que los jóvenes puedan estudiar en otros países. A la fecha, cinco universidades peruanas han sido elegidas para participar en tres proyectos financiados por esta iniciativa que moviliza recursos públicos y privados de este país.

Todo lo anterior se realiza sin descuidar la permanente promoción de la cooperación inter-institucional en materia educativa entre entidades

gubernamentales y/o académicas del Perú y EE.UU., así como los programas de intercambio estudiantiles y de profesorado existentes.

### **4.3. Diplomacia digital**

Para promover el contenido de la relación bilateral, la Embajada desarrolla, asimismo, una activa estrategia de diplomacia digital, con el propósito de difundir los logros y acciones del Gobierno y la sociedad civil peruana entre los líderes de opinión y diversas audiencias gubernamentales, empresariales y académicas de EE.UU., además del público en general.

La Embajada administra una serie de plataformas digitales orientadas a influir, a través del Internet, en la opinión pública de este país, mediante el uso de distintas herramientas destinadas a públicos diversos. Nuestra presencia digital también se extiende a otras plataformas que permiten la producción de revistas digitales de contenido temático variable, que son distribuidas libremente en la red y/o mediante el envío de correos electrónicos masivos.

En base a estas prácticas, la Embajada ocupa un lugar muy destacado en la esfera diplomática de Washington D.C., en relación al uso estratégico de las nuevas y más contemporáneas formas de comunicación. En ese aspecto, sin lugar a equivocarnos, la Embajada peruana en EE.UU. es una de las líderes entre sus similares peruanas a nivel mundial en la adopción de la diplomacia digital como forma de comunicación externa y vía de contacto permanente entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

El impacto de esta política comunicacional en el ámbito de las relaciones bilaterales es muy significativo, porque permite que los tomadores de decisiones de política exterior en EE.UU., o al menos aquellos que reciben nuestros mensajes, entren en contacto con una corriente de opinión favorable a los intereses permanentes del Estado peruano.

## **5. Conclusiones**

Para concluir, cabe subrayar que el Perú otorga importancia prioritaria y diferencial a su relación integral con EE.UU., tomando en consideración el inmenso potencial que ofrece este país para la promoción de nuestro propio desarrollo en múltiples facetas, así como para la mejor gestión de nuestros distintos intereses a nivel bilateral, hemisférico y global.

Por este motivo, es especialmente importante que las entidades públicas del Estado peruano en este país y la Comunidad peruana residente en EE.UU., trabajemos de manera articulada y coordinada en beneficio de los grandes objetivos nacionales, en el marco de la relación bilateral con los Estados Unidos.

Ello permitirá incorporar las iniciativas y el apoyo que, en ese sentido y de manera coordinada, puedan efectuar la Embajada, los trece Consulados Generales, las cuatro Oficinas Comerciales, así como las asociaciones representativas de la comunidad peruana y personalidades destacadas dentro de la misma.

Igualmente, se asigna gran importancia a la comunidad de principios y valores que ambos países encarnan e impulsan, a favor del desarrollo, bienestar y seguridad de nuestras respectivas instituciones y poblaciones. Del mismo modo, a la *asociación estratégica* sin precedentes en la historia diplomática bilateral a la que el Perú y EE.UU. apuntan, que ofrece un sugestivo potencial de desarrollo en diversos ámbitos, como se ha explicado en el presente artículo; y que debe ser trabajada de manera responsable, seria, intensa, minuciosa, paciente, coherente y perseverante.

Al mismo tiempo, cabe hacer hincapié en que, a su vez, EE.UU. reconoce la calidad, riqueza y utilidad de su vinculación bilateral con el Perú, algunos de cuyos ámbitos revisten particular interés para este país (por ejemplo, la lucha contra el tráfico de drogas); el valor añadido que implica nuestro rol dinámico y favorable a la apertura en lo económico, así como responsable y estabilizador en lo político, en los ámbitos Andino, Sudamericano, Regional y Hemisférico; a la conveniencia de que el Perú siga siendo parte importante (y geográficamente, con un rol de bisagra entre Colombia y Chile) en el “círculo virtuoso” en lo político y económico que regionalmente encarna la Alianza del Pacífico; así como la provechosa coordinación entre ambos países en el campo multilateral (seguridad internacional, lucha contra el cambio climático *vis-a-vis* la próxima Cumbre de París).

# Las relaciones entre el Perú y China<sup>1</sup>

Luzmila Zanabria

## 1. Introducción

Destacar la importancia que tiene China en el escenario internacional es ya un lugar común, se ha constituido actualmente en la segunda economía del mundo y, según algunos estudiosos del desarrollo chino, está cerca de convertirse en mediano plazo en la primera economía del planeta.

Su espectacular desarrollo económico y social se ha caracterizado por ser sostenido en el tiempo (crecimiento de dos dígitos en más de tres décadas, tasas de 7% hasta la fecha) y por haber sido equitativo en sus beneficios pues alrededor de 400 millones de chinos han salido de la pobreza.

Se ha convertido, asimismo, en un socio significativo en la región de América Latina; así, es el primer socio comercial de Chile, Perú, Brasil y segundo socio comercial de Colombia, Uruguay y Venezuela; al mismo tiempo las inversiones chinas están desplazando a las inversiones de los Estados Unidos de América (EE.UU.) y Europa, tradicionales socios de la región. Como se ve en el siguiente grafico China es un importante comprador de materias primas y muchos países dependen de China.

---

<sup>1</sup> Agradezco al IDEI y a los responsables del proyecto “La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI” Fabián Novak y Jaime García por invitarme a participar en esta interesante iniciativa que me ha permitido poner en práctica lo que siempre he promovido, desde las diferentes posiciones que me ha tocado desempeñar, la de la cooperación entre los diferentes sectores en el diseño de la agenda de política exterior del Perú y, en ese sentido, he invitado al profesor Carlos Aquino especialista en economía asiática para juntos reflexionar sobre las relaciones Perú-China. El presente artículo es el resultado de nuestra reflexión conjunta.

Gráfico 1



**Fuente:** BBC News, 2015.

En el caso de nuestro país, China es el mayor socio comercial y está en camino a convertirse en uno de los mayores inversionistas (ya lo es en el sector minero), sin embargo la relación no se ha desarrollado de acuerdo al potencial que tiene.

El crecimiento tan significativo se ha debido a la necesidad de China de buscar fuentes seguras de abastecimiento de materias primas en especial minerales y energía que demandaba su desarrollo y alimentos para atender las exigencias de su población.

La inserción china en América Latina ha sido gradual y permanente. China buscó conocer la región, estableció el Instituto de América Latina (de la Academia China de Ciencias Sociales)<sup>2</sup>, dedicado a estudiar esta región, vinieron luego los contactos con los organismos regionales, en 1994 es aceptado como observador de ALADI, en 1996 establece el diálogo de cooperación político diplomático con el Mercosur, en 1999 se establecen las consultas con la CAN, y en el 2008 se publica "El Libro Blanco Política Oficial de China a América Latina"

<sup>2</sup> Véase la página oficial web del Instituto de América Latina: <<http://ilas.cass.cn/ens/>>.



donde se diseña el carácter estratégico de la relación con América Latina. China continúa intensificando el diálogo y la cooperación con la región a través de la UNASUR, el CARICOM, la Alianza del Pacífico y el FORO CELAC-China, no es de extrañar por ello que la primera reunión ministerial de este foro se realizara en Beijing en enero del 2015.

A todo ello se añaden los numerosos institutos y centros de estudios e investigación sobre América Latina que existen en las universidades chinas, la enseñanza del idioma español, y la especialización en América Latina de los funcionarios de la Cancillería china.

Podríamos señalar sin temor de equivocarnos que el desarrollo de las relaciones con América Latina ha respondido al diseño de una estrategia. En la región y en nuestro país se conoce muy poco a China, recientemente se comenta y publica noticias sobre este país, sin embargo, estudios y centros de investigación sobre el Asia Pacífico o específicamente sobre China son limitados. La Universidad de San Marcos cuenta dentro del Instituto de Investigaciones Económicas con una sección dedicada a la investigación del Asia Pacífico, la Universidad Católica con el Centro de Estudios Orientales y recientemente la Universidad del Pacífico ha establecido el Centro de Estudios sobre China. El foro SinoLatam, un esfuerzo privado, viene llenando el vacío existente, así como la Cámara de Comercio Peruano-China y la Fundación Perú-China.

A pesar del poco conocimiento que se tiene sobre el gigante asiático en la región, según datos de la CEPAL el comercio se multiplicó 22 veces entre los años 2000 y 2014 (CEPAL, 2015) y ya China se ha constituido en el segundo socio de la región de América Latina en comercio e inversiones. Para el Perú, como lo señalamos, China es el mayor socio comercial y está en proceso de ser uno de los mayores inversionistas en el país (ya lo es en el sector minero).

En el presente capítulo, pretendemos presentar una rápida visión de la relación bilateral, y concluir con sugerencias y recomendaciones para ampliar, fortalecer y profundizar la relación.

El Perú y China tienen una relación de larga data, que se remontaría al intercambio comercial entre la metrópoli y sus colonias como México, el Perú y las Filipinas, de mediados del siglo XVI a comienzos del siglo XIX a través del Galeón de Manila. El Perú fue el primer país en recibir inmigración china a gran escala en Latinoamérica, desde 1849, lo que ha hecho que la más grande comunidad de descendientes chinos en la región se encuentre en nuestro país. Asimismo, el Perú fue el primer país latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con China, en 1874, con el entonces Imperio chino.

Con la nueva China, también fue el Perú uno de los primeros países en la región en establecer relaciones diplomáticas (1971) y en iniciar relaciones económico-comerciales, las cuales a partir de la década de los noventa comienzan a incrementarse hasta el 2009, cuando se suscribiría el Tratado de Libre Comercio entre los dos países<sup>3</sup>.

## 2. Comercio Perú-China

En la década pasada el comercio con China aumentó vertiginosamente. En 1993 se exportó a China 140 millones de dólares y en el 2003 unos 676 millones de dólares. La gran demanda china por materias primas fundamental para su maquinaria industrial y el alza de los precios de las mismas (minerales y harina de pescado), hicieron que el volumen y valor de las exportaciones a ese país se incrementen notablemente llegando en el 2010 a 5.436 millones de dólares hasta alcanzar un pico de 7.841 millones de dólares en el 2012 (Cuadro 1). Desde ese año el valor de las exportaciones empieza a declinar por la desaceleración del crecimiento económico chino. El 2014 llegó a 7.029 millones de dólares.

Las importaciones de productos chinos también aumentaron, desde 90 millones de dólares en 1993 a 646 millones de dólares el 2003 y han seguido creciendo alcanzando un monto de 8.925 millones de dólares en el 2014 como se ve en Cuadro 1. El Perú actualmente tiene un gran déficit comercial con China, que llegó a los 1.896 millones de dólares el 2014, y que podría ser este año de más de 2 mil millones de dólares (en el periodo enero-junio del 2015 el déficit fue de 1.051 millones de dólares) (SUNAT, 2015).

**Cuadro 1**  
**Evolución del comercio Perú-China y con el Mundo**  
**2010-2014 y Ene-Mar 2015 (US\$ Millones)**

	2010	2011	2012	2013	2014	Ene-Mar 2015
<b>Comercio China - Mundo</b>						
Exportaciones (FOB)	1 578 269	1 899 182	2 048 940	2 210 249	2 342 747	513 933
Importaciones (CIF)	1 396 195	1 742 851	1 817 780	1 950 377	1 960 290	390 233
Saldo Comercial (X-M)	182 074	156 331	231 160	259 872	382 457	123 700
<b>Comercio Perú - Mundo</b>						
(A) Exportaciones (FOB)	35 806	46 319	46 359	42 567	38 489	7 804
(B) Importaciones (CIF)	29 972	37 904	42 169	43 327	42 197	9 449
Saldo Comercial (X-M)	5 834	8 415	4 190	-761	-3 707	-1 645
<b>Comercio Perú - China</b>						
(C) Exportaciones (FOB)	5 436	6 956	7 841	7 354	7 029	1 476
(C)/(A)	15,2%	15,0%	16,9%	17,3%	18,3%	18,9%
(D) Importaciones (CIF)	5 140	6 365	7 814	8 413	8 925	2 296
(D)/(B)	17,2%	16,8%	18,5%	19,4%	21,1%	24,3%
Saldo Comercial (X-M)	296	591	26	-1 059	-1 896	-820

**Fuente:**  
MINCETUR, 2015a.

<sup>3</sup> Para mayor información, Véase: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=59](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=59)>, página consultada el 28 de agosto de 2015.

El comercio con China se venía caracterizando por un superávit a favor del Perú, situación que ha cambiado en los años recientes llegando a tener un significativo déficit comercial, a ello se añade la composición de las exportaciones en su mayoría materias primas (92%) importándose productos manufacturados. China nos compra la mitad de los concentrados y cátodos de cobre (la mayor parte del cobre sin refinar) casi toda la producción de hierro y más del 70% de la harina de pescado.

Se están realizando esfuerzos por ampliar el espectro exportador con algunos productos no tradicionales, entre los nuevos productos no tradicionales que están llegando al mercado chino se encuentra la uva peruana, y los productos pesqueros (MINCETUR, 2015a).

China, como lo venimos señalando se convirtió en el 2012 en el mayor socio comercial del Perú, sobrepasando a EE.UU. (BCR, 2014). El impacto de China en el Perú es cada vez mayor, y la desaceleración de su crecimiento económico, desde el 2012, está influyendo en la economía nacional, como lo podemos comprobar en estos días con la baja de la bolsa china, y la devaluación del yuan.

### 3. Inversión china en el Perú

Hasta 1991 la inversión China en el Perú era inexistente. Comenzó en 1992 con la compra de Hierro Perú por la empresa Shougang. En 1993, la China National Petroleum Company (CNPC) adquirió los lotes VI y VII de Talara<sup>4</sup>. Es desde fines de la década pasada que la inversión china se incrementó en el Perú en forma considerable.

Es difícil conocer la cifra exacta de la inversión china en el Perú. De acuerdo a ProInversión, la institución oficial que registra la inversión extranjera en el país, al 30 de junio del 2015 el total de inversión extranjera directa (IED) acumulada era de 24.146,7 millones de dólares, la inversión China llegaba únicamente a 208.1 millones de dólares<sup>5</sup>, orientada principalmente a la minería, con un monto de 157.8 millones de dólares, y 50 millones de dólares en el sector Finanzas, tal como aparece en el Cuadro 2, donde China figura como país de origen de un 0,9% del stock de IED en Perú (1980-2014).

<sup>4</sup> Para mayor información véase la página web de SAPET: <<http://www.sapet.com.pe/home.html>>, página consultada el 28 de agosto de 2015.

<sup>5</sup> Véase cuadros 1.1. y 1.3 de Estadísticas de ProInversión en: <<http://www.proinversion.gob.pe/modulos/LAN/landing.aspx?are=0&pfl=1&lan=10&tit=proinversi%C3%B3n-institucional>>, página consultada el 28 de agosto de 2015.

**Cuadro 2**  
**Estructura del stock de IED de China en Perú por sectores**  
**(1980-2014)**

Sector	US\$ Millones	Part. %	Empresa receptora*
Comercio	0,3	0,2	Hexing Electrical Company S.A.C
Finanzas	50,0	24,0	ICBC Perú Bank S.A.
Minería	157,8	75,8	Shougang Hierro Perú S.A.A, Minería Shouxin Perú S.A., Jinzhao Mining Perú S.A.
Servicios	0,01	0,0	
<b>Total</b>	<b>208,1</b>	<b>100,0</b>	

Fuente: MINCETUR, 2015a.

Este monto es bastante menor al real, como veremos más adelante, debido a que ProInversión solo registra el monto de inversión extranjera por aporte de capital y por país de domicilio, pero gran parte de la inversión china procede de empresas domiciliadas en otros países.

Por ejemplo, la más grande inversión china en el Perú y de una empresa extranjera en general fue la compra por 5.85 mil millones de dólares del Proyecto de cobre Las Bambas en agosto del 2014 por un consorcio encabezado por la empresa china MMG Ltd., domiciliada en Australia y listada en la Bolsa de Valores de Hong-Kong<sup>6</sup>.

De acuerdo a estadísticas publicadas por el diario Gestión el 18 de agosto del 2015 la inversión China en el Perú al 2013 representaba el 15% del total de la inversión directa extranjera en el país, cifra superada únicamente por Ecuador, donde la inversión china representa el 57% del total de la inversión extranjera en ese país el mismo año (Diario Gestión, 2015a).

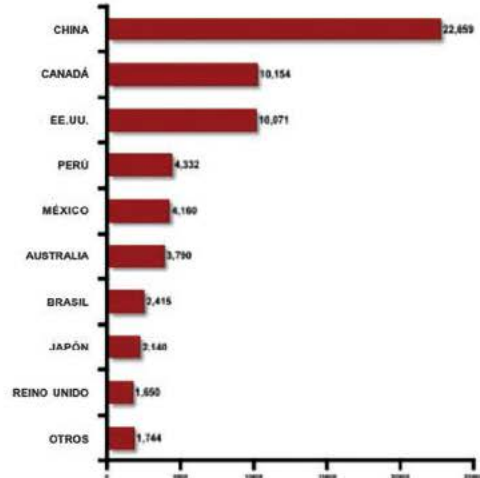
De acuerdo a estadísticas del Ministerio de Energía y Minas del Perú, a mayo del 2015, de los 63.115 millones de dólares de la cartera estimada de proyectos mineros, 22.659 millones de dólares corresponden a China, lo que representa un 35,90% del total de la cartera, como se aprecia en el siguiente cuadro.

<sup>6</sup> Mayor información en <<http://www.mmg.com/en/Our-Operations/Development-projects/Las-Bambas/Transaction-history.aspx>>; <<http://www.mmg.com/en/About-Us/Company-Overview/Our-story.aspx>>, páginas consultadas el 28 de agosto de 2015.

## Cuadro 3

CARTERA ESTIMADA DE PROYECTOS MINEROS  
SEGÚN PRINCIPAL INVERSIONISTA

PAÍS	US\$ MILLONES	%
CHINA	22,659	35.90%
CANADÁ	10,154	16.09%
EE.UU.	10,071	15.96%
PERÚ	4,332	6.86%
MÉXICO	4,160	6.59%
AUSTRALIA	3,790	6.00%
BRASIL	2,415	3.83%
JAPÓN	2,140	3.39%
REINO UNIDO	1,650	2.61%
OTROS	1,744	2.76%
<b>TOTAL US\$ Millones</b>	<b>63,115</b>	<b>100%</b>



Fuente: Ministerio de Energía y Minas, 2015.

Las inversiones Chinas se han orientado asimismo al sector hidrocarburos, a Noviembre del 2014 CNPC culminó la compra de los activos de Petrobras en el Perú pagando 2.6 mil millones de dólares (Diario El Comercio, 2014).

Con esas operaciones las empresas chinas han adquirido un rol protagónico en el sector minero en el Perú, correspondiéndoles la mayor participación en la producción de hierro (Shougang opera la única mina de hierro en el país), lo mismo ocurrirá con el cobre cuando el Proyecto las Bambas entre en plena producción en el 2017, al que se añade el proyecto de Toromocho operado por la empresa Chinalco.

Por otro lado, la CNPC se constituiría en la mayor productora de hidrocarburos con sus operaciones en los lotes VI y VII en Talara, a lo que se añade la compra de los activos de Petrobras que le permite el acceso al lote X en Piura, al lote 58 en Cuzco y al 46,16% del lote 57 también en el Cusco (América Economía, 2015; Diario El Comercio, 2014)

China tiene, asimismo, una participación importante en el sector pesquero (América Economía, 2014), con la empresa CFG Investment, y la pesquera

COPEINCA, empresa que fue adquirida por la empresa china CFG<sup>7</sup>, que produce harina de pescado, del cual China es el mayor comprador.

#### **4. Relaciones con China, sugerencias y recomendaciones**

Desde el inicio de las relaciones diplomáticas con China se ha venido estructurando una serie de acuerdos y convenios que han permitido darle forma a la relación, se han establecido mecanismos de consultas y contactos de alto nivel como el Mecanismo de Consultas Políticas, la Comisión Mixta Económica Comercial, la Comisión Mixta Científica y Tecnológica, entre otros; se han producido numerosos encuentros de ministros, altos funcionarios, reuniones y visitas de los Jefes de Estado, lo cual ha fortalecido la relación, llegando a establecerse una Asociación Estratégica Integral, y suscrito un Tratado de Libre Comercio. El Perú es el único país de la región que cuenta con estos dos instrumentos.

La pertenencia del Perú y China a los mecanismos de integración del Asia Pacífico como el APEC y el FOCALAE facilitan los encuentros entre los Jefes de Estado y altos funcionarios.

Hemos destacado en esta presentación el comercio y las inversiones por haberse constituido en las áreas más significativas de la relación Perú-China. Asimismo, se ha establecido que China ha tenido y tiene una estrategia de acercamiento a la región latinoamericana en su conjunto y a cada país en particular. Estrategia, constante en el tiempo y renovada de acuerdo a sus propias circunstancias e intereses, que va desde los temas macro a los asuntos concretos.

Frente a ello la región en su conjunto y la mayoría de los países de la región no cuentan con una Agenda Estratégica hacia China. Las respuestas han sido sectoriales y muchas veces superficiales. El Perú no es ajeno a esta realidad.

#### **¿Qué hacer?**

En primer lugar se debe reconocer que, a pesar de los acuerdos existentes que vinculan al Perú y China que han permitido llegar al actual estado de las relaciones, se carece de una visión estratégica integral hacia la China. Al carecer de la visión estratégica integral no se ha diseñado una agenda integradora, de corto, mediano y largo plazo. Es necesario entonces diseñar la Agenda

---

<sup>7</sup> “La compra de Copeinca se realizó a fines del 2013 y la empresa china pagó 762 millones de dólares por ella, y tuvo así el control del mayor titular de cuota de anchoveta en el Perú y el tercer mayor productor de harina de pescado del mundo” (Diario Gestión, 2015b; Diario El Comercio, 2013).

Estratégica hacia China, con el concurso de los sectores gubernamental, académico y empresarial, teniendo como marco referencial la Asociación Estratégica Integral y la estructura documental que ha venido articulando la relación. En este sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en estrecha cooperación con los Ministerios de Comercio y Turismo y de Producción, sería el ente gubernamental encargado de iniciar y conducir el proceso.

En segundo lugar, como lo hemos señalado, China ha venido preparándose en el conocimiento de América Latina como región y de cada país en particular; entre nosotros, existe un desconocimiento de China, de su cultura, de su idiosincrasia, de sus planes de desarrollo, es en este sentido que se debe realizar un esfuerzo por conocer China. El conocimiento de la cultura china y el intercambio cultural deberían constituirse en las herramientas que nos permitan fortalecer las bases de la relación. Para ello sugerimos ciertas acciones, entre otras:

- a. Promover y establecer en las Universidades centros de estudios e investigación sobre China y el Asia Pacífico.
- b. En el caso de la Academia Diplomática, se debería incluir cursos sobre Asia Pacífico en el plan de estudios, y realizar seminarios sobre China y la región Asia Pacífico.
- c. En la carrera diplomática, se debería tender a la especialización de los funcionarios.
- d. Promover y realizar actividades culturales que permitan el entendimiento y conocimiento mutuo como exposiciones, conferencias, encuentros musicales etc.
- e. Promover el estudio del idioma chino.
- f. Incentivar acuerdos entre Universidades con el respectivo intercambio de estudiantes y pasantías.

En tercer lugar en el ámbito empresarial, fortalecer las instituciones existentes como SINOLATAM, CAPECHI.

En cuarto lugar, estructurar dentro de la agenda estratégica un adecuado programa de cooperación. La cooperación china ha respondido a situaciones particulares y a áreas sectoriales sin una visión de conjunto por las mismas razones de la ausencia de una visión y agenda integral. Esta situación debe cambiar, la oportunidad se presenta con los planteamientos del Primer Ministro chino, en su reciente visita a la región. El Primer Ministro del Consejo de Estado, Li Keqiang, planteó en la clausura de la Cumbre Empresarial China – Brasil la iniciativa 3x3, el nuevo modelo de cooperación: “El primer 3 se refiere a la

construcción de la cooperación en tres grandes vías la logística, electricidad e informática. El segundo 3 se refiere a la interacción virtuosa entre la empresa, la sociedad y el Gobierno. El tercer 3 se refiere a la ampliación de los tres canales de financiamiento que son fondos, los créditos y los seguros”.<sup>8</sup>

Esta es una nueva iniciativa china para la cooperación que a decir del Primer Ministro permitirá llegar a los 500 mil millones de dólares en el comercio sino-latinoamericano y caribeño y a los 250 mil millones para el stock de las inversiones chinas en la región en el decenio. Frente a ello se hace más urgente la agenda estratégica integral.

En el quinto lugar nos parece importante destacar un área que ha merecido poca o ninguna atención en nuestro país: el turismo chino. El surgimiento de una nueva clase con gran capacidad económica, la pujante y numerosa clase media, ha hecho de China el mayor emisor de viajeros al extranjero; desde el año 2013 a la fecha más de 100 millones de turistas han salido de China anualmente en calidad de turistas. El Perú en el año 2014 ha recibido 3.2 millones de turistas, procedentes de China fueron solamente 16.607 (MINCETUR, 2015b).

A inicios de los años 2000 los países europeos y algunos de la región Asia Pacífico fueron los primeros en obtener el calificativo de destino turístico chino, lo que les permitía recibir el turismo organizado de China. Este procedimiento ha sido superado y actualmente los chinos pueden escoger su destino turístico. Consideramos que el Perú posee todas las condiciones para atraer a los viajeros chinos pero se requiere una debida promoción y adecuada preparación basada en el entendimiento de la cultura china.

En sexto lugar como se ha señalado que el tema económico-comercial ha venido caracterizando las relaciones con China, el comercio ya lo hemos mencionado es asimétrico y la inversión está orientaba fundamentalmente a las industrias extractivas, minerales, hidrocarburos y pesca.

Para revertir la situación, nuestro país debe diversificar las exportaciones fortaleciendo su aparato productivo orientado a producir bienes con mayor valor agregado, mejorar la infraestructura física (carreteras, puertos, aeropuertos), estudiar y conocer la idiosincrasia y el mercado chino, lo cual es fundamental para realizar cualquier negociación con China.

---

<sup>8</sup> Del discurso pronunciado por el Primer Ministro chino Li Keqiang en la clausura de la Cumbre Empresarial China Brasil, el 19 de mayo del 2015: “Forjar la “versión actualizada” de la cooperación práctica entre China y Latinoamérica y el Caribe mediante el nuevo modelo 3x3”



El Primer Ministro chino, Li Keqiang, en su reciente visita al Perú el 22 y 23 de mayo del 2015 señaló: “la parte china está en la disposición de aumentar la importación de productos agrícolas y pesqueros, especialidades peruanas con alto valor agregado que estén a la altura de las demandas del mercado chino” (Li Keqiang, 2015).

Respecto a las inversiones chinas señaló:

Espero elevar el nivel de la cooperación sino-peruana en inversiones a una nueva altura sobre la base ya existente, especialmente en materia de transporte, electricidad, entre otras construcciones infraestructurales, y en las áreas tales como la manufactura, equipamientos, petroquímica, metalurgia, materiales para la construcción y procesamiento de productos agrícolas, forestales y acuáticos [...] (Li Keqiang, 2015).

Estas expresiones reflejan la voluntad del gobierno chino de trabajar en consonancia con el Perú para ampliar el comercio y diversificar las inversiones; nuevamente la tarea está del lado peruano. Si la inversión china se incrementa y diversifica se promovería también la diversificación exportadora y la integración productiva.

El anuncio efectuado del proyecto de la construcción del ferrocarril bioceánico que unirá el Atlántico con el Pacífico, iniciativa china, podría constituirse en una interesante contribución para superar el déficit de infraestructura y conectividad estimulando el comercio interregional.

Hemos considerado concluir destacando un componente significativo de las relaciones sino-peruanas —que deberíamos valorar adecuadamente— consistente en la presencia y significación de la comunidad china en el Perú, que es única en la región y que representa el 10% de la población peruana.

Los chinos de ultramar y sus asociaciones se constituyen en un elemento vinculante con su país de origen y el de su residencia, lo cual debe ser considerado en el diseño de la Agenda Estratégica Integral, por los importantes aportes que pueden brindar.

Resumiendo podríamos concluir que nuestro país requiere diseñar una agenda estratégica integral hacia China, para responder al desafío que significa mantener y profundizar la relación con dicho país. Esta tarea debe articular los esfuerzos gubernamental, académico y empresarial, pues no puede ni debe ser un conjunto de iniciativas aisladas y sectoriales.

## BIBLIOGRAFÍA

### AMÉRICA ECONOMÍA

2014 *Las mayores empresas del Perú, Pesca*. Lima. Disponible en: <<http://rankings.americaeconomia.com/las-500-mayores-empresas-de-peru-2014/ranking-500/las-mayores-empresas-del-peru/pesca/>>.

### BANCO CENTRAL DE RESERVA

2015 *Memoria 2014*. Disponible en: <<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2014/memoria-bcrp-2014-2.pdf>>.

### BBC News

2015 “China market slump: Shares end lower despite rate cut”. Disponible en: <<http://www.bbc.com/news/business-34059482>>.

### CEPAL

2015 “América Latina y el Caribe y China – Hacia una nueva era de cooperación económica”. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38196/S1500389\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38196/S1500389_es.pdf?sequence=1)>.

### DIARIO GESTIÓN

2015 *Cuáles son los países latinoamericanos que recibirán más inversión de China*. Lima, 18 de agosto. Disponible en: <<http://gestion.pe/economia/cuales-son-paises-latinoamericanos-que-recibiran-mas-inversion-china-2140184>>.

2015 *Singapur investiga a matriz de Pesquera Copeinca*. Lima, 24 de agosto. Disponible en: <<http://gestion.pe/impres/singapur-investiga-matriz-pesquera-copeinca-2140698>>.

### DIARIO EL COMERCIO

2013 *Grupo Dyer completó venta de sus acciones en Copeinca por US\$223.2 millones*. Lima, 29 de agosto. Disponible en: <<http://elcomercio.pe/economia/negocios/grupo-dyer-completo-venta-sus-acciones-copeinca-us2232-mlls-noticia-1624356>>.

2014 *CNPC culminó la compra de activos de Petrobras en el Perú*. Lima, 7 de noviembre. Disponible en:  
<<http://elcomercio.pe/economia/negocios/cnpc-culmino-compra-activos-petrobras-peru-noticia-1769886>>.

LI KEQIANG

2015 "China-Perú, Una nueva melodía de cooperación". En: *Diario El Peruano*, 21 de mayo, p. 13. Disponible en:  
<<http://www.elperuano.com.pe/edicion/edicion20150521927.aspx>>.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

2015 *Cartera Estimada de Proyectos Mineros*. Lima. Disponible en:  
<<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/INVERSION/2015/CEP%2005-2015.pdf>>.

MINCETUR

2015a *Reporte de Comercio Bilateral Perú-China*. Lima: Secretaría General / Oficina General de Estudios Económicos.

2015b *Estadísticas: PERÚ Llegada de Turistas 2004-2014. Según País de Residencia*. Lima: MINCETUR/VMT/DGIETA. Disponible en:  
<<http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=3459>>.

SUNAT

2015 *Estadísticas de Comercio Exterior. Evolución del Comercio Exterior*. Cuadro No. 2. Disponible en:  
<[http://www.sunat.gob.pe/estadcomExt/modelo\\_web/Bol2015.htm](http://www.sunat.gob.pe/estadcomExt/modelo_web/Bol2015.htm)>.



# Perspectivas políticas y económicas con el bloque europeo

Jorge Valdez

## 1. Introducción: desafíos complejos en tiempos de cambio

La amplitud y riqueza temática de la obra propuesta por el IDEI transmite la variada naturaleza y alta especialización que incide hoy en definiciones inherentes a la política exterior de un Estado. De ello se desprende la necesidad de una visión estratégica que permita integrar esa diversidad disciplinaria y político-administrativa en un esquema coherente y propicio al logro de resultados sostenibles.

Ese es solamente uno de los retos importantes a los que debe hacer frente el Perú en la gestión de su sector externo, encarándolo en el marco de la débil institucionalidad en el Estado y superando la fragmentación y alta dispersión en la coordinación y ejecución que desafortunadamente prevalece.

A esa situación se añade que instrumentos centrales para la gestión externa en el país no hayan terminado de adaptarse a las posibilidades de cambio que introdujeron los Acuerdos de Paz con el Ecuador (1998) y el más reciente fallo de la Corte Internacional que establece el límite marítimo con Chile, procesos que consolidan el reconocimiento internacional a los títulos que sostienen el perfil territorial y marítimo del Perú, seguramente el objetivo más importante en la gestión externa del país durante el siglo XX.

Se trata entonces de circunstancias que abren al Perú el espacio para una agenda externa más propositiva y rica en contenidos, pero a la vez compleja en su diversidad; una agenda que debiera ser eficazmente funcional para emprender el camino a lograr la cohesión social y territorial, la sostenibilidad productiva y el bienestar, aspectos cuya superación están íntimamente relacionados con la entidad del país como nación.

En una realidad en la que las organizaciones, las agrupaciones económicas, los movimientos sociales y las estructuras de conocimiento son omnipresentes y cada vez más difusos, parecería indispensable para el Perú ampliar sus redes de inserción en las grandes redes de articulación e información internacionales. Ello a su vez demanda un sector para la gestión externa más afinado, con capacidad de prospectiva y con acceso fluido e interactivo con todas las especialidades y sectores —público y privado— que informan esas redes; y que

esté en condiciones de captar y difundir la realidad, las dificultades y las oportunidades externas y de ser capaz de construir asociaciones internacionales con sentido pragmático que le permita atender sus intereses y los propósitos de resguardar principios esenciales.

Todo esto ocurre además, en circunstancias en las que podríamos estar atravesando un cambio de época en el Mundo, lo que hace de la incertidumbre la característica predominante del momento. No es solamente el surgimiento de una sociedad “post-occidental”, con paradigmas todavía no enunciados pero en la que la desigualdad parecería extenderse inclusive a sociedades conocidas como las más igualitarias del planeta, sino también una realidad en la que la mayor amenaza para la humanidad no se origina ya en comportamientos interestatales tales como la guerra.

El esquema internacional durante buena parte del siglo XX se dividió en un bloque norte, rico y desarrollado y un bloque sur, más pobre y expuesto a la constante pérdida en sus términos de intercambio. Esa organización de la realidad está cambiando rápidamente y la línea que la marca es cada vez menos perceptible, con la aparición de economías emergentes y con la profundización de las desigualdades en todas partes. Se empieza a percibir una realidad global donde las interdependencias entre países se acrecientan y la división se desplaza hacia el interior de cada sociedad, creando ciudadanos “del norte” y “del sur” en cada una de ellas, sin perjuicio del grado de industrialización o de desarrollo que posean. Abona este escenario la alta movilidad humana y las nuevas olas migratorias.

Además, las pandemias, el cambio climático, el terrorismo y la violencia que produce el crimen organizado, incluido el tráfico de drogas, son la principal causa de conflicto y de muertes en el Mundo y mirando al futuro no muy lejano los desplazamientos que cada uno de estos fenómenos producirá, incrementarán la tensión intra-nacional e internacional —y previsiblemente la violencia— especialmente en conglomerados urbanos que ya hoy se encuentran sometidos a presión, cuando no definitivamente desbordados. Se trata de fenómenos de naturaleza transnacional que se originan y radican fuera de la dimensión del Estado, aunque sus consecuencias afectan de manera directa la legitimidad de este último.

Sin embargo el sistema internacional posee una arquitectura por la que sus componentes y actores —Estados— se organizan entre sí para interactuar en resguardo de la paz y para alcanzar fines u objetivos nacionales. Esto resulta en una inevitable tensión debida a la preeminencia y confrontación de las múltiples visiones desde “lo nacional”. Esa tensión, a su vez, se expresa en dimensiones que van de lo local hasta lo global, pues en lo local la sensación

ciudadana de una globalización sin control sobre la que poco pueden hacer gobiernos y autoridades, genera sentimientos de malestar, desconfianza y hasta descrédito de la política, mientras que en lo global resurgen nacionalismos que impiden —o cuando menos dificultan— la posibilidad de una gestión global eficaz para confrontar esas amenazas.

Las respuestas nacionales resultan insuficientes, cuando no ineficaces y se evidencia la incapacidad de un sistema internacional sometido cada vez mayor tensión al solo poder ofrecer mínimos de coordinación y cooperación desde la defensa de capacidades soberanas y la promoción de intereses nacionales.

La falla del sistema internacional organizado ha conducido por ahora a esfuerzos para buscar en un sistema no institucionalizado de niveles múltiples y descentralizados —los denominados Grupos “G”— como mecanismos que sustituyan a los legítimos foros de gobernanza. Se promueve en algunos casos la emergencia de un esquema multipolar aunque no necesariamente representativo. La eficacia de estos, sin embargo no ha sido comprobada y la falta de legitimidad de sus decisiones abre nuevos espacios para la controversia global, como lo deja en claro la trayectoria del G-20, por ejemplo, donde participan tres países de la región pero sin que ello refleje una visión producto de la consulta sobre los intereses de los demás países de ella.

En resumen, la ausencia de regímenes (Krasner, 1983: 1) de gobernanza global que involucren los grandes y genuinos intereses nacionales del orbe para hacer frente a los fenómenos mencionados, entre otros, abre paso a un continuo proceso de transferencia de riesgos en el que son los más débiles y los ausentes los que soportan los mayores desequilibrios resultantes de tales amenazas.

Por ello resulta central para todos —y muy especialmente para un país medio que como el Perú aspiraría a asegurar su correcta inserción y permanencia activa en los flujos internacionales del comercio, la inversión y el conocimiento— fortalecer su capacidad para participar en la construcción de una arquitectura normativa que contribuya a cubrir el déficit estructural presente en el ámbito de la gobernanza global. Caso contrario, la gestión externa adolecerá de manera crónica del riesgo y la recurrencia a las acciones de control de daños derivados de la condición de resignados receptores naturales de riesgos efectuada por otros componentes del sistema.

Pero además, todo esto deberá suceder en momentos en los que las menores e insuficientes tasas de crecimiento en la economía nacional debieran ser centro de atención en el corto y mediano plazo. Esto acelera la necesidad de evaluar urgentemente la proyección del Perú al mundo, dotándola de un carácter esencialmente estratégico que contribuya al avance de una agenda nacional que

promueva el desarrollo y el fortalecimiento institucional en democracia; la plena vigencia de un sistema de derechos con pisos de protección social, consistente con la responsabilidad del Estado en la provisión de bienes públicos para todos sus ciudadanos; y, que contribuya al crecimiento sostenible y la generación del empleo de calidad que necesitan los peruanos.

Aunque este trabajo está limitado en sus alcances a las relaciones del Perú con la Unión Europea y con sus Estados Miembros, he querido empezar con estas reflexiones generales porque con Europa, al igual que con cualquier otra región, país o foro internacional, las relaciones del Perú deben situarse dentro de un marco estratégico integrador, diseñado con suficiente claridad respecto de la naturaleza de los desafíos, a la vez que con realismo y audacia respecto de las limitaciones que se confrontan y, de manera muy especial, de las circunstancias que pone ante nosotros ese cambiante escenario global.

Salvo aquellos aspectos inherentes de manera exclusiva al ordenamiento en la gestión externa por parte del Estado, los desafíos reseñados —que son solamente algunos de los que el país enfrenta— requerirán de una gestión concertada con otros actores internacionales. En ese proceso la comunidad de principios por ser protegidos y promovidos, la afinidad cultural, las visiones compartidas o las analogías derivadas de condicionamientos de realidades y contextos nacionales, debieran ser elementos determinantes para identificar asociaciones.

Es en ese marco en el que debiéramos situar la mirada nacional respecto de la Unión Europea, con la que compartimos una larga historia y trayectoria a través de sus miembros y de sus instituciones y con la que abrazamos conjuntamente principios y valores que un escenario “post occidental” pudiera someter a tensiones no deseadas. Aspectos como los concernientes a la institucionalidad y vigencia de la democracia, la libertad del individuo, el Estado de Derecho, y la plena vigencia de los Derechos Humanos, y el Derecho al Desarrollo, son elementos centrales en nuestra vinculación (UE-CELAC, 2015: párr.6), como lo es la común aspiración a sociedades más cohesionadas y más prosperas.

Nada de lo señalado supone exclusión de otras regiones o países. Por el contrario, la complementariedad y convergencia resultan imprescindibles y, además, el Perú necesita diversificar en forma consistente sus asociaciones y vínculos con sentido pragmático, articulándose con ellas y articulándolas entre sí, aunque sin comprometer en ello principios esenciales cuyo resguardo y promoción es componente central de su interés, situación que sin duda se encauza de manera natural y no conflictiva en nuestra vinculación con la UE.



## 2. La Unión Europea hoy

Contrariamente a la impresión que proporciona la información cotidiana, ampliamente dominada por noticias relacionadas a la crisis financiera internacional y sus severos efectos en la zona del Euro, incluida la crisis en Grecia y otros países del sur de Europa; o la amenaza de potencial salida de Gran Bretaña de la Unión; e inclusive el desencanto ciudadano con Bruselas, aspectos que intentaré abordar más adelante, el proceso europeo se encuentra activo y encaminado a definiciones importantes, que incluyen desarrollar una agenda estratégica que preserve y amplíe su posicionamiento global.

En efecto, la Alta Representante Federica Mogherini, encargada en noviembre de 2014 por el Presidente de la Comisión Europea para presidir y revitalizar el Grupo de Acción Externa de la Comisión, adelantó recientemente su intención de producir a más tardar para junio del próximo año una nueva Estrategia Global para la UE (Servicio Europeo de Acción Externa, 2015a). Para ello ha dado a conocer recientemente una evaluación estratégica de los desafíos y oportunidades globales y regionales que confronta la UE (Servicio Europeo de Acción Externa, 2015b).

Esto es resultado de un conjunto de factores ya aludidos en este escrito que expresan ese poder cada vez más difuso a nivel global resultante de la emergente multipolaridad, con cada vez mayores interdependencias, inseguridades y el consiguiente desplazamiento del poder y la riqueza a nivel global, trayendo la consiguiente relativización del peso global de cada uno de los miembros de la UE y la necesidad de preservar sobre bases colectivas la importancia normativa que ha tenido Europa cuando menos en los últimos trescientos años.

El Tratado de Lisboa (2007) y su entrada en vigor (2009) trajo consigo un esfuerzo por profundizar la integración europea, proporcionando los fundamentos y mecanismos —como el Servicio Europeo de Acción Externa— que se espera hagan posible que la UE pueda devenir en un actor global coherente y efectivo para superar las limitaciones que individualmente confrontarían cada uno de sus miembros por los ajustes globales.

Debe notarse sin embargo que el nacimiento del Tratado de Lisboa coincidió con la emergencia de la crisis financiera internacional que fortaleció las tendencias encaminadas a resguardar —y tal vez en algún caso recuperar— competencias nacionales, fortaleciendo acciones bilaterales por encima de los comportamientos comunitarios, un factor que la estrategia anticipada con seguridad buscaría resolver.

Además, —y para los propósitos de este texto tal vez más importante— el Tratado de Lisboa comprometió a los Estados que hacen parte de la UE no sólo a organizarse colectivamente para la acción externa y la seguridad de sus ciudadanos. Este también forjó y enunció una visión que los compromete con el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, con un comercio justo y con la democracia y los derechos humanos. Es natural, por lo tanto que la estrategia sea consistente con estos compromisos y por lo tanto que exprese la manera como encarará la UE la Agenda de Desarrollo Sostenible, que se espera apruebe la Asamblea General de Naciones Unidas en su próximo período de sesiones. En lo estrictamente interno de la UE deberá también tener consistencia con su Estrategia para un Desarrollo Sostenible (Consejo de la Unión Europea, 2006) o con una eventual revisión de metas e indicadores de la estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2010).

De esta manera, la lógica subyacente en el Tratado de Lisboa resulta de reconocer que la prosperidad más allá del territorio de la UE contribuye a un crecimiento sostenible en Europa; y la estabilidad y seguridad europeas solamente estarán garantizadas si la paz, sustentada en el desarrollo, es mantenida y fortalecida en otras partes del mundo.

En consecuencia, resultaría importante que el diálogo con la UE tome en cuenta que los próximos meses serán decisivos en la definición de esa estrategia global y para buscar en la misma las oportunidades asociativas que podría ofrecer.

Naturalmente, esas oportunidades asociativas existirán en tanto proporcionen significado relevante a los intereses del Perú y de la UE por lo que, asumiendo que existiera claridad sobre lo primero, es necesario tener presente los desafíos que confronta esta última, ninguno de los cuales involucra de manera directa al Perú o América Latina, aunque ofrecen espacio para construir modelos cooperativos de mutuo beneficio.

En el ámbito externo, como se señala párrafos arriba, la UE mantiene la aspiración de una proyección global comunitaria que haga posible mantener la relevancia europea en un nuevo esquema mundial multipolar, compatibilizando los antes aludidos impulsos nacionales que privilegian el comportamiento bilateral en sus miembros, o construyendo narrativas genuinamente comunitarias que no se opongan al interés nacional sustantivo de ninguno de ellos.

Es esa la dimensión que apuntaría a atender la estrategia en preparación, la que para ello debería responder, entre muchas otras, a cuestiones (Missiroli, 2014)

tales como la movilidad humana y sus efectos en la UE; las brechas energéticas y de otros recursos para asegurar los niveles de suministro que sus operaciones requieren; el desafío del desarrollo tecnológico inclusive en materia de seguridad y defensa; y, la necesidad de forjar asociaciones efectivas que contribuyan a lograr un sistema de gobernanza global basado en eficaces mecanismos regionales en el mundo.

Es en este último factor en el que parecería natural que el Perú, junto con otros países de América Latina pueda encontrar la convergencia de intereses para una acción conjunta la que, por lo demás, no debiera ser entendida como excluyente de otros países o regiones. En todo caso, es claro en los análisis que uno de los objetivos hoy de la UE es buscar recuperar eventuales espacios que pudieran verse afectados como resultado de la actitud pivotante de los Estados Unidos hacia el Asia, lo que introdujo por primera vez desde la post-guerra la noción de la relativización de la alianza transatlántica.

Por lo tanto, un escenario que resultaría importante explorar hacia la creación de marcos normativos globales pasa por aquellos aspectos de posible potencial para la triangulación asociativa de la Alianza Atlántica entre la UE y los Estados Unidos que representan dos de los vértices y América Latina y el Caribe (LAC) ofreciendo el tercero. Sin embargo ese sendero, con sentido pragmático, no debiera estar condicionado a la presencia del universo LAC pues, como resulta obvio, la dispersión de visiones bloquearía cualquier avance.

Además, la estrategia de la UE debería tomar en cuenta los desarrollos en zonas de alta incidencia en la seguridad de la UE, como es el caso de las ex-repúblicas soviéticas y las relaciones con Rusia, los desarrollos en el Medio Oriente y el norte de África, ambas con dimensiones múltiples que pueden amenazar a su seguridad y estabilidad. A ello se suma los desafíos que producen las transiciones en el continente africano y los retos de poderes emergentes en el Asia.

Pero además de los desafíos externos la UE tiene también ante sí la necesidad de resolver los problemas en el proyecto de integración y que se enraízan en las promesas de paz, prosperidad y ciudadanía implícitas en sus postulados y el impacto de los tiempos de crisis y lento crecimiento en esas promesas. Después de todo, la prosperidad no está exenta de ciclos, aunque esto último no fue parte explícita de la promesa inicial a la ciudadanía europea y ello la lleva a la necesidad de labrar un nuevo contrato social que haga posible resguardar los principios de solidaridad implícitos en el estado de bienestar que ampara a la sociedad europea y desarrollar la noción de ciudadanía comunitaria, no

sustitutoria de las nacionales pero suficientemente amplia como para envolver a todas ellas —por encima de históricos enfrentamientos y rivalidades— a la vez que ligera —casi traslúcida— como para adaptarse a esos condicionantes.

También debe anotarse que la UE confronta menores ganancias en productividad con respecto a los Estados Unidos y Asia (CEPAL, 2015: 25), lo que la hace menos competitiva en un mundo en el que ese factor ha pasado a ser un determinante clave para el crecimiento y el empleo. Esto ha contribuido, junto con el empuje y crecimiento asiático, a que la participación de la UE en el PBI global descienda significativamente desde el 33,71% que representaba en 1990 a un 26,48% en el año 2014<sup>1</sup>. Ello sin embargo, no significa pérdida de relevancia pues la UE, aun con bajas tasas de crecimiento continúa siendo la economía más grande en el Mundo y el bloque comercial en bienes y servicios más importante. Lo mismo puede señalarse en materia de inversiones al ocupar el primer lugar tanto en flujos de salida como de ingreso. Solamente en el 2012 la UE produjo el 45,5% de los flujos de inversión, muy por encima de los Estados Unidos (35,7%), América Latina (4,1%) y China (3,5%).

Tal vez sea solamente dentro de ese contexto de contradicciones aparentes donde corresponda juzgar la manera como se ha gestionado la aun inconclusa crisis griega, que viene demostrando enorme resistencia de la UE, más allá de los derrotistas pronósticos de la prensa. La crisis griega también expuso con meridiana claridad “el callejón sin salida de los populismos” (Colombani, 2015) y principalmente, la posibilidad de evitar una humillación extrema, como hubiera sido el caso con la salida de Grecia de la zona del Euro o, peor aun, de la UE.

Lo anterior no pretende soslayar la necesidad de perfeccionar la unión monetaria europea subsanando sus carencias y limitaciones. Esa es tal vez la lección más importante aprendida como consecuencia de la crisis iniciada con la caída de Lehman Brothers en los Estados Unidos. Los cuestionamientos de los medios al comportamiento alemán parecen desconocer que tal vez el único país europeo en el que se ha debatido intensamente la crisis griega es Alemania y en forjar una solución (hasta ahora el liderazgo histórico franco-alemán ha demostrado su vigencia). Es verdad, como lo conoce bien el Perú, que las políticas de austeridad en un marco de crisis pueden tender a profundizarlas, pero también conoce el Perú después de duras lecciones que sin disciplina en los fundamentos macroeconómicos no es posible desarrollar capacidades que permitan políticas contra-cíclicas para recuperar el crecimiento.

---

<sup>1</sup> Datos extraídos de la base de datos del Banco Mundial a precios constantes sobre la base del año 2005. Véase en <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD?page=2>>.

Distinto es el caso del Reino Unido, en el se confunden interdependencias reales con niveles de escepticismo en la población respecto del proyecto europeo suficientes para incidir notoriamente en la política nacional británica en un marco en el que las tendencias centrífugas se han reavivado dentro del propio Reino Unido<sup>2</sup>.

No cabe duda que el Reino Unido es una nación europea que comparte historia, lenguaje y cultura, todos ellos componentes de la identidad europea. Lo que podría estar mostrando el Reino Unido son tendencias presentes en distintos países de Europa. Una primera tendencia es que los partidos políticos principales —tradicionales sería tal vez más apropiado— por encima de sus respectivas ideologías, están en mayor o menor grado comprometidos con el proyecto europeo, no son contrarios al mismo.

En segundo lugar, aparecen en el panorama nuevas agrupaciones políticas que alcanzan legitimidad popular ofreciendo independencia tanto respecto de las decisiones de Bruselas, como en relación a preservar una noción —real o aparente pero igualmente seductora al electorado— de identidad nacional. El Partido Independiente del Reino Unido —UKIP por sus siglas en inglés— constituido principalmente por ex-militantes y antiguos simpatizantes del Partido Conservador, irrumpió en la escena política con banderas anti-europeas y anti-migratorias. Por el origen de su membresía logró movilizar en su apoyo voto tradicionalmente conservador, consiguiendo con ello saltar amenazando al cauce central de la política inter-partidaria y desplazar el centro de gravedad del debate político en el Reino Unido. Por lo tanto, más allá de los resultados de las pasadas elecciones, donde el Partido Conservador recuperó importantes espacios perdidos y amenazados, UKIP consiguió previamente introducir el tema europeo, en la agenda del debate político, por lo demás un tema que siempre despertó niveles de controversia en la isla y de manera muy especial en los sectores conservadores.

Un tercer elemento en las tendencias europeas y que se manifiesta en el Reino Unido, es el resurgimiento de nacionalismos separatistas al interior de los Estados y el fortalecimiento de las fuerzas centrífugas nacionales a las que me he referido con anterioridad.

---

<sup>2</sup> En Escocia, un 44,7% de votantes se pronunció el 18 de setiembre de 2014 por la separación del Reino Unido, respondiendo la pregunta “¿Debe Escocia ser un país independiente?”; lo que si bien no alcanzó el objetivo independentista puso en evidencia la fuerza del sentimiento nacionalista que apunta en esa dirección.

En todo caso, no cabe duda que el Reino Unido, por geografía, historia y capacidad, está llamado a jugar un papel importante en el fortalecimiento de la Alianza Atlántica, de tanta importancia para la UE. El papel británico en la historia forzando balances y equilibrios lo continúa aplicando, pero ahora en su relación simultánea con los Estados Unidos y con la UE, en este último caso, con los costos que supone ser parte de la institucionalidad europea, que pasa a ser un componente oneroso para su estrategia.

Al mismo tiempo, la dependencia británica de los países del continente europeo deviene en un aspecto central para el futuro económico de la que hoy es la quinta economía en el mundo pero además una potencia con capacidad militar significativa, suficiente para ser desplegada más allá del continente europeo.

En otras palabras, Gran Bretaña es hoy una potencia regional que, aunque no decisiva en términos del balance de poder europeo como lo fue en el pasado, es pívot importante en la articulación de la UE con los Estados Unidos. Para el Reino Unido es tan importante el uno como lo es el otro, al igual que conseguir el equilibrio frente a ambas entidades. Por lo tanto, la debilidad de la UE altera ese equilibrio. A la vez, ser absorbido por una entidad mayor como la institucionalidad de la UE lo aleja de los Estados Unidos y somete a los múltiples marcos de gobernanza comunitarios en la UE, restándole flexibilidad. Por ello, parecería que más allá de las lecciones aprendidas en torno a la crisis griega, el propio interés británico pasaría por un fortalecimiento de la UE a niveles suficientes para debilitar los sentimientos anti-europeos y calmar nacionalismos regionales.

Dos aspectos finales que considero pertinente mencionar en torno a la UE tienen que ver con los cambios introducidos por las sucesivas ampliaciones en su membresía. Estos no solamente han integrado países que carecen de una vinculación histórica tradicional con el Perú, como es el caso de los países del Báltico y algunos de la Europa Central<sup>3</sup>, sino que también han contribuido a relativizar la capacidad de España por promover una agenda significativa a los intereses de América Latina en Bruselas.

---

<sup>3</sup> En estos casos resulta importante tener presente que los pocos vínculos diplomáticos que puedan haber existido en el marco de la guerra fría y en los que predominaba una vinculación caracterizada por contratos de suministro gobierno a gobierno, se vio profundamente alterada con el colapso del muro de Berlín y la caída del bloque soviético, sin que exista estructura o mecanismo que sustituya eficazmente esas vinculaciones.

Lo primero supone en una proyección y relacionamiento con la Unión Europea la necesidad de acercarse de manera directa a estos países con misiones empresariales, diplomáticas, de cooperación, académicas, etc. Lo segundo, no desconoce el interés que tiene España por su relación con América Latina, ni tampoco niega su todavía importante capacidad de actuación<sup>4</sup>, pero si es una observación que apunta a mayores limitaciones respecto del pasado, principalmente como resultado la mayor dispersión de intereses que se da hoy en la UE respecto a otras áreas del mundo. Ello, a su vez, reclama un nivel de actuación más afinado de nuestra parte para la promoción de nuestros propios intereses.

### **3. El Perú: realidad y necesidades**

El Perú ha logrado en dos décadas y media labrar un consenso en amplio sector de su ciudadanía acerca de la necesidad de preservar equilibrios y fundamentos macroeconómicos, como lo evidencia la relativa continuidad conseguida en ese período, más allá de ocasionales amenazas. No cabe duda que el contexto de menor crecimiento habrá de ser una nueva causa de tensión en esta reciente institucionalidad lograda pero hasta ahora podemos ver con satisfacción que los sacrificios del pasado no han sido desperdiciados, aun cuando no aprovechados en toda su potencialidad.

Esa institucionalidad es la que debiera hoy extenderse a otros sectores de la vida nacional —muy especialmente a la gestión externa del país— a los efectos de conseguir respuestas a aspiraciones ciudadanas que buscan una sociedad más cohesionada que ofrezca mayor igualdad en las oportunidades; más próspera e incluyente en esa prosperidad y más sostenible en sus procesos productivos y sociales.

Esas tres aspiraciones son determinantes para impulsar el desarrollo de esa institucionalidad y suponen entre muchos otros aspectos sistemas de protección social eficaces que no sustituyan sino que fortalezcan la capacidad de brindar aquellos bienes públicos que por derecho corresponden a la población, incluida la educación, la seguridad ciudadana y el acceso efectivo a la justicia; donde la ciudadanía pueda acceder al uso del espacio público sin temores; y con partidos políticos que actúen local, regional y nacionalmente para ser el vínculo entre Estado y sociedad, aspecto indispensable para el fortalecimiento de la ciudadanía.

---

<sup>4</sup> La eliminación del visado Schengen para peruanos y colombianos fue iniciativa e impulso de España, por mencionar un ejemplo reciente.

Suponen también avanzar hacia la cohesión territorial cerrando progresivamente brechas multidimensionales históricas entre distintas partes del territorio nacional; gobiernos regionales y locales funcionales para la construcción de consensos público-privados que promuevan el crecimiento y la generación de empleo, a la vez que mejoras de productividad que incluyan aspectos tales como educación para el trabajo, investigación, desarrollo e innovación e infraestructuras, entre otros.

Supone igualmente políticas ambientales que promuevan la sostenibilidad productiva y la armonía social en el marco de la protección y uso sostenible de la biodiversidad y de una conciencia cabal de la responsabilidad social de la empresa, a la vez que de políticas transversales para la adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático.

Se trata en consecuencia de aspectos que tienen que ver con gobernanza y desarrollo ciudadano, con políticas sociales, de educación, de formación profesional para el trabajo, de ciencia, tecnología e innovación, de desarrollo empresarial y desarrollo territorial, todos ellos campos en los que la asociación con la Unión Europea puede resultar provechosa e insertarse en una agenda que responda a un interés recíproco.

Naturalmente, los tres ejes descritos dan cabida para múltiples aspectos adicionales que no están implícitos o explícitos en la enumeración formulada. Tampoco es que a través de ellos pretenda abordar una temática cuyo desarrollo no es el propósito de este artículo. Sirven en este marco para enunciar de manera específica supuestos esenciales para que la gestión exterior produzca los resultados que de ella puedan requerirse y situar en ese marco nuestros intereses y la relación con la UE.

Ello supone levantar la mirada mas allá de los mecanismos tradicionales de la cooperación al desarrollo caracterizada por una dinámica “donante-receptor” e insertarla de una perspectiva más amplia, a la vez que horizontal y, porque no, también triangular.

#### **4. Las relaciones del Perú con la Unión Europea: ubicación en el contexto**

La relación del Perú con la Unión Europea es una relación asimétrica, como se aprecia en algunos indicadores reunidos en el cuadro 1. Como consecuencia de ello, esta se ha desarrollado principalmente siguiendo patrones que responden a la realidad y lógica que impuso esa asimetría.



**Cuadro 1**  
**Algunos indicadores comparativos Unión Europea,**  
**Perú y América Latina y Caribe**

	Unión Europea	Perú	ALC	
Población (* 000)	511.438	31.161	624.596	
Participación en el PBI Mundial. Precios corrientes 2014	23,71%	0,26%	8,09%	
PBI per-cápita 2014 (PPP)	36.244	12.069	15.640	
Comercio bienes y servicios como % del PBI	78	46	48	
Participación en el comercio mundial de bienes 2014 (%)	Importaciones	14,78%	0,23%	6,15%
	Exportaciones	15,33%	0,22%	5,9%
Importaciones de bienes y servicios a precios corrientes en US\$. 2014. (*000)	7.372.701.018	48.461.539	1.506.546.314	
Exportaciones de bienes y servicios a precios corrientes en US\$ 2014 (*000)	7.890.084.109	45.167.774	1.373.461.526	

**Fuente:** Unión Europea. *Facts and figures about the relations between the European Union and the Community of Latin American and Caribbean States*. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, p. 4.

Datos del Banco Mundial. Disponible en:

<<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>>. Página consultada el 26 de agosto de 2015.

Datos de la Organización Mundial del Comercio. Disponible en:

<<http://stat.wrto.org/CountryProfiles/WSD>>.

Además de asimétrica, la relación del Perú con la Unión Europea es una relación de relativamente baja intensidad, como lo evidencia el poco peso del Perú dentro del comercio europeo, a la vez que la alta relevancia para el Perú de la Unión Europea como socio comercial. El Perú ocupa apenas el puesto número 49 entre los socios comerciales de la UE en el 2014, con el 0,3 y 0,2 por ciento de las importaciones y exportaciones respectivas de éste última desde y hacia fuera del territorio comunitario. La Unión Europea mientras tanto, es el tercer socio comercial del país solamente superada por los Estados Unidos y China<sup>5</sup>.

En general América Latina en su relación con la Unión Europea es una región de relativo interés para la última. Es verdad que ofrece cíclicamente oportunidades económicas y suministro de recursos necesarios para los procesos productivos y que tal vez su valor más importante reside en la mayor facilidad para coincidir en foros multilaterales, pero ello no es suficiente para despertar el interés regular de políticos que deben ante todo responder a

<sup>5</sup> Véase para año 2013: <<http://comtrade.un.org/data/>>.

expectativas ciudadanas forjadas en la realidad que transmiten medios informativos para los que estos últimos aspectos no son noticia. Después de todo, América Latina no es geográficamente vecina del territorio continental europeo, por lo que carece de importancia para las estrategias de seguridad de Continente; no es una zona de conflicto que amenace la paz y seguridad en el mundo, como sucede en el Medio Oriente; y, está compuesta por países de renta media, por lo que tampoco ofrece crisis humanitarias de las dimensiones que conmueven a la opinión pública europea.

Pero aun dentro del contexto regional latinoamericano el Perú no es un país que destaque por flujos significativos, como si lo hacen Brasil, Argentina, o inclusive Chile y Colombia.

Las mismas evidencias respecto de significado pueden encontrarse en la relativamente baja participación del Perú en los programas de ciencia y tecnología, a diferencia de otros países de la región como Argentina, Brasil, México, Chile y más recientemente Colombia. Sin embargo, debe anotarse que en los últimos años pareciera existir interés de nuestro país que podría conducir a favorecer dinámicas más acentuadas en este campo de tanta importancia a través de redes de centros de investigación y de la movilidad de estudiantes e investigadores en los programas de la UE. Alcanzar en todo caso un ritmo adecuado a las brechas que el país requeriría cubrir puede tomar un plazo bastante más largo y requerir una continuidad solamente alcanzable con una mayor institucionalidad en la materia.

Estos factores, solamente algunos de todos los que podrían mencionarse, contribuyen a explicar en parte porqué la relación con el Perú se inscribe en sus inicios y la mayor parte de su desarrollo dentro del contexto de la relación entre la UE y América Latina y el Caribe, aunque en años recientes viene evolucionando hacia un mayor bilateralismo, tal vez no alternativo aunque sí complementario a la relación Unión Europea – CELAC como intentaré explicar más adelante.

#### **4.1. Antecedentes**

La mirada al Perú a través del prisma regional también se vio fortalecida por la manera como se inicia la proyección comunitaria para la relación con terceros. Mientras fueron las Comunidades Económicas, el campo de competencia propio de la Comisión Europea estuvo circunscrito principalmente a dos ámbitos, el comercio de bienes y la cooperación para el desarrollo. En el primer caso, la entonces Comisión disfrutaba de competencias otorgadas por la supranacionalidad en la materia que le concedía el Tratado de Roma. En el segundo, la

Comisión fue asumiendo de manera progresiva una función que asemeja en alguna medida la “tercerización” de la cooperación de buena parte de los países europeos con el resto del mundo, lo que se vio fortalecido con las decisiones de concentración en la asistencia decididas en el marco del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE, que llevaron a desplazamientos para concentrar las acciones de cada uno de los países proveedores de cooperación en un número restringido de países, reduciéndose así el número de fuentes bilaterales de cooperación.

En el ámbito del comercio la vinculación se estableció a través del Sistema General de Preferencias (SGP) primero y, posteriormente el SGP-Drogas reemplazado más adelante por el SGP+. Como se sabe, se trató de mecanismos de preferencias no recíprocas y sujetos a criterios unilaterales y revisiones periódicas en su aplicación.

Pero en todo caso, ninguna de esas dos vías principales en la relación del Perú con la Comunidad aseguraba al país un perfil suficientemente individualizado o ajeno a una mirada europea a través de Latinoamérica, que tendía a simplificarse en la visión europea asumiéndola —tal vez a partir de la relativa comunidad de lengua y cultura y de la narrativa integradora latinoamericana— como un espacio homogéneo y susceptible de integrarse. Progresivamente la relación con el Perú se encauzaría también a través de la dimensión sub-regional andina, en su momento el modelo de integración más ambicioso y por lo tanto, al menos así se asumía susceptible de acercarse en alguna medida al modelo integrador europeo.

Aunque los vínculos de la UE con la región latinoamericana pueden encontrar antecedentes en diálogos interparlamentarios desde la primera mitad de la década de los setenta, es recién el diálogo político —en el marco del llamado Diálogo de San José (1984) con los Ministros centroamericanos y con el Grupo de Río (1990)—, donde progresivamente se encuentra la inspiración y sientan las bases para el diseño de lo que luego se conocería como el inter-regionalismo de la política europea con América Latina. Abundan en esas bases el incremento en la cooperación al desarrollo y el ya antes mencionado SGP -Drogas para los países andinos y centroamericanos (1991). Se trataba en todo caso de una proyección que se ajustaba a exigencias de democratización, crisis en Centroamérica y al crecimiento y significación del problema de las drogas (Freres y Sanahuja, 2006: 26), pero no a una estrategia para la relación entre las dos regiones, término que aparece por primera vez en documentación del Consejo de la UE a finales de 1994.

Algunos factores registrados en los inicios de la década de los noventa abonan más ese terreno: el fin de la guerra fría, acompañado por un incremento significativo en las condiciones de competencia económica mundial y en un marco en el que la pacificación, consolidación democrática y reformas favorables al mercado despertaban cierto optimismo y entusiasmo respecto de América Latina; el escenario “post-Brady” de recuperación económica en la región con el consiguiente incremento en las exportaciones europeas y en la inversión extranjera directa desde sus fuentes en América Latina; y, muy especialmente, el giro de los Estados Unidos hacia una estrategia comercial regionalista, con la propuesta del Tratado de Libre Comercio de Norte América, y en un ámbito más amplio el ALCA, comprometiendo así intereses económicos estratégicos de la UE.

Mientras tanto, el Tratado de la Unión Europea, también conocido como el Tratado de Maastricht, suscrito en 1992 y vigente desde 1993, abrió paso a un cambio en la capacidad de articular una proyección externa europea. Maastricht fue un complemento a la trilogía de las comunidades del Carbón y el Acero, de la Energía Atómica y de la Comisión Económica que constituían el pilar comunitario. Con el se introdujo los pilares político y jurídico, este último para los asuntos de justicia e interior.

El pilar político, constituido por la cooperación política europea dio paso a la Política Externa y de Seguridad Común (PESC), cuyo primer objetivo explícito es la defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la UE. Otros comprenden fortalecer la seguridad de la UE y de sus Estados Miembros, mantener la paz y seguridad a nivel internacional, fomentar la cooperación internacional y promover el desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, el respeto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

Al amparo de la PESC y en circunstancias que la UE definía una estrategia de largo plazo para la incorporación de nuevos miembros, se traza una matriz para el relacionamiento con terceros, según la que los actores más importantes pasan a tener asociaciones estratégicas bilaterales<sup>6</sup>, y se aplica el inter-regionalismo como vehículo para la vinculación con los demás. Así, la proyección de la UE queda circunscrita a tres modelos: potenciales futuros miembros o candidatos, actores internacionales principales y agrupaciones regionales, naturalmente sin que ello impida el vínculo.

---

<sup>6</sup> En el caso de América Latina y Caribe solamente Brasil (2007) y México (2009) tienen esta forma asociativa con la UE. México también tiene un Acuerdo de Asociación, a diferencia de Brasil.

Ese marco de oportunidades para forjar una política de la UE con América Latina de inicios de los años noventa se vio fortalecido con otros hechos tales como la mayor autonomía relativa que tanto la UE como América Latina lograban en el marco de “de-securitización” que siguió al fin de la guerra fría; el mayor reconocimiento a los regionalismos como estrategia adecuada para obtener mejoras de gobernanza y una mayor eficacia en los objetivos de los Estados Miembros de la UE; la emergencia del “regionalismo abierto” como una estrategia pro-mercado para la integración regional; y el término de la Ronda Uruguay, facilitando el camino para nuevos acuerdos comerciales regionales.

Finalmente, un aspecto de importancia central que completa esta panorámica en las condiciones para la relación fue la presencia de España en la UE, que desde 1985 había suscrito la adhesión a la CEE tras un largo proceso de negociación. Ya para los años noventa España había evidenciado la importancia que concedía a América Latina en su “europeización comunitaria”, forzando inclusive en su acta de adhesión una declaración de intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de relaciones con América Latina. De esta forma España asumió el papel promotor en una agenda europea para América Latina.

El inter-regionalismo de la UE con América Latina y el Caribe (ALC) se funda en supuestos que combinan elementos propios del realismo, del institucionalismo y del social-constructivismo (Hänggi, Roloff y Rüländ, 2006): la noción aun imperante entonces de que la UE era la única opción para la diversificación latinoamericana y para equilibrar el poder de los Estados Unidos con la consiguiente ganancia en autonomía en la política exterior de ALC; en una racionalización y aglomeración ordenada de agendas inter-regionales como paso para la gobernanza global, lo que a su vez daría mas oportunidades a las dos regiones en establecer la agenda y en la toma de decisiones en los foros multilaterales; y la UE como actor global normativo fundado en valores, al contribuir a la construcción de instituciones e identidades promoviendo asociaciones regionales y la coordinación de políticas en ALC, de manera de conformar un sistema de gobernanza global en varias capas que se estructure a partir de consensos regionales (Sanahuja, 2012).

Es en ese marco de inter-regionalismos que la UE inscribe lo que constituye su primera estrategia hacia América Latina (1994-1995). En ella se planteaba elevar la dimensión de las relaciones incorporando el diálogo político para la coordinación en asuntos internacionales y un proceso de relaciones construido a partir de las estructuras de integración sub-regionales (apoyo al regionalismo y la integración) construido a dos velocidades: con acuerdos de asociación, entonces llamados de cuarta generación, con Chile, México y el MERCOSUR, y

con los acuerdos de tercera generación, que preservaban la unilateralidad en las preferencias comerciales en el marco del SGP, con la Comunidad Andina y con Centroamérica.

De esta manera, cuando en la I Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la UE y ALC, (Río de Janeiro, 1999) se formaliza la denominada asociación estratégica bi-regional se formaliza sobre esos criterios. Por lo demás, el carácter estratégico de dicha asociación partía de visiones no necesariamente compartidas, lo que sin duda ha sido un factor de incidencia decisiva en los desarrollos ulteriores.

Ello lo corrobora el que hasta octubre de 2009 el diálogo político del Perú con la UE se situara exclusivamente en el marco del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y la Comunidad Andina de 2003. Es en el 2009 que mediante un Memorándum de Entendimiento se convino con la entonces Comisión Europea el establecimiento de un mecanismo de consultas bilaterales entre el Perú y la UE.

#### **4.2. Del inter-regionalismo a la bilateralidad**

Es recién coincidiendo con la Cumbre de Viena (2006) donde se abandona el camino en dos velocidades y se abre la puerta a la negociación de acuerdos de cuarta generación con la Comunidad Andina y Centroamérica. Pero fue también Viena donde quedaron formalizados los límites para la visión europea de la integración latinoamericana. A la paralización desde el 2004 de las negociaciones con el MERCOSUR se sumó el anuncio retiro de la Comunidad Andina por Venezuela, poniéndose en evidencia fisuras que por entonces asomaban en la región por las distintas visiones respecto a la inserción de las economías nacionales en la globalización.

Esa circunstancia permitió constatar algo que ya la UE había visto en aspectos diferentes en los que tenía interés de construir procesos cooperativos con países de América Latina sin encontrar mayor receptividad, no siempre por razones de percepción política aunque atribuibles al poco desarrollo institucional nacional. Tal fue el caso, por ejemplo de las actividades de cooperación en materia de ciencia y tecnología<sup>7</sup> que ya para el año 2004

---

<sup>7</sup> Estas actividades son ampliamente demostrativas en tanto no se sitúan en la esfera de la cooperación internacional para el desarrollo, sino en el marco más amplio de la cooperación internacional y por lo tanto escapan al esquema tradicional “donante-receptor” para construir formas asociativas en las que ambas partes aportan y ambas perciben los beneficios. Los acuerdos, de esta manera, pasan a ser la sistematización

mostraban acuerdos de cooperación específicos con Argentina, Brasil, Chile y México, situación que no ha tenido cambios significativos hasta la fecha a pesar de algunos avances con otros países, incluido el Perú.

Estas fisuras también emergieron un año más tarde, cuando las negociaciones CAN-UE para el acuerdo de asociación —previstas a lanzarse en mayo de ese año— se ven retrasadas por dificultades del Gobierno de Bolivia para encarar esa negociación. Pero esas primeras evidencias no impidieron el lanzamiento de las negociaciones un mes más tarde, en ocasión del Consejo Presidencial Andino realizado en Tarija. El interés político tanto del Perú como de Colombia —a esas alturas cercanos por su crecimiento económico reciente al umbral que podría retirarles el beneficio del SGP—, convertían la búsqueda del acuerdo comercial en un factor determinante.

Luego de un largo proceso que se condujo en diez rondas de negociación y hasta febrero de 2010, Colombia y el Perú concluyeron la negociación del Acuerdo Comercial Multipartes, como se sabe sin Bolivia ni Ecuador<sup>8</sup>.

Esa negociación junto con otras situaciones de aquel entonces, hicieron posible que se constatará que la región ALC es más diversa de lo que usualmente se atribuye y que por lo tanto era necesario replantear desde el lado europeo la vinculación con la región.

De esta manera, en el año 2009, la Comisión Europea (2012) introdujo un cambio en lo que desde más de una década atrás era el inter-regionalismo que venía aplicando, al reconocer y formalizar la necesidad de promover vínculos bilaterales que reconocieran la diversidad existente, lo que no significa desinterés por los regionalismos, sino la constatación que el camino hasta entonces seguido había privilegiado el apoyo a los mecanismos institucionales para la integración, sin por ello contribuir necesariamente a dinámicas que hicieran posibles convergencias nacidas desde la base a través de la convergencia de políticas públicas nacionales. En otras palabras, sin abandonar la posibilidad de apoyar cuando fuera necesario procesos de integración desde la cima, a través de las estructuras creadas para ello, la UE se propuso avanzar por el camino bilateral para favorecer convergencias de políticas que en última instancia favorezcan la integración. No está demás mencionar que esa fue la

---

de un programa de actividades bilaterales a través de los propios centros de investigación e investigadores de las dos partes.

<sup>8</sup> Ecuador reinició negociaciones a principios del 2013 y concluyó las mismas en el 2014, luego de cuatro rondas de negociación. El texto negociado fue dado a conocer en diciembre de ese año.

última Comunicación producida por la UE respecto de América Latina y, por lo tanto, podría esperarse para mediados de 2016 una nueva visión, esta vez desde el Servicio Europeo de Acción Externa y como consecuencia de la estrategia en preparación, en especial si luego de las elecciones en la República Argentina se produjera un avance significativo con las negociaciones con el MERCOSUR y sus miembros.

Esa dimensión birregional ha encontrado también espacios en la Política Común de Seguridad y Defensa, con asociaciones con Chile, Argentina y Brasil<sup>9</sup> para que fuerzas de esos países participen en actividades militares de la UE y en los entrenamientos de la Escuela de Seguridad y Defensa Europea. Además en el segundo semestre del 2014 misiones de cooperación han incluido a Chile y Colombia<sup>10</sup>, para un camino que sin duda está abierto a otros países de la región y que con su eventual participación contribuyen a asegurar la legitimidad internacional de las decisiones que en materia de operaciones de mantenimiento de la paz u otras pueda adoptar la UE.

En cuanto al Perú, hay evidencias de la voluntad en la UE por avanzar en profundizar la relación. Ello supondría sin embargo atender alguno de los supuestos que se han anticipado en este trabajo.

## 5. Conclusiones

De todo lo expuesto cabe extraer algunas conclusiones. Tal vez la primera destaca que la relación del Perú con la Unión Europea es importante y amerita ser asumida y desarrollada como una parte de una estrategia que conduzca a la construcción de formas asociativas cada vez más profundas con el grupo regional que representa la economía más grande del mundo y un modelo de sociedad que, salvando las distancias, no se aleja de los requerimientos y posibilidades de la sociedad peruana.

Eso supone ante todo fortalecer el diálogo político con la UE, incorporando desde el lado peruano no solamente los aspectos rutinarios de la relación sino también aspectos de la agenda global que sean de interés de la otra parte, mirándolas con interés y cercanía a sabiendas que solamente así podrá el país ser percibido y acreditado como socio confiable. En la misma medida, buscar de manera individual o conjunta con otros países de la región convergencias con la UE en asuntos centrales de la agenda multilateral tales como el cambio

---

<sup>9</sup> Véase <[http://eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/csdp\\_partnership\\_2000px.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/csdp_partnership_2000px.pdf)>

<sup>10</sup> Véase <[http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/news/2014/20150427\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/news/2014/20150427_en.htm)>



climático, lucha contra el problema mundial de las drogas, control del comercio de armas pequeñas, etc. El Perú y América Latina tienen grandes intereses que atender en cada uno de esos asuntos y estos no podrán necesariamente atenderse desde los mínimos denominadores que producen los mecanismos de concertación regional. Es menester entonces emprenderlos con sentido práctico y asegurar procesos que conduzcan a ellos en marcos de forma variable.

Pero no es solamente lo multilateral lo que informa ese diálogo político. Otros temas de interés interno de cada una de las partes pueden ser oportunidades. Como se ha visto, para la UE el tema migratorio ha adquirido una importancia política central, alimentando populismos que se aproximan algunas veces a la xenofobia. Con ello están logrando alterar la agenda política en los respectivos países. No se trata de rechazos específicos a la migración peruana ni de América Latina, aunque estas no se ven favorecidas por esa excepcionalidad. La UE sin embargo enfrenta una demografía decreciente, insuficiente en el mediano plazo para atender sus necesidades de crecimiento y sus sistemas de seguridad. A primera vista esa circunstancia podría contribuir al diseño de eventuales programas de duración limitada en los que un trabajador pueda establecerse legalmente en Europa y ser capacitado en actividades que en el Perú resultan deficitarias, regresando al país al cabo de dos o tres años de trabajo y formación.

Esa importancia de la relación con la UE además, requiere que la cooperación para el desarrollo que el Perú aun recibe de la UE —aunque por poco tiempo adicional en forma bilateral— adquiera un carácter instrumental para forjar esas formas asociativas. El Perú es plenamente consciente —y así lo ha demostrado— que su desarrollo social dependerá en última instancia de su propio esfuerzo y no de los proporcionalmente exiguos montos de la cooperación internacional. Ello amerita dedicar esa voluntad y recursos para propósitos funcionales como la capacitación laboral o formación profesional, por mencionar un ejemplo, calificando ciudadanos para que puedan responder a los desafíos del desarrollo productivo en el contexto de la globalización y para que la falta de personal calificado no sea la causa que desalienta la inversión fresca en procesos manufactureros o de mayor sofisticación tecnológica.

En la misma medida puede aprovecharse mejor los recursos disponibles en programas regionales de la UE para el intercambio de experiencias en materia de políticas públicas o de promoción de la pequeña y mediana empresa. En ello, los programas de la Comisión Europea constituyen un novedoso y exitoso procedimiento para el intercambio de buenas prácticas que no excluyen las dinámicas sur-sur desde la perspectiva de la cooperación triangular.

Un mayor dinamismo y prioridad en la política nacional hacia los temas de investigación, desarrollo e innovación harían de la UE un socio importante en la materia. El Programa de la Comisión Europea denominado Horizonte 2020 contempla actividades con países no miembros de la UE, específicamente de América Latina, por lo que una mas cercana vinculación de la Cancillería con el CONCYTEC y con las redes nacionales de universidades y centros de investigación parecería de potencial altamente beneficioso. Igualmente relevante resulta la experiencia de la UE en materia de desarrollo regional.

También será necesario que el Perú complemente sus actuales aproximaciones individuales a cada uno de los países europeos con un marco operativo en el que los objetivos en cada caso puedan fortalecerse con los avances que se registren en la relación comunitaria. Tal ha sido el caso de la negociación del Acuerdo Comercial, circunstancia en la que la contraparte europea fue la Comisión y no los entonces 27 —hoy 28— miembros de la UE. Ello llama también a una mejor coordinación y alineamiento estratégico de los distintos sectores de la administración pública y, como en muchos casos, a una mayor y mejor interacción con la sociedad civil, las universidades, centros de investigación y las empresas. Con ello se deberá trascender el tradicional e importante interés por el incremento del comercio y la inversión para ir más allá, hacia programas relevantes a otros campos.

Tanto para el Perú como para la UE lograr una mayor competitividad global es un desafío que pudiera ser encarado conjuntamente con relativo éxito. La estructura de medianas y pequeñas empresas europeas constituyen en ese continente la gran demanda de empleo y solamente el 13 por ciento de esas empresas venden fuera del espacio comunitario. Su internacionalización pasa así a ser un objetivo europeo muy preciso. Una asociación productiva para tales efectos, expresada en asociaciones productivas conjuntas, podría abarcar importantes áreas para la diversificación de la matriz productiva del Perú y promover la formación y el entrenamiento profesional, la innovación productiva y la investigación, así como la formación e internacionalización de empresas nacionales integrándolas en cadenas globales de valor.

En ese espíritu, será indispensable también para el Perú revisar sus formas de participación en los procesos de cooperación internacional para el desarrollo, asumiendo las tareas que puede y debe desempeñar como país de renta media tanto en la recepción como en la oferta de cooperación. La UE puede también ser un socio conveniente en esta materia.

## BIBLIOGRAFÍA

CEPAL

2015 *La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la nueva coyuntura económica y social.* Santiago de Chile.

COLOMBANI, Jean Marie

2015 *Le vainqueur de la crise grecque: c'est l'Europe.* Le Monde. Disponible en : <<http://www.slate.fr/story/104477/europe-vainqueur-crise-grecque>>.

COMISIÓN EUROPEA

2010 *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.* Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>>.

COMISIÓN EUROPEA

2009 *The European Union and Latin America: Global Players in Partnership.* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Bruselas 30 de setiembre de 2009. Documento COM (2009)495/3. <[http://eeas.europa.eu/la/docs/com09\\_495\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_en.pdf)>.

<[http://eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/csdp\\_partnership\\_2000px.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/csdp_partnership_2000px.pdf)>.

<[http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/news/2014/20150427\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/news/2014/20150427_en.htm)>.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

2006 *Renewed Sustainable Development Strategy.* Bruselas. <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010917%202006%20INIT>>.

FRERES, Christian y José A. SANAHUJA

2006 "Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina". *América Latina y la Unión Europea, Estrategias para una asociación necesaria.* Barcelona: Icaria Editorial.

HÄNGII, Heiner, Rafl ROLOFF y Jürgen RÜLAND (editores)  
2006 *Interregionalism and international relations*. Londres:  
Routledge.

KRASNER, Stephen D.  
1983 "Structural causes and regime consequences". En: KRASNER,  
Stephen D., Editor. *International Regimes*. Nueva York: Cornell  
University Press, Ithaca.

MISSIROLI, Antonio y otros  
2014 *A changing global environment*. Chaillot Paper N° 133. Institute  
for Security Studies. Chaillot Papers. París.

SANAHUJA, José Antonio  
2012 "Changes in EU-LAC Foreign Policy Strategies: The End of  
Interregionalism?" Presentación en *Schumpeter Roundtable on  
Foreign Policy Strategies*. German Institute for Global and Area  
Studies, GIGA.

#### SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERNA

2015a *Nota Informativa Global strategy to steer EU external action in  
an increasingly connected, contested and complex world*.  
Disponible en:  
<[http://eeas.europa.eu/top\\_stories/2015/150627\\_eu\\_global\\_s  
strategy\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/150627_eu_global_strategy_en.htm)>.

2015b *The European Union in a changing global environment. A more  
connected, contested and complex world*. Disponible en:  
<[http://eeas.europa.eu/docs/strategic\\_review/eu-strategic-  
review\\_strategic\\_review\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf)> .

#### UE – CELAC

*Declaración de Bruselas "Modelar nuestro futuro común: trabajar  
por sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para  
nuestros ciudadanos."* Bruselas, 11 de junio de 2015. Disponible  
en: <[http://eulacfoundation.org/en/system/files/EU-CELAC  
Brussels\\_declaration.pdf](http://eulacfoundation.org/en/system/files/EU-CELAC_Brussels_declaration.pdf)> .

## **Relaciones recientes de América Latina, el Caribe y el Perú con el Medio Oriente**

Farid Kahhat

Pareciera existir una división política medular en América Latina y el Caribe que contribuye a entender las diferencias en la aproximación de los Estados de esa región hacia el Medio Oriente. México, Centroamérica y el Caribe tienen una relación de mayor dependencia respecto de Estados Unidos de América (EE.UU.) y resultan más relevantes para ese país que Sudamérica por varias razones<sup>1</sup>. En primer lugar, la mitad de la inversión de empresas estadounidenses en América Latina y el Caribe se destina a México, Centroamérica y a los Estados caribeños, lo cual es particularmente interesante si tomamos en consideración que se trata de una subregión bastante más pequeña que Sudamérica en cuanto al tamaño de su economía (Lowenthal, 2007: 65-74).

En segundo lugar, el 70% del comercio de EE.UU. con Latinoamérica y el Caribe se da con esa subregión. México desempeña un papel primordial, ya que constituye el tercer socio comercial de EE.UU., y el comercio entre ambos da cuenta de alrededor del 80% del comercio exterior de México. De hecho, México representa una proporción mayor del comercio exterior de EE.UU. (alrededor del 12%), que el conjunto de Sudamérica (alrededor de un 10% del total) (Lindsay, 2015: 38). En tercer lugar, el 85% de los inmigrantes de la región en EE.UU. proceden de México, Centroamérica y el Caribe. Por tal motivo, hay más votantes de origen salvadoreño que votantes de origen brasileño en ese país.

La cuarta razón por la que México, Centroamérica y el Caribe son de mayor relevancia para EE.UU. que Sudamérica es su proximidad geográfica. El único país de América Latina que tiene una frontera territorial con EE.UU. es México; esta frontera se extiende a lo largo de 3.100km.

Por último, Centroamérica y el Caribe son más vulnerables a la injerencia de potencias extra-hemisféricas. La crisis de los misiles entre EE.UU. y la Unión

---

<sup>1</sup> “Washington no despliega hoy una sola «política latinoamericana», sino diferentes estrategias bilaterales o subregionales: México, América Central y el Caribe conforman un área profundamente integrada, a través de la migración y el comercio, a EE.UU.; la zona andina constituye el foco de mayor preocupación norteamericana, debido a la inestabilidad política y el narcotráfico; y los países del Cono Sur cuentan con un margen de maniobra que no existía en el pasado” (Lowenthal, 2007: 65-74).

Soviética, por ejemplo, tuvo lugar porque la Unión Soviética instaló misiles en Cuba, es decir, en el Caribe, a 145 km de las costas de EE.UU.

Esas razones ayudan a explicar por qué todas las intervenciones militares de EE.UU. en Latinoamérica y el Caribe se dieron en esa subregión y nunca en Sudamérica. También contribuyen a explicar por qué algunos países centroamericanos adecuan su política exterior y su política de seguridad a esa percepción de dependencia y vulnerabilidad. Ello se refleja en su política exterior hacia otras regiones del mundo, como el Medio Oriente. Por ejemplo, la mayoría de los gobiernos de Centroamérica y el Caribe apoyaron la invasión y ocupación de Iraq en 2003, y cuatro de ellos enviaron tropas. En cambio, de los gobiernos en Sudamérica, solo Colombia apoyó la guerra de Iraq, aunque no envió tropas. Otro ejemplo es la búsqueda por parte de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) de que en septiembre de 2011 se reconozca a Palestina como Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con las fronteras que existían en 1967. Jurídicamente, distintas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, así como una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, se refieren a Jerusalén oriental, a Cisjordania y a Gaza como “territorios ocupados”.

De un lado pues EE.UU. tendría mayor interés en (e influencia sobre) México, Centroamérica y el Caribe que en Sudamérica. Pero de otro lado, la mayor autonomía relativa de Sudamérica en materia de política exterior podría explicarse también por lo que, en general, parece ser un menor interés relativo de los EE.UU. en América Latina y el Caribe, por contraste a otras regiones del mundo. De hecho, salvo como fuente potencial de amenazas, América Latina y el Caribe nunca fue una región particularmente importante dentro de la estrategia global de seguridad de los EE.UU. Por ejemplo, durante la década de los 80 (cuando El Salvador se convertía en el tercer receptor mundial de ayuda militar estadounidense), el prestigioso académico Lars Schoultz publicó un libro sobre la política de los EE.UU. hacia América Latina. El mismo estaba basado en entrevistas a funcionarios del Departamento de Estado de los EE.UU., y su conclusión no podía ser más lapidaria: “Denle a estos funcionarios la oportunidad de escoger entre la continuidad física de nuestras vecinas repúblicas del sur, de un lado, y un vasto océano que se prolongue hasta los casquetes polares de la Antártida, del otro, y es altamente probable que escojan la segunda opción” (1987:10).

Existen varias razones para explicar esa preferencia. La primera y más obvia es que el eje de la política internacional entre los siglos XVII y XX giró en torno a Europa. Parafraseando a Halford Mackinder, solía pensarse que quien controlaba Europa del Este controlaba Europa, quien controlaba Europa controlaba Eurasia, y quien controlaba Eurasia controlaba el mundo. América

Latina y el Caribe no solo están lejos de Eurasia (lugar donde se definía la distribución de poder global), sino que además esa región del mundo no contenía (ni contiene) alguna potencia militar de primer orden a nivel mundial (ello en parte debido al Tratado de Tlatelolco, que la convierte hasta hoy en una región libre de armas nucleares).

Otra razón probable es que América Latina y el Caribe ha sido históricamente una región que, comparada con el resto del mundo, ha tenido pocas guerras inter-estatales. Una de las razones que explican ese hecho es la sombra que los EE.UU. proyectan sobre la región: la presencia de los EE.UU. redujo la injerencia de potencias extra hemisféricas (fundamentalmente europeas) en América Latina y el Caribe. Prevenir esa injerencia fue una política oficial de los EE.UU. desde la denominada “Doctrina Monroe” (V., resumida habitualmente en la expresión “América para los americanos”), que definía al hemisferio occidental como un área de influencia estadounidense. Durante la Guerra Fría la política de contención cumple una función similar, solo que no ya contra las viejas potencias coloniales de Europa, sino contra la Unión Soviética. Por ello el eje de política de seguridad hacia América Latina durante la Guerra Fría se define como “Strategic Denial” (V., “Denegación Estratégica”), la cual el propio Schoultz resumía en la siguiente expresión: “Más que obtener algo importante de América Latina, lo que los tomadores de decisiones en Washington desean es evitar que caiga en manos de la Unión Soviética” (Schoultz, 1987:10).

En algún momento se pensó que eso era así durante los tiempos de la Guerra Fría, pero que habiendo llegado aquella a su fin a inicios de la década del noventa, el panorama habría de cambiar de manera significativa. Sin embargo, tras los atentados del 11 de Septiembre del 2001 la región volvió a ocupar un lugar secundario dentro de la agenda de seguridad global de los EE.UU. Síntoma de ese desinterés relativo en la región es el hecho de que, en tanto no alberga ya amenazas significativas de seguridad para los EE.UU., el Secretario de Estado John Kerry declaró de manera oficial ante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, que la Doctrina Monroe dejaba de ser parte de la política exterior de su país (Armony, 2012).

El menor interés o influencia relativos de los EE.UU. en Sudamérica contribuye a explicar la mayor autonomía relativa de esa región en el tema específico del reconocimiento al Estado palestino (Gonzales, 2012). Los EE.UU. no solo no extienden ese reconocimiento, sino que incluso han hecho campañas de cabildeo en contra de la inclusión del Estado palestino en diversos foros multilaterales. Por ejemplo, amenazó con vetar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la incorporación de Palestina como Estado miembro, y fue uno de solo nueve Estados que votaron en contra de su incorporación como Estado no miembro en la Asamblea General de la ONU (CBS News, 2011a).

Cuando la UNESCO admitió al Estado de Palestina, los EE.UU. privaron a esa entidad de su aporte económico, el cual daba cuenta del 22% de su presupuesto (CBS News, 2011b).

En otras palabras, reconocer al Estado palestino era una decisión que contravenía de manera explícita las prioridades de política exterior de los EE.UU. en la materia. Aun así, con la excepción de Colombia, todos los gobiernos de Sudamérica han reconocido a Palestina como Estado. Y con la excepción de Chile, ese reconocimiento hace alusión a las fronteras existentes antes de la guerra de 1967. Salvo por Colombia, todos los países que hacia 2012 no reconocían al Estado palestino pertenecían a la subregión antes mencionada: Bahamas, Granada, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Panamá, y Saint Kitts y Nevis. A su vez, la excepcionalidad de Colombia en el ámbito sudamericano podría explicarse en parte por el hecho de que, desde el gobierno de Álvaro Uribe, se trata del principal aliado de los EE.UU. en esa región. No en vano el Plan Colombia convirtió a ese país durante el primer lustro de este siglo en el tercer receptor mundial de ayuda militar estadounidense. Es además el único país de la región que permite a naves de la fuerza aérea de los EE.UU. operar regularmente desde siete bases ubicadas en su territorio.

Tal vez la menor influencia relativa de los EE.UU. deba complementarse con el papel creciente del Brasil para comprender algunos cambios en la relación entre Sudamérica y el Medio Oriente. Por ejemplo, hasta 2009 solo Venezuela y Paraguay reconocían al Estado palestino. Pero en 2010, poco después de que Brasil extendiera ese reconocimiento, ocho Estados de la región hacían lo mismo. Algunos de ellos (como Argentina<sup>2</sup> y Bolivia<sup>3</sup>), hacían mención explícita de la decisión brasileña al extender ese reconocimiento. Y cuando Brasil condenó las violaciones al derecho internacional humanitario cometidas durante la incursión israelí en Gaza en 2014, varios Estados de Sudamérica no

---

<sup>2</sup> “El Gobierno argentino comparte con sus socios del Mercosur, Brasil y Uruguay, que ha llegado el momento de reconocer a Palestina como un Estado libre e independiente”, indicó Timerman al leer un comunicado en la sede de la Cancillería. “Argentina ha declarado su firme oposición a las políticas de asentamiento en los territorios ocupados llevadas a cabo por las autoridades de Israel”, dijo el comunicado de la Cancillería, que sostiene además que el reconocimiento refleja “el creciente consenso sobre el estatus de Palestina”. Argentina reconoce al Estado palestino en sintonía con Brasil y Uruguay. Véase <<http://mexico.cnn.com/mundo/2010/12/06/argentina-reconoce-al-estado-palestino-en-sintonia-con-brasil-y-uruguay>>.

<sup>3</sup> “Por ello, el presidente boliviano ha dicho que su país seguirá a otros países iberoamericanos como Brasil y hará oficial su reconocimiento del Estado independiente de Palestina”. Bolivia reconoce a Palestina como Estado. Véase <<http://www.europapress.es/latam/politica/noticia-bolivia-reconoce-palestina-estado-20101222165009.html>>.



solo siguieron el ejemplo, sino que en sus pronunciamientos hicieron mención explícita a una “coordinación regional” en la materia<sup>4</sup>.

El denominado “Giro a la Izquierda” que se produjo en parte de América Latina y el Caribe desde la primera década del siglo XXI podría ayudar a comprender el reconocimiento de Palestina en el caso de algunos Estados centroamericanos (por ejemplo, Nicaragua bajo el gobierno del Frente Sandinista o El Salvador bajo el gobierno del Frente Farabundo Martí). Pero ese fenómeno no basta para explicar la tendencia, dado que gobiernos que no formaban parte de ese giro (como el de Sebastián Piñera en Chile o Alan García en el Perú), también extendieron ese reconocimiento.

Una de las razones por las que Brasil desarrolló interés tanto en Sudamérica como en Medio Oriente tiene que ver con la prioridad que concede su política exterior a los foros de cooperación Sur-Sur que buscan fortalecer la capacidad de negociación de los denominados Estados emergentes en el sistema internacional. Un foro de cooperación Sur-Sur que incluye ambas regiones, pero excluye a México, Centroamérica y el Caribe, es conocido como América del Sur y Países Árabes (ASPA), y reúne periódicamente a jefes de Estado y de gobierno de los países miembros, así como a cancilleres y líderes empresariales. Su relación con otros foros de cooperación Sur-Sur fue planteada de manera explícita por el presidente brasileño Luis Inácio Lula da Silva en 2003, durante el primer discurso pronunciado por un jefe de Estado latinoamericano ante una sesión plenaria de la Liga de Estados Árabes: “Junto con nuestros socios en Sudamérica, África, el mundo árabe y la India, podríamos crear una nueva arquitectura global en materia política y comercial” (Kahhat, 2010). Por eso, uno de los propósitos de ASPA es concertar posiciones sobre temas como la reforma del sistema de Naciones Unidas, apoyando en términos generales la propuesta dada a conocer en su momento por quien fuera el Secretario General, Kofi Annan.

El ASPA buscaría además desarrollar una agenda propia de las regiones que concita, la cual versaría sobre temas de comercio (esencialmente exportaciones de Sudamérica hacia el mundo árabe), inversión (fundamentalmente del mundo árabe en Sudamérica) e intercambio cultural (no en vano existen en Sudamérica unas 17 millones de personas de ascendencia árabe). La combinación de la distancia y de prácticas proteccionistas contribuye a explicar que el comercio interregional no se desarrollara de manera espontánea. Tampoco contribuyó el hecho de que la Ronda de Doha dentro de la Organización de Comercio (OMC)

---

<sup>4</sup> Algunas ideas contenidas en este artículo derivan de mi participación en el proceso de elaboración de la tesis de licenciatura de uno de mis ex alumnos. Véase: Gonzales, 2012.

se encuentre estancada, para no mencionar que a inicios de la presente década diez países integrantes de la Liga de Estados no eran parte de la OMC. De allí deriva la iniciativa de explorar el potencial de las relaciones económicas interregionales a través de acuerdos específicos. Mercosur, y en particular Brasil, son quienes más han avanzado en esa dirección, lo cual explica que Brasil y (en menor medida) Argentina, representen unas dos terceras partes del comercio entre América Latina y el Caribe, de un lado, y el mundo árabe, de otro. Si bien el comercio entre Sudamérica y los países de mayoría árabe se duplicó entre 2005 y 2011, habría que añadir sin embargo que partió de una base poco significativa (SELA, 2012). Un área de interés común de la que participa el Perú (García, 2012) es la del comercio en alimentos: los países de mayoría árabe en promedio importan más de la mitad de los alimentos que consume su población, mientras que varios países sudamericanos (en particular Brasil y Argentina), son grandes exportadores de alimentos a nivel mundial.

En materia de inversiones, los fondos soberanos de los Estados de la península arábiga perdieron un 15% de su valor tras la crisis económica mundial que se inició en 2008. Dado que ello ocurre en un contexto en el que el precio del petróleo se ha reducido a menos de la mitad del valor que tenía un tiempo atrás, la economía de los países que cuentan con esos fondos tiende a depender de ellos en mayor proporción que en el pasado. Bajo esas circunstancias, América Latina y el Caribe podrían ofrecer alternativas para diversificar esas inversiones, dado que podría otorgar rendimientos superiores a los que obtienen actualmente en Europa (hacia donde se destina la mayoría de esos fondos), y a la vez mayor seguridad jurídica que ciertas zonas del África subsahariana (donde también han invertido). Hasta ahora el único país de América Latina y el Caribe que ha sido un receptor significativo de esas inversiones ha sido Brasil (SELA, 2012), pero eso podría cambiar en el futuro (en el Perú, por ejemplo, existen inversiones por montos significativos de empresas de matriz árabe, como Dubai Ports World en el puerto del Callao, y la empresa pública argelina Sonatrach en el gas de Camisea).

## BIBLIOGRAFÍA

ARMONY, Ariel

2014 "La era de la doctrina Monroe ha terminado: El discurso que ignoramos en 2013". En: *El País*, del 11 de enero. Disponible en:  
<[http://elpais.com/elpais/2014/01/11/opinion/1389399557\\_818837.html](http://elpais.com/elpais/2014/01/11/opinion/1389399557_818837.html)>

CBS NEWS

2011a "Barack Obama 'will veto' Palestinian UN bid". Publicado el 1 de noviembre. Disponible en:  
<<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15014037>>.

2011b "U.S. cuts UNESCO funding after palestinian vote". Publicado el 22 de setiembre. Disponible en:  
<[http://www.cbsnews.com/8301-202\\_162-20128358/u.s-cuts-unesco-funding-after-palestinian-vote/](http://www.cbsnews.com/8301-202_162-20128358/u.s-cuts-unesco-funding-after-palestinian-vote/)>.

GARCÍA, Jaime

2012 "Relaciones Económicas y Comerciales entre el Perú y los Países Árabes". En: *Veinte Años de Política Exterior Peruana (1991-2011)*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

GONZALES LEÓN, Gary Steve

2012 *La ola de reconocimiento de Palestina en Sudamérica entre 2010-2011*. Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno de la PUCP. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

KAHHAT, Farid

2010 "El Mundo Árabe y Sudamérica: tan cerca, y a la vez, tan lejos". *El Chasqui*, año 8, número 17. Disponible en:  
<<http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/Chasqui17Esp.pdf>>.

LOWENTHAL, Abraham

2007 "Estados Unidos y América Latina". En: *Archivos del Presente*, año 11, número 41, Buenos Aires.

LINDSAY, James M.

2015 "Perspectivas de las Relaciones Hemisféricas". SANTA GADEA, Rosario (Editora). *Economía y Política regional, hemisférica y*

*mundial: cambios y tendencias en tiempos de crisis.* Lima: Universidad del Pacífico.

SCHOULTZ, Lars

1987 *National Security and United States Policy toward Latin America.* Nueva Jersey: Princeton University Press.

SELA - SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE

2012 Las Relaciones de América Latina y el Caribe con el Medio Oriente: situación actual y áreas de oportunidad. Caracas: Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Disponible en:  
<[http://walk.sela.org/attach/258/default/Di\\_1312Relaciones\\_ALC-Medio\\_Oriente\\_Situacion\\_actual\\_areas\\_oportunidades.pdf](http://walk.sela.org/attach/258/default/Di_1312Relaciones_ALC-Medio_Oriente_Situacion_actual_areas_oportunidades.pdf)>.

### **III. Los Retos en la Política Económica-Comercial**



# Los acuerdos comerciales, su implementación y aprovechamiento

Jaime García

## 1. Antecedentes

La crisis del modelo de sustitución de importaciones aplicado en el Perú entre 1962 y 1990, conllevó a que en los primeros años de los noventa se implementaran reformas estructurales implantándose un modelo de economía de mercado. Uno de los componentes centrales de estas reformas fue la política comercial, desde esta perspectiva, esto implicó la liberalización del comercio de bienes y servicios y de las inversiones.

La evolución del comercio exterior a partir de 1990 ha tenido varias etapas. Entre 1990 y 1994 se sientan las bases para la apertura comercial y la integración de la economía al proceso de globalización mundial. En esta etapa se establece un conjunto de medidas como la reforma arancelaria (reducción de las tasas y su dispersión), reforma aduanera, eliminación de la prohibición de importaciones, eliminación de los subsidios a la exportación y la implementación de nuevos mecanismos de promoción de exportación como el trámite de perfeccionamiento activo. Asimismo la liberalización del movimiento de capitales, eliminación de las restricciones y discriminación de la inversión extranjera, aplicación de normas para evitar prácticas desleales al comercio internacional, entre otros.

Entre los años 1995 y 2000 se incorpora el sector privado de manera muy activa en la dinámica de las negociaciones comerciales internacionales que impulsa el Estado Peruano. A partir del 1995 se pone en vigencia el tratado que crea la Organización Mundial de Comercio de la que forma parte el Perú. A finales de 1994 es el lanzamiento de las negociaciones del Área de Libre de Comercio de las Américas (ALCA) con una activa participación del sector privado (empresarial y académico). En el año 1995 se crea la agencia gubernamental para la promoción de exportaciones PROMPEX. En el año 1997 el país "reingresa" a la Comunidad Andina de Naciones, y en 1998 firma un Acuerdo Comercial con Chile e ingresa al Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico - APEC.

En el período 2001-2005, se incorpora el tema del comercio en la agenda de desarrollo económico y se da un fuerte impulso al crecimiento del comercio exterior. En el 2002 se elabora en forma conjunta entre el Estado, los empresarios y la academia el Plan Estratégico Nacional de Exportaciones (PENX) 2003-2013. En ese mismo año se crea el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo con el fin de darle más fuerza a las negociaciones comerciales internacionales y la promoción del comercio exterior. Se fortalecen las relaciones comerciales con nuestro principal socio los Estados Unidos de América (EE.UU.), primero con la renovación del ATPA/ATPDEA<sup>1</sup> en el año 2002 y luego en el año 2006 cuando se finaliza la negociación del tratado de libre comercio y se suscribe la conformidad del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-EE.UU. En el 2003 se suscribe el Acuerdo de Complementación Económica con MERCOSUR, en el 2005 se firma un acuerdo de “cosecha temprana” con Tailandia.

Entre los años 2006 y 2011 se consolida la inserción del Perú en los mercados internacionales con un gran despliegue de negociaciones comerciales internacionales. Partiendo que en el 2006 se perfecciona la zona de libre comercio de bienes con la Comunidad Andina que permite la desgravación del universo de las partidas arancelarias de los países miembro. En este período se ponen en vigencia el Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial con Venezuela (2007), el Acuerdo de Libre Comercio con Chile (2009), el Acuerdo de Integración Comercial con México (2011), el Tratado de Libre Comercio con Canadá (2009), el Tratado de Libre Comercio con Singapur (2009), el Tratado de libre Comercio con China (2010), el Tratado de Libre Comercio con los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia) (2011), el Acuerdo de Libre Comercio con Corea (2011), y el Protocolo con el Reino de Tailandia para Acelerar la Liberalización del Comercio de Mercancías y la Facilitación del Comercio (2011). En este período también se iniciaron negociaciones, aunque no se suscribieron acuerdos comerciales, con Japón, la Unión Europea, Costa Rica, Panamá, Guatemala, El Salvador, Honduras, la Asociación Transpacífico – TPP<sup>2</sup> (Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelanda, Singapur, Australia, EE.UU., Perú y Vietnam). También en el 2011 se impulsa el Acuerdo de Lima para la formación de la Alianza del Pacífico, entre Chile, Colombia, México y Perú.

En el período 2012-2015, se refuerza principalmente la labor de promoción comercial en el exterior. Con relación a las negociaciones comerciales

---

<sup>1</sup> *Andean Trade Preference Act / Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act.*

<sup>2</sup> *Trans-Pacific Partnership.*



internacionales, entraron en vigencia acuerdos comerciales que iniciaron sus negociaciones en el período anterior con México (2012), Japón (2012), Panamá (2012), Unión Europea (2013), Costa Rica (2013) y Venezuela (2013). Se cerró la negociación del TPP (Octubre de 2015). Están en negociación acuerdos comerciales con El Salvador y Turquía. Es importante destacar los avances en la Alianza del Pacífico. En el año 2012<sup>3</sup> el MINCETUR asume la conducción de las Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior (OCEX) dándole un nuevo impulso y a la fecha se cuenta con 35 OCEX en los principales mercados del mundo. En el 2015 se ha iniciado el debate para la elaboración del nuevo Plan Estratégico Nacional de Exportaciones 2015-2025 y cabe destacar la nueva organización institucional del MINCETUR que será tratado en detalle más adelante.

En los últimos 25 años la política comercial ha tenido un rol de importancia en la política económica aplicada en el país. Sin embargo, los énfasis no han sido los mismos. El aprovechamiento y la plena implementación de los acuerdos comerciales exigen una convicción y liderazgo que trasciende al propio Ministerio de Comercio Exterior y Turismo ya que requiere la participación, compromiso y priorización de otros sectores, ministerios, entidades públicas y privadas. Este será el principal reto de los próximos años.

## **2. Breve reseña de los acuerdos comerciales firmados por el Perú**

En el siguiente Cuadro N° 1 se aprecia la relación de acuerdos comerciales que han sido suscritos y entrado en plena vigencia, los mismos que incluyen a 52 economías con las que comercializamos internacionalmente. Para el año 2014, las exportaciones totales hacia estos mercados representaron el 93% y las importaciones el 83%. La inversión directa extranjera proveniente de estos países fue el 97% del total.

---

<sup>3</sup> Ley 29890 del 24 de junio de 2012, que otorga competencias sobre las Oficinas Comerciales en el Exterior.

**Cuadro N° 1**  
**Relación de Acuerdos Comerciales Vigentes del Perú**

PAÍS / BLOQUE	FECHA ENTRADA VIGENCIA	2014			N° ECONOMIAS	
		% PARTICIPACIÓN				
		EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	IED		
Comunidad Andina	26/05/1969	7.100	8.600	5.155	3	
Cuba	09/03/2001	0.030	0.003	-	1	
MERCOSUR	02/01/2006	4.840	8.400	5.752	4	
Chile	01/03/2009	4.000	3.000	9.210	1	
Estados Unidos	01/02/2009	16.000	20.800	13.222	1	
Canadá	01/08/2009	6.600	2.000	4.433	1	
Singapur	01/08/2009	0.110	0.100	1.514	1	
China	01/03/2010	18.300	21.100	0.862	1	
Corea del Sur	01/08/2011	3.200	3.300	-	1	
Tailandia	31/12/2011	0.200	1.400	-	1	
EFTA	Suiza	01/07/2011	7.200	0.610	2.101	4
	Liechtenstein	01/07/2011				
	Noruega	01/10/2011				
	Islandia	01/07/2012				
México	01/02/2012	1.900	4.600	1.974	1	
Japón	01/03/2012	4.100	2.600	0.987	1	
Panamá	01/05/2012	1.500	0.040	3.926	1	
Unión Europea	01/03/2013	16.510	11.560	48.070	28	
Costa Rica	01/06/2013	0.200	0.100	-	1	
Venezuela	01/08/2013	1.300	0.100	0.033	1	
Totales		93.090	88.313	97.239	52.000	

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, SUNAT, Proinversión  
Elaboración: Propia

Las negociaciones comerciales que están en marcha para la futura suscripción de acuerdos de libre comercio son con India, Indonesia, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Israel, Marruecos, Rusia, Bielorrusia y el Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudita, Bahréin, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar). Además se ha logrado el cierre de las negociaciones en el Acuerdo de Asociación Transpacífico que es una iniciativa desarrollada por doce economías miembros del Foro de Cooperación Económica Asia - Pacífico (APEC): Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Vietnam.

Estos acuerdos comerciales incluyen temas de negociación que van más allá del libre comercio de bienes. El concepto más amplio de comercio internacional incluye temas de servicios y de inversión, además de una serie de aspectos más específicos vinculados al comercio como reglas de origen, propiedad intelectual, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, contratación pública, facilitación comercial, entre otras. Además a partir de la

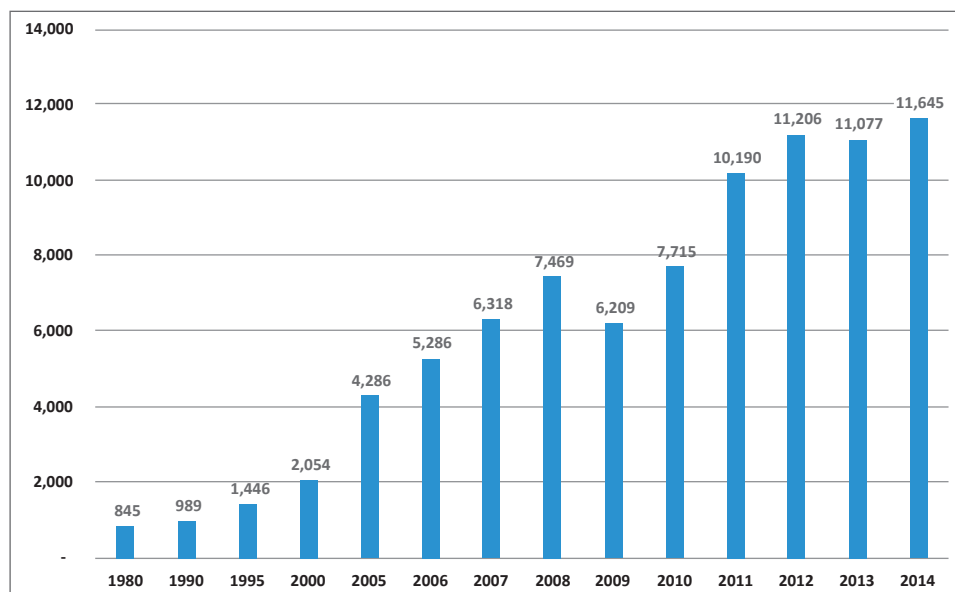
negociación del Acuerdo de Promoción Comercial con los EE.UU., se incluyen otras disciplinas como los aspectos laborales y medioambientales vinculados al comercio.

### 3. Evolución de las exportaciones no tradicionales

Una manera de medir la contribución de la implementación de los acuerdos comerciales es analizando la evolución de las exportaciones no tradicionales. Esto debido a que este tipo de bienes contiene mayor valor agregado y contribuye a la generación de más empleo. También porque en la práctica enfrentan mayores aranceles y barreras no arancelarias en los mercados de destino, a diferencia de las exportaciones tradicionales que por tratarse de materias primas tienen regularmente en los mercados de destino menores aranceles y restricciones al comercio.

En el siguiente Gráfico N° 1, elaborado por el MINCETUR, se aprecia la evolución de las exportaciones no tradicionales desde el año 1980. A partir de la apertura de inicios de los 90s y el impulso de la política comercial con la suscripción de 17 acuerdos comerciales con 52 economías, se cubre el 95% del comercio exterior peruano con 8 mil empresas exportadoras.

**Gráfico N° 1**  
**Exportaciones No Tradicionales**  
**(US\$ Millones)**



Fuente: SUNAT

Elaboración: MINCETUR

No obstante, esta tendencia se ha visto afectada en los últimos años, con un crecimiento cada vez menor y una inflexión negativa en el 2015 con una reducción de -7.8% (a junio de 2015). Si bien el contexto internacional está pasando por una situación de menor dinamismo afectando la demanda de las exportaciones; también es cierto, como se verá más adelante que existen otros factores internos que impiden el aprovechamiento pleno de los acuerdos comerciales suscritos. Un diagnóstico de esta situación dará luces para proponer líneas de acción que puedan ser implementadas en los próximos años y en particular por el próximo gobierno (2016-2021) para retomar el crecimiento sostenido de las exportaciones y sus efectos sobre el crecimiento de la economía peruana y la creación de empleo.

Dos indicadores globales que explican en forma detallada en donde la economía peruana tiene mayores dificultades es el del *World Economic Forum*, con su Índice de Competitividad Global (ICG) y el *The Conference Board* con su Índice de Productividad Total de Factores (TFP por sus siglas en inglés).

El ICG del período 2014-2015 presenta al Perú en la posición 65, retrocediendo cuatro posiciones respecto de los años 2012 al 2014. Los principales factores que explican esta situación son las instituciones públicas (ineficiencia burocrática del Estado), escasa e inadecuada infraestructura, situación de la educación y la salud, sobre regulación laboral y escasa innovación y desarrollo tecnológico.

El TFP de Perú en los cuatro últimos años ha sido negativa: en el 2011 de -0.3; en 2012 de -1.3; en 2013 de -1.9; y en 2014 de -4.5. Es decir ha venido perdiendo productividad global en comparación con otros competidores, lo que explicaría en parte la desaceleración de las exportaciones no tradicionales e inclusive su decrecimiento en el 2015.

#### **4. Nueva organización del MINCETUR**

Sin duda, el marco institucional es uno de los aspectos más importantes para el futuro desarrollo de las negociaciones comerciales internacionales, la implementación efectiva de los tratados y acuerdos de libre comercio, así como el respectivo crecimiento sostenido de la oferta exportable.

La reciente publicación del Decreto Supremo N° 002-2015-MINCETUR el 13 de junio de 2015 fue acertada, pues la norma actualizó el anterior Reglamento de Organización y Funciones del MINCETUR del año 2002. El escenario del año 2002 cuando se creó el MINCETUR, escindiéndolo del antiguo Ministerio de Industrias, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales – MITINCI, buscaba principalmente integrar comercialmente al Perú con sus

principales mercados del exterior a través de la negociación de acuerdos comerciales.

La Ronda de Doha (2001) ya avizoraba un panorama complejo para los miembros de la Organización Mundial del Comercio, las negociaciones incluyen una diversidad de temas, muchos de ellos muy sensibles como la agricultura o la propiedad intelectual y con posiciones confrontadas entre países y dentro de los mismos países. Este panorama acentuó la tendencia para que países y/o grupos de países avanzaran con acuerdos comerciales entre ellos. Algunos países competidores de Perú, hacia el año 2000, ya habían avanzado con acuerdos de libre comercio poniendo a sus empresas en ventaja frente a las peruanas. Participar más activamente en la globalización fue un paso lógico, luego de la estabilización macroeconómica y la liberalización comercial de la década de los 90.

Así, como se ha mencionado, desde el 2002 el MINCETUR estuvo abocado principalmente a la negociación y firma de un gran número de acuerdos comerciales y su organización institucional interna privilegió los medios para lograr estos resultados.

En la actualidad se requiere implementar plenamente los acuerdos comerciales, obtener los mejores beneficios para insertarnos en los mercados de los países socios y para ello se hacía indispensable darle otra arquitectura al MINCETUR. La nueva estructura institucional ha sido diseñada para atender los nuevos retos que implican tener áreas de: 1) información, investigación y estudios económicos sobre comercio exterior; 2) desarrollo de mercados y de oferta exportable; 3) facilitación del comercio exterior y reducción de las barreras a la competitividad; 4) negociaciones comerciales y administración de los acuerdos comerciales; y 5) gestión de los asuntos jurídicos del comercio internacional. Además de integrar las labores de las Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior (OCEX).

La nueva estructura orgánica del Vice Ministerio de Comercio Exterior permitirá afrontar los nuevos retos que impone el comercio internacional en el futuro, en la medida que se cuente con los recursos humanos y económicos necesarios. Las cinco Direcciones Generales están conformadas a su vez por las siguientes Direcciones:

1. Dirección General de Investigación y Estudios sobre Comercio Exterior
  - Dirección de Desarrollo y Procesamiento de Información
  - Dirección de Estudios Económicos
2. Dirección General de Políticas de Desarrollo de Comercio Exterior

- Dirección de Desarrollo de Capacidades y Oferta Exportable
  - Dirección de Desarrollo de Mercados Internacionales
  - Dirección de Requisitos Técnicos al Comercio Exterior
  - Dirección de Asistencia para el Comercio Exterior
3. Dirección General de Facilitación del Comercio Exterior
- Dirección de Facilitación del Comercio Exterior
  - Dirección de Zonas Económicas Especiales
  - Dirección de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y Plataforma Tecnológica
  - Dirección de la Unidad de Origen
4. Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales
- Dirección de Asuntos Multilaterales
  - Dirección de América Latina, Caribe e Integración Regional
  - Dirección de Norte América y Europa
  - Dirección de Asia, Oceanía y África
5. Dirección General de Gestión Jurídica Comercial Internacional
- Dirección de Coherencia Jurídica y Defensa de los Compromisos Comerciales Internacionales
  - Dirección de Supervisión Normativa

## **5. Diagnóstico y propuestas para aprovechar más los acuerdos comerciales**

En esta sección se hará una mirada interna al país con el fin de identificar donde están las principales limitaciones y barreras que no han permitido un mayor aprovechamiento de los acuerdos comerciales suscritos. En base a este análisis se propondrán líneas de acción para impulsar el crecimiento y la diversificación de las exportaciones no tradicionales en el marco de los acuerdos comerciales suscritos.

En el siguiente Gráfico N° 2 se presenta un esquema sistémico del rol del Estado frente a una política comercial exitosa. La policía comercial no solo debe ser entendida en su fase de diseño de medidas e instrumentos sino en la implementación efectiva de los mismos. En la fase de implementación es dónde se pueden obtener los resultados esperados y el aprovechamiento efectivo, entre otros, de los acuerdos comerciales negociados. Es decir el rol del Estado no termina con la suscripción de los acuerdos comerciales.

## Gráfico N° 2 Esquema Sistémico del Rol del Estado en la Política Comercial



Elaboración: Propia

### 5.1. Voluntad política al más alto nivel

La implementación efectiva de la política comercial que permita un aprovechamiento pleno de los acuerdos comerciales suscritos, implica la participación de diversos sectores e instancias y niveles (gobierno nacional y gobiernos regionales) del Estado, además de una coordinación estrecha con el sector empresarial privado. La interiorización de este tema en el más alto nivel político es indispensable para fijar un rumbo y asegurar que todo el aparato involucrado del Estado lo acompañe.

La negociación y suscripción de los acuerdos comerciales más estratégicos (EE.UU., China, UE) fue respaldada por el propio Presidente de la República. En este último quinquenio, el liderazgo político ha sido débil, no se ha logrado crear las mejores condiciones de competitividad para el sector exportador y se ha desacelerado el ritmo de crecimiento de las exportaciones no tradicionales (para el 2015 se prevé una reducción de más del 5%). Además, como se verá más adelante en algunas entidades del Estado ha habido retrocesos y no se ha logrado crear las mejores condiciones para mejorar la competitividad de las exportaciones, persisten problemas de sobrecostos logísticos, demoras y trabas

burocráticas, falta de atención oportuna y adecuada de servicios al comercio internacional (exportación e importación).

### *Propuesta*

Se requiere que el nuevo gobierno no solo mantenga la voluntad política de priorizar el tema del aprovechamiento de los acuerdos comerciales, sino que su entendimiento reconozca que no es solo un tema de promoción comercial, sino más bien de alinear a todo el aparato del Estado en la solución de todas las barreras y trabas que limitan el desarrollo exportador. El más alto nivel político debe interiorizar este desafío para obtener los logros esperados de mayores ingresos y generación de empleo que se consigue con el comercio internacional.

## **5.2. Liderazgo político y capacidad estratégica**

La falta de entendimiento de los factores que propulsan el comercio internacional, se expresa también en un débil liderazgo político y estratégico. Existen diversos esfuerzos, a veces aislados o desarticulados y otras veces duplicados entre las principales iniciativas que ofrecen una visión estratégica de cara al comercio internacional, entre otras tenemos:

El *Consejo Nacional de Competitividad* creado el 2002 y adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, busca detectar barreras y definir prioridades estratégicas; impulsa y realiza el seguimiento de reformas transversales; articula sectores, orienta y provee información; y evalúa políticas de competitividad.

Su instrumento principal actual es la “Agenda Competitiva 2014-2018”, elaborada por más de 150 entidades públicas y privadas y que plantea como objetivo central incrementar la competitividad para aumentar el empleo formal y el bienestar de la población. Tiene ocho componentes y uno de ellos se refiere a la Internacionalización, aunque los otros componentes de manera directa o indirecta también contribuyen a mejorar la competitividad de las empresas para insertarse en los mercados internacionales de manera más exitosa y diversificada.

El *Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)* creado el 2005 e implementado el 2008 y adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Su instrumento principal es el “Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021” elaborado con la participación de expertos, autoridades, dirigentes políticos y representantes de la sociedad civil. Contiene seis ejes estratégicos y uno de ellos



es de “Economía, competitividad y empleo” que incluye un componente de “Dinámica de la economía internacional”. Se reconoce que los acuerdos comerciales constituyen un panorama alentador para el desarrollo económico del Perú. Tiene planteamientos similares a otros instrumentos estratégicos, incluyendo prioridades, objetivos, acciones estratégicas, programas estratégicos que buscan, entre otros, promover el aprovechamiento de los acuerdos comerciales.

El *Plan Nacional de Diversificación Productiva* (PNDP), iniciativa promovida el 2014 por el Ministerio de la Producción. Tiene como objetivos principales “generar nuevos motores de crecimiento económico que lleven a la diversificación y la sofisticación económica, la reducción de la dependencia a los precios de materias primas, la mejora de la productividad, el aumento del empleo formal y de calidad, y un crecimiento económico sostenible de largo plazo” (Ministerio de la Producción, 2014: 15).

El PNDP tiene tres Ejes Estratégicos. El Eje 1: Promoción de la diversificación productiva, tiene como objetivo ampliar la canasta exportadora de la economía. Plantea un conjunto de acciones similares a las del CNC y CEPLAN, buscando corregir fallas de mercado para potenciar la exportación de bienes y servicios a través del adecuado aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la demanda mundial.

El *Plan Estratégico Nacional Exportador* (PENX 2025), elaborado por la Comisión Multisectorial Mixta Permanente del PENX presidida por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Está por publicar la nueva versión 2015-2025, la misma que tiene cuatro pilares: 1) Desarrollo de la oferta exportable, diversificada, competitiva y sostenible; 2) Diversificación de mercados e internacionalización de la empresa peruana; 3) Facilitación del comercio y eficiencia de la cadena logística internacional; y, 4) Generación de capacidades para la internacionalización y consolidación de una cultura exportadora. Este Plan debe ser complementado con la elaboración de 25 Planes de Exportación Regionales con 25 Oficinas de Comercio Exterior Regionales y 50 Planes de Desarrollo de Mercados con las Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior.

Estas visiones estratégicas de diversos sectores si bien tienen orientaciones similares, no contribuyen a una acción más ordenada por parte del Estado peruano, diluyéndose el impacto del aprovechamiento de los acuerdos comerciales, como se ha mencionado anteriormente. La falta de un claro liderazgo político ha determinado que no sea un tema prioritario en la agenda política y se disperse e inclusive en algunos casos se retroceda lo avanzado.

### *Propuesta*

Retomar el liderazgo en el más alto nivel político, establecer una Comisión Multisectorial con representación de los Ministros de Estado y Jefes de las instituciones públicas involucrados. Una experiencia similar y que funcionó muy bien se dio en el 2004-2006 para las negociaciones del acuerdo de libre comercio con EE.UU. Se debe establecer una Agenda Mínima de Apoyo al Comercio Internacional, con metas definidas, plazos de implementación establecidos y asignación de responsabilidades.

El seguimiento del cumplimiento de compromisos y avances en las metas debe hacerse periódicamente, por lo menos una vez al mes. La publicidad de esta agenda, alcances, metas, seguimiento y resultados, permitirá que el escrutinio público supervise la rendición de cuentas de todas las instancias responsables.

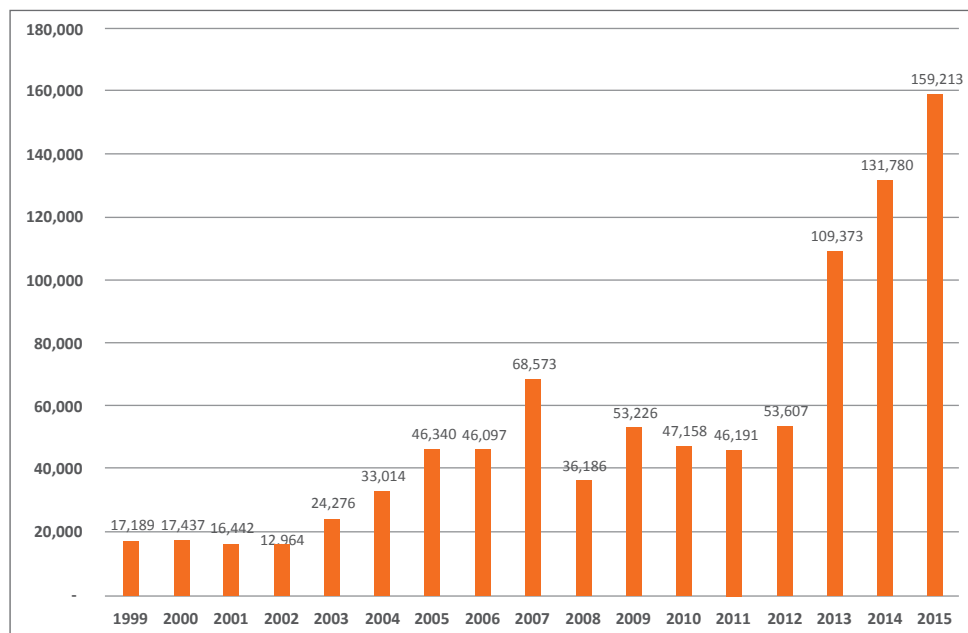
Similar recomendación se plantea más adelante para el sector privado.

### **5.3. Asignación adecuada de recursos económicos**

Como se puede apreciar en el siguiente Gráfico N° 3 la asignación de recursos económicos ha sido creciente. Este factor no parece haber sido una limitación para impulsar la implementación adecuada de la política comercial y el aprovechamiento de los acuerdos comerciales. Una lectura más a fondo permite analizar si el uso de los mismos ha sido el más eficiente.

El gobierno actual ha triplicado la asignación de recursos al sector de comercio exterior, hasta sobrepasar los 150 millones de soles en el 2015. Aunque el ritmo de crecimiento de las exportaciones tradicionales no ha seguido la misma tendencia. El crecimiento del gasto se sustenta en una buena parte por la implementación de las 35 Oficinas Comerciales de Perú en el Exterior, aunque puede ser prematuro analizar los impactos de estas OCEX, por el nivel de inversión que representan es importante conocer los resultados efectivos de su labor, expresada en indicadores de resultados como incremento de exportaciones, diversificación de productos y mercados.

**Gráfico N° 3**  
**Gastos del Estado en Sector Comercio Exterior**  
**(Miles de Nuevos Soles)**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Propia

El Programa Presupuestal “Aprovechamiento de las Oportunidades Comerciales Brindadas por los Principales Socios Comerciales del Perú”, tiene como objetivo el incremento de las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, siendo un programa por resultados, llama la atención que ninguna unidad de medida (indicador) esté referida al incremento de exportaciones no tradicionales que debería ser el principal indicador de resultado, sino más bien se señalan indicadores de procesos como número de personas, número de empresas o número de operaciones.

Cómo se puede apreciar en el siguiente Cuadro N° 2, en los tres últimos años la mayor cantidad de recursos que recibe el sector comercio exterior está siendo canalizado a través de presupuesto por resultados, lo que es positivo, aunque como se ha indicado se requeriría redefinir la metodología para asegurar el logro real de sus objetivos.

**Cuadro N° 2**  
**Programa Presupuestal: Aprovechamiento de las oportunidades**  
**comerciales brindadas por los principales**  
**socios comerciales del Perú**  
**(Miles de Nuevos Soles)**

Institución	2012	2013	2014	2015
COMISION DE PROMOCION DEL PERU PARA LA EXPORTACION Y EL TURISMO	6,439	85,746	45,300	44,856
MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO	424	10,673	75,932	81,985
<b>Total</b>	<b>6,863</b>	<b>96,420</b>	<b>121,232</b>	<b>126,840</b>

Nota: Las cifras del 2012, 2013 y 2014 corresponden al devengado. Las del 2015 se refiere al Comprometido Anual.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

### *Propuesta*

Redefinir el Programa Presupuestal “Aprovechamiento de las Oportunidades Comerciales Brindadas por los Principales Socios Comerciales del Perú”, para convertirlo en un instrumento que permita diseñar y ejecutar acciones que efectivamente contribuyan al logro de resultados palpables. Hay que plantear indicadores de resultados en vez de indicadores de procesos. Lo que se debe buscar es el crecimiento de las exportaciones no tradicionales y la diversificación de las exportaciones. Esos deberían ser los principales indicadores.

#### **5.4. Capacidad de gestión institucional del Estado**

Como se ha indicado, el efectivo aprovechamiento y plena implementación de los acuerdos comerciales depende no solo de su organismo rector y promotor que es el MINCETUR. La mayor parte de las trabas para lograr un mayor dinamismo del comercio internacional están en otros sectores y dependencias del Estado.

Por ejemplo, en el tema logístico vinculado al comercio exterior tanto la Agenda de Competitividad como el PENX 2025 reconocen que hay un 32% de sobrecostos logísticos que deberían ser reducidos en base a simplificaciones administrativas, rediseños de procesos, mejora de infraestructura física y cambios normativos (aduaneros), en el uso de las vías marítima y aérea. En este tema intervienen el Ministerio de Transporte y Turismo, la SUNAT, la Autoridad Portuaria Nacional, la DICAPI, entre otros.

Por otro lado, para impulsar una mayor participación de las empresas del interior del país, se requiere una labor más efectiva de las oficinas de comercio exterior en gobiernos regionales. En la actualidad persisten problemas de alta rotación, inadecuado equipamiento, falta de la implementación de planes

regionales de exportación, no hay especialistas con la calificación requerida, entre otros.

Existen un conjunto de instituciones públicas responsables de diversas actividades de apoyo al comercio exterior:

**SUNAT-ADUANAS:** No se ha logrado simplificar y agilizar los procesos de nacionalización de mercancías, el sistema del despacho aduanero causa problemas, no hay un uso extendido del despacho anticipado, persisten problemas de valoración aduanera, horario de atención restringida, sobre costo de los almacenes de depósito, entre otros.

**DIGEMID:** Aquí existe un problema endémico, falta de personal de gestión pública especializado y con enfoque empresarial y de desarrollo. Tiene a su cargo el control de autorizaciones, certificaciones, medidas de control y vigilancia de medicamentos, otros productos farmacéuticos y afines. Se ha convertido en un órgano burocrático.

**DIGESA:** Si bien se han modernizado un poco los procesos administrativos, faltan cambios normativos y procesos para agilizar la atención de los usuarios. Es una institución fundamental para el comercio exterior de productos alimenticios. Dirige el Comité del *CODEX Alimentarius* encargado de efectuar la revisión periódica de la normatividad sanitaria en materia de inocuidad de los alimentos, con el propósito de proponer su armonización con la normatividad internacional aplicable a la materia.

**SENASA:** También está disminuida, reducido personal y recursos, no hay una visión estratégica dirigida a potenciar el comercio exterior. Hay un embalse grande de productos (protocolos) pendientes, las autorizaciones sanitarias pendientes a la fecha son de 130 productos vegetales y 90 de origen animal.

**VUCE o Ventanilla Única de Comercio Exterior** es un instrumento estratégico para la facilitación del comercio exterior que integra a 17 entidades gubernamentales vinculadas al comercio exterior y 9 gremios empresariales. Su objetivo principal es integrar y mejorar los procesos: simplificando y uniformizando los procedimientos, formularios y plazos de los trámites. Si bien ha habido algunos avances, después de 9 años de creación, aún se requiere potenciar más la VUCE, incluyendo al 100% de las entidades vinculadas al comercio exterior, pero sobre todo a todos sus procedimientos administrativos para que efectivamente funcione como una ventanilla única.

**PROMPERU Exportación,** ha tenido un desarrollo limitado en los últimos años, con poca participación del sector privado, reducido presupuesto orientado

principalmente a misiones empresariales, lo que limita sus potencialidades. Si bien su función estaría dirigida a formular, aprobar, ejecutar y evaluar el plan estratégico y operativo de promoción de exportaciones; sus actividades son bastante limitadas y los recursos y asignación de responsabilidades no son adecuadas para el cumplimiento de su fin principal.

### *Propuesta*

En la misma línea de lo que se ha mencionado anteriormente, hay que articular la labor de todas estas dependencias para facilitar el comercio exterior. Sin duda esto requerirá un mayor liderazgo desde el más alto nivel del Ejecutivo, para asegurar que estas instituciones públicas prioricen la atención del tema del comercio internacional y mejoren la competitividad de las empresas. En particular la experiencia de la VUCE debe ser reforzada, atendiendo la asignación de recursos y favoreciendo la incursión de nuevas empresas, sobre todo pequeñas y medianas para participar del comercio exterior.

## **5.5. Déficit de infraestructura**

Sin duda, la infraestructura física del país es un factor que influye en la competitividad de nuestra producción de bienes y el acceso a los mercados del exterior. La brecha de infraestructura, como podemos apreciar en el siguiente Cuadro N° 3, de acuerdo a cálculos elaborados por el IEDEP de la Cámara de Comercio de Lima es mayor a 107 mil millones de dólares.

**Cuadro N° 3**  
**Brecha de Inversión en Infraestructura al 2021**

Sectores	Millones de US\$	Particip. %
<b>Total</b>	<b>107,285</b>	<b>100.0</b>
Transporte	20,935	19.5
Agua y Saneamiento	5,335	5.0
Energía	32,987	30.7
Telecomunicaciones	19,170	17.9
Vivienda	19,310	18.0
- Déficit	7,492	7.0
- Por crecer poblac prox 10 años	11,818	11.0
Infraestructura hidráulica	8,682	8.1
Educación	388	0.4
Salud	478	0.4

Fuente: AFIN, IEDEP-CCL

Elaboración: Cesar Peñaranda "Agenda Económica para el Cambio"

En los últimos años se ha tratado de impulsar la inversión con mecanismos como las Obras por Impuestos y las Asociaciones Público Privadas, sin embargo problemas de trámites burocráticos han ralentizado el proceso de inversión y concesiones.

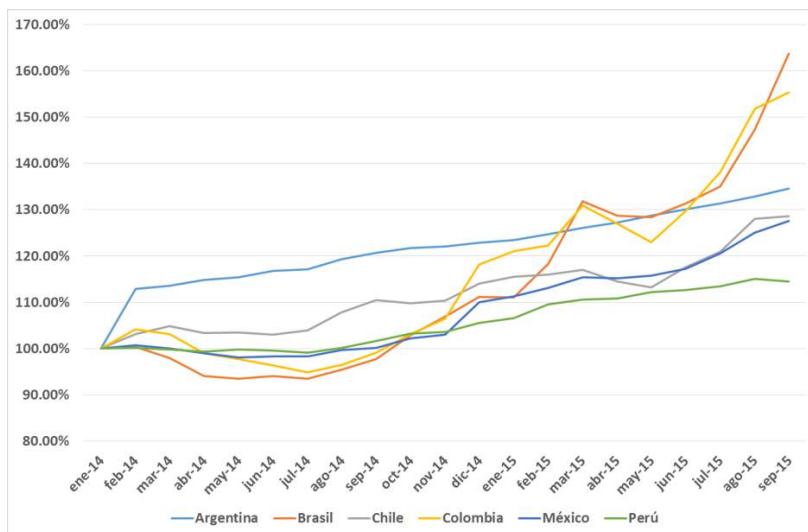
*Propuesta*

Simplificar los trámites, eliminar las trabas y/o barreras burocráticas y reducir los plazos para todo el proceso de la concesión, desde su concepción hasta su puesta en ejecución. Esta es una tarea en la que tienen que participar los Ministerios, gobiernos regionales y municipalidades.

**5.6. Escenario internacional macro**

Pérdida de competitividad por tipo de cambio relativo. La devaluación relativa ha perjudicado la competitividad del Perú. Como se puede apreciar en el Gráfico N° 4, la devaluación entre enero del 2014 y septiembre del 2015 ha sido: Brasil 64%, Colombia 55%, Argentina 35%, Chile 29%, México 28% y Perú 15%. El Banco Central de Reserva del Perú ha impedido que el tipo de cambio se devalúe más debido a que la economía peruana está fuertemente expuesta al dólar, ya que el coeficiente de dolarización del crédito al sector privado, aunque ha bajado, sigue siendo relativamente alto y es de 32,7% (agosto de 2015), además el sector privado mantiene créditos en el exterior por el equivalente a 16,5% del PBI. Es decir, el sector privado tendría crédito en moneda extranjera por alrededor de 60 mil millones de dólares.

**Gráfico N° 4**  
**Evolución relativa del Tipo de Cambio**



Fuente: FMI.

Otros factores que influyen en la demanda internacional de nuestros productos se refieren a la caída del crecimiento de la economía China a un 7% y la devaluación de su moneda; la lenta recuperación de la economía europea que pasó de retroceder -0,4% en 2013, crecer 0,9% el 2014 y proyectar un crecimiento de 1,5% en 2015 (estimación de la Comisión Europea); y la desaceleración de América Latina que ha pasado de un 4 % de crecimiento medio en 2011 a un 1% en 2014 y a un pronóstico de 0,8 % para el 2015 (estimación del Banco Mundial).

### *Propuesta*

La brecha entre la devaluación en el Perú versus la de los principales países competidores no se puede mantener en el mediano y largo plazo. El BCRP debe ir corrigiendo esta situación, impulsando instrumentos de política monetaria para desdolarizar la economía a niveles acordes con los ingresos en dólares del sector privado.

## **5.7. Participación del sector privado**

La participación del sector privado también es un factor que influye en la efectividad de la aplicación de la política comercial y particularmente en el aprovechamiento de los acuerdos comerciales. Lamentablemente el sector empresarial privado también tiene que asumir su responsabilidad de no haberse organizado para tener una participación más activa en la implementación de los acuerdos comerciales y lograr las mejores condiciones para mejorar la competitividad nacional.

En el 2004 se crea el Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales (CENI) que buscaba participar en forma dinámica en la agenda de negociaciones comerciales internacionales y en su implementación y aprovechamiento. El CENI replicó una organización paralela a la conformada por el Estado Peruano que era la Comisión Multisectorial para la negociación del acuerdo comercial con los EE.UU. Sin embargo, su rol estuvo centrado solo en el proceso de negociación del tratado de libre comercio con los EE.UU. Una vez firmado el acuerdo comercial, no siguió en funciones como había sido diseñado originalmente, desaprovechándose la experiencia adquirida, la organización empresarial y académica conformada, que habría permitido un enlace permanente con el sector público.



### *Propuesta*

El sector privado debe conformar una Consejo Empresarial, como un mecanismo similar al del CENI, integrando a todos los gremios empresariales de los diversos sectores y con una organización paralela a la Comisión Multisectorial del sector público mencionado en el punto 5.2. Este Consejo se sumará a los esfuerzos del Estado para priorizar una Agenda de Trabajo y asegurar los avances y cumplimiento de los objetivos y metas.

Finalmente es importante reconocer que al amparo de las facultades delegadas por el Congreso de la República<sup>4</sup>, el Poder Ejecutivo ha emitido un conjunto de Decretos Legislativos (ver Anexo N° 1) que buscan mejorar la competitividad del país. Su reciente publicación requiere aun la emisión de sus respectivos reglamentos y un análisis más a fondo para determinar si tendrá un efecto positivo en la economía nacional.

---

<sup>4</sup> Ley 30335 del 1 de julio de 2015 que delega en el Poder Ejecutivo la facultad para legislar en materia administrativa, económica y financiera.

## Anexo N° 1

Decreto Legislativo	Fecha Publicación	Sumilla
1176	04/07/2015	Promueve, fomenta y agiliza la inversión pública
1179	25/07/2015	Establece procedimientos de contratación para la implementación de los Centros de Innovación Tecnológica - CITEs, del Instituto Tecnológico de la Producción - ITP del Ministerio de la Producción, en el marco de la Ley N° 30335
1192	23/08/2015	Aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura
1203	23/09/2015	Crea el Sistema Único de Trámites para la simplificación de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad
1205	23/09/2015	Modifica el Decreto Legislativo 1034 que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas
1210	23/09/2015	Modifica la décima disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1192, que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura.
1211	24/11/15	Aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas e intercambio de información entre entidades públicas.
1212	24/11/2015	Refuerza las facultades sobre eliminación de barreras burocráticas para el fomento de la competitividad
1221	24/09/2015	Mejora la regulación de la distribución de electricidad para promover el acceso a la energía eléctrica en el Perú
1222	25/09/2015	Optimiza los procedimientos administrativos y fortalece el control sanitario y la inocuidad de los alimentos industrializados y productos pesqueros y acuícolas.
1223	25/09/2015	Fortalece el Fondo MIPYME.
1224	25/09/2015	Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.
1228	25/09/2015	Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica-CITE
1235	26/09/2015	Modifica la Ley General de Aduanas, aprobada por Decreto Legislativo N° 1053
1236	26/09/2015	Migraciones

## BIBLIOGRAFÍA

- ABUSADA, Roberto, Fritz DU BOIS, Eduardo MORÓN y José VALDERRAMA  
2000 *La Reforma Incompleta*. Lima: Instituto Peruano de Economía y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- ABUSADA, Roberto, Sara TABOADA y Javier ILLESCAS  
2000 *Marco para la integración comercial del Perú*. Lima: Instituto Peruano de Economía.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ  
Memoria. Lima.
- BOLOÑA, Carlos y Javier ILLESCAS  
1997 *Políticas arancelarias en el Perú, 1980-1997*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado.
- BRACK, Antonio  
2000 *Perú biodiversidad y biocomercio, situación actual y potencial*. Lima: Comité de Biocomercio Perú.
- CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO – CEPLAN  
2011 *Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*, Lima.
- DOLLAR, David y Aart KRAAY  
2000 *Growth is good for the poor*. The World Bank, Development Research Group.
- EDWARDS, Sebastian  
1998 “Opennes, productivity and growth: What do we really know”, *The Economic Journal*, volumen 108, número 447, pp. 383-398.
- FAIRLIE Alan y Jaime GARCÍA  
2006 *Sudamérica: Bienes y servicios ambientales en las negociaciones internacionales*. Lima: International Centre for Trade and sustainable development / Red Latinoamericana de Política Comercial.
- FERRERO, Alfredo  
2010 *Historia de un desafío - TLC: a la conquista de EE.UU. y el mundo*. Lima: Planeta.

FRANKEL, J. y D. ROMER

1999 "Does trade cause growth?" En: *The America Economic Review*, volumen 89, número 3.

GARCÍA, Jaime

1998 *Modernización del comercio exterior y reforma aduanera, en el marco de la libre competencia*. Lima: Universidad San Ignacio de Loyola.

GUASH José Luis y Rossana POLASTRI

2006 "Competitividad y Crecimiento - Comercio Exterior". En: *Peru la oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable*, Washington DC: Banco Mundial.

INTERNATIONAL MONETART FUND AND WOLRD BANK

2006 "Aid for Trade, Competitiveness and adjustmnet". Joint Note by the Staff of IMF and WB. 12 de abril.

MESSNER, Dick

2000 *Desafíos de la globalización*. Lima: Fundación Ebert.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

2000 *La Cooperación Técnica Internacional en el 2000 para el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales*. Informe de gestión de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional. Lima.

2003 *Perú: Plan Estratégico Nacional Exportador 2003-2013*. Lima.

2005 *Estrategia Nacional para el Fortalecimiento de Capacidades Comerciales*. Lima.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2014 *Agenda de Competitividad 2014 - 2018*. Lima: Consejo Nacional de la Competitividad.

2015 *Reporte de seguimiento de ejecución financiera y física de los programas presupuestales*. Lima.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

2014 *Plan Nacional de Diversificación Productiva*, Lima.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES y BID

2011 *Plan de Desarrollo de los Servicios de Logística de Transportes.*  
Lima: Advance Logistics Group.

MORÓN, Eduardo, María BERNEDO, Antonio CUSATO,  
Jorge CHÁVEZ y Diego WINKELRIED.

2005 *Tratado de Libre Comercio con los EE.UU., una oportunidad para  
crecer sostenidamente.* Lima: Instituto Peruano de Economía y  
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

PARODI, Carlos

2001 *Perú 1960-2000: políticas económicas y sociales en entornos  
cambiantes.* Lima: Universidad del Pacífico.

PEÑARANDA, César

2008 *Agenda Económica para el Cambio.* Lima: Banco de Comercio y  
Cámara de Comercio de Lima.

SAAVEDRA, Jaime

1996 *Reformas al comercio exterior, su impacto sobre la producción,  
comercio y empleo manufacturero.* Lima: Grupo de análisis para  
el desarrollo.

SAAVEDRA, Jaime, Juan José DÍAZ y Máximo TORERO

2000 *Liberalización de la Balanza de Pagos, efectos sobre el  
crecimiento, empleo, desigualdad y pobreza, El caso de Perú.*  
Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

SEMINARIO, Bruno

1995 *Reformas Estructurales y Políticas de Estabilización.* Documento  
de Trabajo, número 22. Lima: Centro de Investigación de la  
Universidad del Pacífico (CIUP).

SEMINARIO, Bruno y César BOUILLÓN

1992 "Ciclos y Tendencias en la Economía Peruana 1950-1989". En:  
*Cuaderno de Investigación*, número 15. Lima: CIUP, Consorcio de  
Investigación Económica.

UNCTAD

2005 *Informe de la reunión de expertos sobre Facilitación del Comercio  
como motor del desarrollo, TD/B/COM.3/EM.24/3.* Ginebra.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF) – KLAUS SCHWAB

2014 *The Global Competitiveness Report 2014-2015.* Ginebra.



# Política exterior del Perú en la Comunidad Andina

Josefina del Prado\*

En plena Guerra Fría, seis países europeos firmaron el Tratado de Roma (1957) que marcaba el nacimiento a la Comunidad Económica Europea. Poco después, en 1960, se suscribió el Tratado de Montevideo que creaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en un intento de impulsar el proceso de integración regional de América Latina. En otra parte del mundo, en 1967, se establecía la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Por su parte, en Centroamérica y el Caribe surgían las iniciativas del Mercado Común Centroamericano (1960) y el CARICOM (1968). En nuestra subregión, la tendencia a la integración impulsada por el proceso europeo, también nos alcanzaba, aunque con sus propias particularidades y en un contexto más bien de dependencia y de debates respecto a cómo superarla. Es así que el 26 de mayo de 1969 se suscribió el Acuerdo Subregional de Integración - Acuerdo de Cartagena, en el marco del proyecto regional antes mencionado, la ALALC, que desde 1980 se denominó Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

El Acuerdo de Cartagena fue firmado por cinco países andinos (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú). El 13 de febrero de 1973, Venezuela se sumó al Grupo Andino (GRAN) y anunció su retiro en el 2006<sup>1</sup>. El 30 de octubre de 1976, Chile se separó de él y desde el 20 de setiembre del 2006 se convirtió en miembro asociado como lo son también Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.

## 1. Contexto

Pese a que la Guerra Fría es caracterizada por relaciones marcadas por el antagonismo de un mundo bipolar, la disuasión nuclear, la seguridad y la desconfianza, encontramos en este periodo también el impulso a la integración regional la cual se reflejó principalmente en el proceso europeo y que alcanzó a otros espacios como Asia y América Latina.

---

\* Agradezco a Elva Rodríguez Pastor y Eduardo Brandes, funcionarios del MINCETUR expertos en el tema de la Comunidad Andina y al Embajador del Servicio Diplomático peruano, Elmer Schaler, Director en la CAN, por la experiencia y conocimientos compartidos durante entrevistas realizadas sobre al proceso andino.

<sup>1</sup> Venezuela quedó formalmente separada de la CAN el 22 de abril de 2011, cinco años después de notificar su salida.

“Si los países de Europa occidental, que durante tantos siglos guerrearon entre sí por el dominio del mundo, han sido capaces de articular sus políticas y de llegar a ciertos objetivos comunes en función de la sobrevivencia de sus propios intereses, no vemos por qué un grupo de países sudamericanos no pueda llegar a conclusiones similares”, señaló el diplomático peruano Carlos García Bedoya (1981: 71).

Cabe recordar el contexto regional de búsqueda de incremento y aceleración del desarrollo cuando se suscribió el Acuerdo de Cartagena. Si bien nuestra región y subregión hacen eco de la tendencia integracionista entre países industrializados, su aterrizaje resulta distinto justamente por el diferente nivel de desarrollo. La idea que impulsa el proyecto andino es “incorporarse a un proceso que contribuya sustantivamente a alcanzar el desarrollo nacional y escapar a la satelización, tanto a nivel sudamericano como interamericano” (García Bedoya, 1981: 90).

Tanto la ALALC como los esquemas subregionales como el GRAN nacen enmarcados en las ideas impulsadas desde la CEPAL, que encontraban en el proteccionismo y la sustitución de importaciones una fórmula para superar la dependencia y pasar al grupo de los países cuya industria nacional los llevaría al desarrollo.

Estos procesos serán vistos como medios para el desarrollo de la región y formaron parte de la denominada primera ola integracionista o primer regionalismo que surgió en los años sesenta, cuando los acuerdos comerciales de preferencia fueron admitidos como excepción al marco de libre mercado, promovido por el GATT.

Como señala Moncayo Jimenez, esta primera generación de esquemas integracionistas en la región tenía un marcado sesgo defensivo y autárquico de cara a la economía internacional pero no lograron estimular lo suficiente la formación de mercados ampliados. Por ello, a partir de los años noventa, y como resultado de la economía mundial, comenzó una nueva fase de integración, la de un regionalismo abierto en el marco del cual se rediseñó el Grupo Andino en 1996 (1999: 42-43).

## **2. Origen**

En cuanto al origen de este proyecto andino, se coincide en señalar que, “nació como una respuesta a la insatisfacción de sus fundadores respecto a la velocidad de avance de la ALALC y al tratamiento dado en este a los países de menor desarrollo relativo” (Comunidad Andina, 2004).



Fue Chile, a través del entonces presidente Eduardo Frei, quien impulsó esta iniciativa al someter a consulta en 1965 un documento donde se analiza las causas de la parálisis de la ALALC. Colombia se sumó y aportó a la gestación de este proceso a partir del encuentro de 1966 entre ambos jefes de Estado. Será poco después, que el presidente colombiano Carlos Lleras Restrepo convoque a sus homólogos de Venezuela, Ecuador, Perú y Chile a una reunión, durante la cual se suscribe la Declaración de Bogotá, el 16 de agosto de 1966 a través de la cual los presidentes y representantes de los países participantes, expresaron su decisión de acelerar el proceso de integración, dentro del marco de la ALALC (Anaya y Tello, 2014: 83-84).

La consagración en la Declaración de los Jefes de Estado de América del 14 de abril de 1967 del principio de que los acuerdos subregionales que se dieran dentro de la ALALC, no obligarán a aplicar la cláusula de nación más favorecida, contribuyó también a abrir el camino para el inicio de las negociaciones entre los países suscriptores de la Declaración de Bogotá y su concreción en el Acuerdo de Cartagena.<sup>2</sup>

Ya han pasado 46 años desde el nacimiento del Acuerdo. No ha sido un proceso fácil ni exento de altibajos.

Sin duda uno de los primeros hechos saltantes en la historia del GRAN es el retiro de Chile el 30 de octubre de 1976. La Decisión 24 sobre el régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencia y regalías, el vencimiento de plazos establecidos en el Acuerdo, y el arancel común, se señalan como los aspectos más sensibles que gatillaron su salida. Cabe recordar el contexto en que se da este hecho, luego del golpe del general Augusto Pinochet, Chile había cambiado su enfoque de políticas económicas y ellas no eran consideradas compatibles con las adoptadas en el marco del GRAN.

Otro aspecto importante en la historia de este proceso es el reforzamiento de la institucionalidad andina. El año 1979 es prolífico en este aspecto ya que se suscribió el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, con la misión de vigilar la legalidad de la normativa andina, de dirimir controversias e interpretar las normas que conforman su ordenamiento jurídico; el Parlamento Andino, órgano común deliberante del proceso de

---

<sup>2</sup> En agosto de 1967, en la tercera reunión de la Comisión Mixta en cuyo seno se realizaban las negociaciones, se incorporó Bolivia como observador y en la cuarta reunión celebrada en Lima en noviembre del mismo año, se integró como miembro pleno. Pese a haber participado en las negociaciones, Venezuela no suscribió el acuerdo pero logró incorporarse a este el 13 de febrero de 1973, luego de superar oposiciones internas (Anaya y Tello, 2014: 89-90).

integración, que estará conformado por cinco integrantes de cada Congreso Nacional y, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con el objeto de formular la política exterior conjunta del Grupo Andino y contribuir a la formulación de la política general del proceso de integración<sup>3</sup>.

Definitivamente el contexto moldea el proceso andino y marca varias de sus etapas. Un contexto trasversal a la realidad de todos sus integrantes fue el paso del modelo de sustitución de importaciones, imperante en los setentas al modelo de regionalismo abierto que se impuso a fines de los ochenta. En 1989, en Galápagos se aprobó el Diseño Estratégico y el Plan de Trabajo donde se plasma este nuevo modelo<sup>4</sup> con el fin de consolidar el espacio económico andino, mejorar su articulación con el contexto internacional y reforzar su contribución a la unidad latinoamericana (Maldonado, 1999).

Al final de los ochenta e inicios de los noventa, los países andinos respiraban los vientos del fin de la Guerra Fría, de la fuerza del liberalismo económico, del libre mercado y de la globalización. En la región, la iniciativa para las Américas planteada por EE.UU. (convertida luego en el ALCA), la creación del Mercosur y el impulso a la negociación de tratados de libre comercio, produce una inyección de energía en el GRAN, de recarga y de voluntad de aceleración de compromisos como la creación de la zona de libre comercio.

El VI Consejo Presidencial Andino, realizado en Cartagena en 1991, adoptó el Acta de Barahona que incluía un programa concreto para la conformación de la Zona de Libre Comercio y la adopción del Arancel Externo Común.

Sin embargo, de 1992 a 1997 se evidenciaron una serie de limitaciones para hacer realidad las decisiones adoptadas por los presidentes en el Acta de Barahona. Este periodo fue el de mayor tensión entre el Perú y el GRAN, por lo que lo trataremos con mayor detalle en el punto dedicado a la política exterior peruana.

Pese a las dificultades, el GRAN continuó adoptando decisiones dirigidas a perfeccionar el proceso de integración subregional ante el nuevo contexto regional e internacional. Es así que en 1997 el GRAN es reemplazado por la Comunidad Andina (CAN). El Protocolo de Trujillo suscrito en marzo de 1996 definió su estructura institucional y creó el Sistema Andino de Integración en el cual la conducción del proceso pasa a estar a cargo del Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (instancias

---

<sup>3</sup> Véase: <<http://www.comunidadandina.org/rionegro/ante.htm>>.

<sup>4</sup> Véase: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU&title=resena-historica>>.

políticas) y no solamente de la Comisión (instancia comercial), como ocurría antes<sup>5</sup>.

Este período resulta de suma relevancia en la medida en que se fortaleció la dimensión política de un proceso que hasta ese entonces, era predominantemente comercial. La Secretaría sustituyó a la Junta del Acuerdo y asumió funciones ya no solo técnicas sino políticas<sup>6</sup>.

La CAN amplió su ámbito de acción en el 2003, cuando en la reunión de Quiramase estableció un Plan Integrado de Desarrollo Social que identificaba cinco ejes centrales: la agenda social, la política exterior común, la construcción del mercado común, el desarrollo sostenible y la integración física (desarrollo fronterizo e integración suramericana)<sup>7</sup>.

Se continuó, en este sentido, en el 2007, en la Cumbre de Tarija, cuando los Presidentes andinos acordaron impulsar una “Integración Integral con un acercamiento más equilibrado entre los aspectos sociales, culturales, económicos, políticos, ambientales y comerciales”.

En el 2010, se aprobaron los Principios Orientadores y la Agenda Estratégica, así como su Plan de Implementación, y en julio del 2011, en la Cumbre de Lima, los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú acordaron fortalecer y dar un renovado dinamismo al proceso andino de integración, para lo cual dispusieron emprender un proceso de revisión de la estructura institucional y funcionamiento del Sistema Andino de Integración (SAI)<sup>8</sup>.

En octubre del 2014, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y los Representantes Titulares de la Comisión, alcanzaron importantes acuerdos dirigidos a la reingeniería de la Comunidad Andina, definiendo los ámbitos de acción priorizados y la nueva estructura de la Secretaría General. Se aprobó la nueva lista acotada de Comités y Grupos Ad Hoc de la Comunidad Andina, los cuales se reducirán de 101 a 27 que trabajarán en los ámbitos de acción priorizados.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Véase: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU&title=resena-historica>>.

<sup>6</sup> Véase:< <http://www.upf.edu/integracionenamerica/comunidadandina/>>.

<sup>7</sup> Véase:< <http://www.comunidadandina.org/Upload/201161181147SGdt247.pdf>>.

<sup>8</sup> Véase: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU&title=resena-historica>>.

<sup>9</sup> Véase <<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=3525&accion=detalle&cat=NP>>.

### **3. La política exterior del Perú**

Hemos dedicado las páginas anteriores a revisar brevemente los aspectos más relevantes del acuerdo de integración andina, sin embargo, no pretendemos ahondar en el mismo sino centrarnos en la política exterior de Perú en relación a este proceso e identificar los principales puntos de inflexión durante sus 46 años de vida.

El Perú es miembro fundador de este proceso y su política exterior respecto a este espacio, al igual que la propia dinámica del Acuerdo, no ha sido lineal ni constante.

Como ya hemos mencionado, el Perú participó desde un inicio en la gestación del entonces Grupo Andino. Durante el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry, suscribió la Declaración de Bogotá y participó activamente en las reuniones que prepararon su nacimiento. Incluso, Lima fue sede de la cuarta reunión del grupo de países andinos que negociaban el Acuerdo, del 6 al 10 de noviembre de 1967.

Anaya Vera y Tello Vidal interpretan que la participación del Perú en las discusiones iniciales del Acuerdo se debía más a “una postura de cautela frente a los movimientos de sus vecinos Bolivia y Chile” y que, “la actitud de los negociadores peruanos dentro del Comité de Expertos fue más bien crítica frente a los diversos temas que se debatían” (2014: 109). Asimismo, destacan la tensión entre las posiciones “comercialistas” y “desarrollistas” (2014: 104) entre los socios del Acuerdo de Integración; señalan al respecto que el Perú “se mantuvo al margen del debate entre ambas orientaciones desde el inicio de las negociaciones cuando se realizaba la Primera Reunión de la Comisión Mixta, por cuanto aparentemente no había un interés claro en participar en la iniciativa a la cual había sido invitado” (2014, 103). Estos autores explican la posición del Perú “por razones que obedecen más a la rivalidad tradicional existente entre ambas potencias (Chile y Perú) que a una estrategia debidamente planificada desde las esferas gubernamentales. La diplomacia prefería actuar allí donde Chile estuviera presente”, señalan Vera y Tello. Cabe recordar que Chile y Colombia representaban la posición comercialista y Ecuador y Bolivia la desarrollista.

La sexta sesión de la Comisión Mixta se realizó en dos sesiones (del 29 de julio al 9 de agosto de 1968 y del 5 al 25 de mayo de 1969) y entre ambas, ocurrió el golpe de estado de Juan Velasco Alvarado en el Perú. En este contexto, el Ministro de Relaciones Exteriores, general Edgardo Mercado Jarrín, dio instrucciones para concluir las negociaciones lo antes posible y ofreció donar un edificio para la sede de la Junta del Acuerdo Subregional. Estas señales evidencian una clara voluntad de participar en este proceso andino. Las

propuestas del nuevo régimen de Juan Velasco Alvarado serían más coincidentes con la postura desarrollista, lo cual contribuyó a la definición del Perú al inicio del proceso (Anaya y Tello, 2014: 96 y 104).

El golpe de Estado marca también un hito importante en la medida en que pese a una oposición inicial, “el sector empresarial vio en los militares a un aliado estratégico cuando estos anunciaron que el objetivo esencial era elevar la productividad y modernizar la economía y mejorar los niveles de vida de la población” (Anaya y Tello, 2014: 106).

#### **4. El alejamiento del Perú**

Podemos afirmar, que en términos generales, la participación del Perú en la CAN se dio de forma fluida desde su creación hasta inicios de la década de los noventa. Fue partícipe del Diseño Estratégico de 1989 que implicaba una transformación importante. Sin embargo, el esquema seguía respondiendo a la tendencia regionalista, lo cual era visto por algunos como limitante a una apertura mayor al mercado mundial.

El cambio de políticas económicas emprendido por el gobierno del presidente Alberto Fujimori en agosto de 1990, contribuyó a crear un clima de cuestionamiento, de debate, frente a la participación del Perú en el proceso andino.

Los detractores de la CAN, que provenían principalmente de sectores con responsabilidad en el diseño y conducción de la política económica del gobierno peruano, sustentaban su posición principalmente en la poca significación del mercado andino para las exportaciones peruanas; el saldo negativo en la relación de intercambio intrarregional; los limitados avances en materia de armonización de políticas y, discrepancias en cuanto a la formulación del arancel externo común (Basombrío, 1993: 35).

Perú propiciaba la adopción de una política comercial común caracterizada por aranceles y dispersión bajos. Los objetivos plasmados en el Acta de Barahona de 1991 firmada por los presidentes andinos pretendieron acercarse a esta aspiración, sin embargo, a nivel doméstico desataron el debate respecto al régimen arancelario más favorable<sup>10</sup>.

A inicios de 1992, el Gobierno peruano argumentó que no se estaban cumpliendo los compromisos del Acta y que continuaban las distorsiones en el

---

<sup>10</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas impulsaba un arancel flat de 15% mientras que el Acta de Barahona suscrita a nivel presidencial había admitido 4 niveles arancelarios.

comercio intrarregional. Luego del autogolpe de Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992, el Perú emitió el Decreto Supremo 014-92-ICTI/DM por el cual suspendía su participación en el Programa de Liberalización y determinaba la aplicación de sus aranceles nacionales a los socios andinos. Así, el Perú solicitó su exclusión de los acuerdos sobre AEC, del programa de liberalización, así como de las decisiones sobre armonización de las políticas macroeconómicas, con el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y con las negociaciones comerciales que los otros países sostuvieran con terceros. Para mantener los flujos comerciales con los socios andinos, el Perú firmó acuerdos bilaterales con todos (Abusada, Illescas y Taboada, 2001: 16).

La suspensión unilateral fue cuestionada en el marco de la normativa andina. El clima al interior de la CAN se enrareció también con la decisión de Venezuela de suspender las relaciones diplomáticas ante el autogolpe.

Los argumentos presentados por las autoridades peruanas para justificar la suspensión temporal y parcial del Perú en la CAN fueron balance comercial deficitario, diferencias de políticas económicas y distorsiones a la competencia (Gonzalez Vigil, 1993: 24). Se argumentaba que el mercado de la CAN solo representaba el 5% de nuestras exportaciones.

Maldonado relata que “el debate al interior del gobierno peruano dio como resultado que las tendencias que propiciaban un retiro definitivo del Grupo Andino no pudieran materializarse plenamente” y que por esta razón, el 25 de agosto de 1992, la Comisión del Acuerdo de Cartagena adoptó la Decisión 321, que estableció que el Perú suspendería sus obligaciones con respecto al Programa de Liberalización y el Arancel Externo Común hasta el 31 de diciembre de 1993.

Entre 1994 y 1997 se aprobaron decisiones para regular la normalización de la participación del Perú y se prorrogaron los plazos para que se integre a la zona de libre comercio. La posición frente a este tema al interior del país no era uniforme, no solo a nivel intersectorial sino entre los gremios empresariales. La presión de los socios andinos fue aumentando y plantearon una incorporación paulatina, cosa que el gobierno peruano no aceptó (Anaya y Tello, 2014: 177-179).

Cabe destacar en este punto que realmente no existía una posición nacional al respecto, que más bien se evidencian las discrepancias entre gremios y entre sectores respecto a la política a adoptar frente a la CAN.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> El MEF era más propenso a que el Perú se saliera de la CAN mientras que el MITINCI condicionaba el ingreso a la zona de libre comercio a que se corrigieran las

En 1997, el Perú anuncia su separación de la CAN pero poco después se retomaron las negociaciones entre los socios andinos y se logró superar este momento. La Decisión No. 414 en 1997, sobre Perfeccionamiento de la Integración Andina, estableció un programa de liberación del comercio que incluyó un cronograma especial de desgravación gradual a favor de Perú —que terminó en 2005. Desde ese momento la CAN es una zona de libre comercio.

Sin embargo, la pregunta de si el Perú debe seguir en la Comunidad Andina reaparece de cuando en cuando.

En el 2008, ante las diferencias por la implementación del TLC entre el Perú y Estados Unidos y por las trabas en las negociaciones con la UE, nuevamente surgieron especulaciones sobre un eventual retiro del Perú del bloque.

A principios del 2014, la pregunta de si llegó el momento de la separación de la Comunidad Andina se volvió a plantear a raíz de restricciones al comercio, políticas proteccionistas, prácticas por los países andinos y en el 2015, nuevamente el tema de si el Perú debe o no debe integrar la CAN ocupó primeras planas a raíz de la imposición de salvaguardas por parte de Ecuador.<sup>12</sup>

El anuncio de retiro de la CAN en 1997, no fue producto de la política exterior peruana sino de la división interna imperante en esos días y los siguientes momentos de tensión y voces en este sentido, también lo han sido. No encontramos en este breve recuento de hitos de nuestra política exterior un momento en que ella se haya constituido en una posición nacional consolidada, más bien fue reflejo de distintas posiciones que no lograban un consenso.

En cuanto a los diversos determinantes del comportamiento de la política exterior los tratadistas se refieren a distintos niveles de análisis: a) factores sistémicos o condiciones externas, b) atributos nacionales y c) factores de idiosincrasia o características de los líderes individuales y de grupos más influyentes en la toma de decisiones (Pearson y Rochester, 2000: 16). Es evidente que todos estos elementos han marcado los matices de la posición peruana en el seno de la Comunidad Andina durante estos 48 años.

Encontramos en la visión de Carlos García Bedoya, ex Canciller peruano a finales de los años setenta, la identificación del contorno territorial como punto de partida del quehacer diplomático. El diplomático señalaba que “el primer factor determinante de una propia personalidad internacional y de proyección

---

distorsiones al comercio, normas de origen, subsidios y exclusión de la producción de zonas francas

<sup>12</sup> Véase Diario El Comercio, sección Economía, 20 de abril de 2014 y 09 de febrero de 2015.

externa, está dado por la realidad física en la que un Estado se encuentra ubicado” (1981: 51).

García Bedoya se refería a la constante geográfica que marca la política exterior peruana, la cual está dada por tres ingredientes principales inherentes al territorio peruano: el mar, los Andes y la Selva. El diplomático peruano explicaba que estas tres grandes áreas generan a su vez grandes temas de política exterior: el problema del mar, el problema de la integración, el problema de la cooperación amazónica, todos circunscritos dentro de un perímetro territorial señalados en tratados de fronteras y límites del Perú (1981: 49).

Es en torno a los Andes que se desarrolla la propuesta integracionista del Acuerdo de Cartagena. El Grupo Andino es descrito por el diplomático peruano como “una de las experiencias más estimulantes de la integración latinoamericana. No solamente porque ha logrado metas importantes dentro del desarrollo, sino porque es probablemente la única gran alternativa que se ofrece a los países que la integran de poder encontrar, dentro de ese proceso económico y político, una vía futura para incrementar el poder o capacidad en conjunto de estos países” (García Bedoya, 1981: 72).

García Bedoya entendía que “el proceso de integración del Pacto Andino era producto, no solo de una vocación de nuestros pueblos, sino de una decidida voluntad política. La concertación de intereses distintos, cuando no divergentes, de varios países fue lograda no con criterios estrictamente económicos y comerciales, sino con decisiones nacionales. Así fue como ingresamos al Pacto Andino, y por esas mismas razones es que pese a dificultades y crisis se mantiene nuestra presencia, afirmaba, García Bedoya (1981: XVI).

Pese a que el contexto y liderazgos han cambiado, la constante geográfica, los Andes y la integración siguen siendo criterios fundamentales de nuestra política exterior. La voluntad política puede debilitarse, no mostrarse tan entusiasta o satisfecha con el proceso andino, pueden surgir tensiones, discrepancias al interior del mismo, pero al final la afirmación de García Bedoya sigue vigente y el Perú mantiene su presencia en la Comunidad Andina.

La importancia que se le asigna a la CAN en nuestra política exterior está reflejada en los objetivos estratégicos generales de la política exterior peruana<sup>13</sup>. Existe uno dedicado expresamente al proceso andino: a) Fortalecer la Comunidad Andina, las vinculaciones CAN-MERCOSUR, la consolidación de la

---

<sup>13</sup> Véase: <[http://www.rree.gob.pe/politicaexternor/Paginas/Objetivos\\_Estrategicos.aspx](http://www.rree.gob.pe/politicaexternor/Paginas/Objetivos_Estrategicos.aspx)>.



UNASUR y otros mecanismos de integración que coadyuven al fortalecimiento de la identidad regional, a su capacidad de negociación y a la proyección política y económica del país en la región, articulando estos procesos con nuevos ejes como infraestructura de transporte, energía, comunicaciones e inclusión social.

La relevancia de los procesos de integración con los países vecinos también se evidencia en la sexta política de estado del Acuerdo Nacional dedicada a la “Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración”. En su inciso (c) se señala que el Perú “participará activamente en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico, y desarrollará una política de asociación preferencial con los países vecinos a fin de facilitar un desarrollo armónico, así como para crear identidades y capacidades de iniciativa, negociación y diálogo, que permitan condiciones más equitativas y recíprocas de participación en el proceso de globalización. Dentro de ese marco, buscará la suscripción de políticas sectoriales comunes” y d) Impulsará activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos.”

García Bedoya destaca la importancia de la voluntad política y de la integración andina en nuestra política exterior. Esta voluntad se ve reflejada, en su más alto nivel, en la figura del Jefe de Estado. Cabe recordar que es atribución constitucional del Presidente de la República dirigir la política exterior y celebrar y ratificar tratados<sup>14</sup>.

En un intento de seguimiento a la política exterior del Perú con relación a la CAN, e identificación de su prioridad en la agenda nacional, repasamos los discursos a la nación del Presidente Ollanta Humala. Al inaugurar su gobierno en 2011 señaló: “Ratifico mi compromiso de desarrollar una política exterior multilateral de cara a nuestra región que tanto ha cambiado en la última década. La integración en el marco de UNASUR y la Comunidad Andina de Naciones será la línea principal de acción”.

En su discurso del 28 de julio de 2012, continuaron las referencias a la CAN:

La perspectiva futura en relación al comercio, es profundizar las relaciones con los socios de la Alianza del Pacífico, la CAN, UNASUR, así como culminar las negociaciones del Acuerdo Comercial Transpacífico (TPP), con el propósito de asegurar el acceso de los productos peruanos a dichos mercados. [...] Con nuestros socios andinos hemos iniciado una profunda reingeniería de la Comunidad

---

<sup>14</sup> Constitución Política del Perú de 1993, artículo 20 inciso 11.

Andina y estamos fortaleciendo nuestros vínculos con el MERCOSUR, conscientes que cada uno de estos procesos contribuye a la consolidación de UNASUR, cuya Presidencia Pro Tempore hemos asumido el 30 de junio pasado.

En el 2013, el Presidente destacó en su discurso que la integración regional es otro de los grandes ejes de la acción exterior del Perú, y señala que “se renueva nuestro compromiso con la Comunidad Andina, la CELAC y UNASUR, cuya secretaría pro Tempore ejercemos”. Sin embargo, ya se nota un cambio de prioridad al afirmar que “una de las plataformas más exitosas para la proyección de nuestros intereses es la Alianza del Pacífico, en cuyo marco se viene negociando para que entre Colombia, Chile, México y el Perú exista una libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”.

Desde el 2014, la CAN ya no es mencionada en los discursos presidenciales y el énfasis en la Alianza es claro cuando dice: “el nivel de nuestras relaciones con los otros países vecinos y de la región es también óptimo. Con esta ambición y fe en la integración es que trabajamos para fortalecer la Alianza del Pacífico. En el último año, la Alianza ha dado pasos muy importantes para su consolidación, con la suscripción en febrero del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, a través del cual se han profundizado los beneficios comerciales entre sus miembros”.

Podríamos tomar este hecho como indicador de la prioridad de este proceso, pero no concluir con estas señales que la participación del Perú en ella está en peligro. Los procesos de integración no tienen por qué ser excluyentes.

Pese a las marchas y contramarchas el proceso lleva más de cuatro décadas. Notamos que las críticas y momentos de mayor tensión han apuntado principalmente a cuestionamientos en torno a temas comerciales. Sin embargo, incluso en este aspecto la CAN se presenta como un espacio privilegiado para nuestros productos con valor agregado, lo cual sin duda es importante. Según el informe de la CAN, en el 2014, “el 81% del comercio intracomunitario estuvo constituido por bienes manufacturados”, es decir, 7.834 millones de dólares, un 36% más de lo registrado en el sector al inicio del proceso de integración (Comunidad Andina, 2015).

MINCETUR señala que el comercio entre los países integrantes de la Comunidad Andina creció casi 77 veces durante las cuatro décadas de existencia del proceso andino de integración. Las exportaciones intracomunitarias manufactureras subieron más de 143 veces, al pasar de 32 millones de dólares

en 1970 a 4.602 en el 2009. La participación de este tipo de exportaciones en el total vendido en la subregión pasó de 43% a 80%.<sup>15</sup>

Es curioso que entre 1992 y 1997 el Perú se alejara del proceso porque se temía que las medidas planteadas podrían afectar la industria nacional. Hoy en día no han dejado de haber tensiones en materia comercial pero como hemos visto, la permanencia del Perú se explica en gran medida, en lo comercial, por el beneficio que la CAN representa para la pequeña y mediana industria nacional al ser un mercado privilegiado para los bienes con valor agregado.

Algunos cuestionan la dimensión institucional de la CAN y su capacidad de atender su ámbito de acción y consideran que su labor podría acotarse y permanecer como una zona de libre comercio. Señalan que el AEC nunca se aplicará en la medida en que el 98% de importaciones se generan por acuerdos comerciales y que nuestra política comercial no es compatible con el mercado común que plantea la CAN. Sin embargo, ninguna de estas razones es considerada suficiente para concluir que debemos abandonar la CAN.

Hay coincidencia incluso entre los menos optimistas frente al proceso, en los beneficios comerciales, particularmente para las pymes y mypes, y en reconocer los méritos de este proceso en cuanto a la producción de normativa andina relevante como la relativa a la propiedad intelectual, acceso a recursos genéticos, o desarrollo fronterizo así como la institucionalidad derivada del mismo, destacando el caso del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

## 5. ¿El futuro?

Hay quienes ponen el peso de su pesimismo frente al futuro de la CAN en factores ideológicos. Sin embargo, hay que recordar que la ideología no siempre es determinante en las relaciones internacionales, no son pocos los casos en la historia en que el pragmatismo se ha impuesto a las ideologías en nombre de los intereses nacionales.<sup>16</sup>

En el caso de nuestros socios CAN, son países cuya vecindad es permanente, cuya cultura nos es afín. Somos cada vez más interdependientes, el comercio siempre se ha dado entre ellos, y beneficiado principalmente a la pequeña y

---

<sup>15</sup> Véase: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=95&Itemid=118](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=95&Itemid=118)>.

<sup>16</sup> Recordemos que luego del retiro de Venezuela de la CAN, el Perú negoció un acuerdo comercial con dicho país a fin de mantener las preferencias que beneficiaban a nuestras empresas.

mediana empresa. La paz, bienestar, seguridad y desarrollo de la subregión son sin duda temas de consenso, el cómo se deben abordar puede variar de acuerdo a las distintas ideologías, modelos adoptados, contextos, pero no el interés por alcanzarlos.

La CAN compite hoy con varios mecanismos regionales y extra regionales en los que participa el Perú pero no tendría por qué colisionar con ellos. Se trata del proceso de integración más antiguo y más ambicioso en términos de ámbito, normativa e institucionalidad, del que es parte nuestro país.

La política del Perú ha sido permanecer en el Acuerdo de Cartagena pese a las dificultades y críticas que han podido surgir en distintas etapas y sobre diversos aspectos. Todo proceso de integración está sujeto a los vaivenes domésticos e internacionales que marcarán la política de sus miembros dentro de ellos. Se trata de un proceso dinámico, la adaptación para optimizar sus beneficios siempre será el reto de nuestra política exterior.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABUSADA, Roberto, Javier ILLESCAS y Sara TABOADA  
2001 *Integrando el Perú al mundo*. Lima: Universidad del Pacífico, Instituto Peruano de Economía.
- ANAYA, Esther y Luis TELLO VIDAL  
2014 *Tratado sobre Derecho Comunitario Andino. Tomo I, Introducción al Derecho Comunitario y el origen de la Comunidad Andina*. Lima: Thompson Reuters, Caballero Bustamante.
- BASOMBRÍO, Ignacio  
1993 “El Perú frente al Grupo Andino: Consideraciones Jurídicas y planteamientos para la Negociación”. BASOMBRÍO, Ignacio y Fernando GONZALEZ VIGIL. *El Perú y el Grupo Andino: Elementos para un Debate Nacional*. Documentos de Trabajo 16. Lima: CEPEI
- COMUNIDAD ANDINA  
2004 *35 años de integración económica y comercial. Un balance para los países andinos*. Lima: Secretaría General de la CAN.  
Disponible en:  
<<http://www.comunidadandina.org/Upload/201161181147SGdt247.pdf>>.
- 2015 *Informe: Dimensión Económico Comercial de la Comunidad Andina*. Lima: Secretaría General de la CAN.
- GARCÍA BEDOYA, Carlos  
1981 *Política Exterior Peruana. Teoría y Práctica*. Lima: Mosca Azul Editores.
- GONZALEZ VIGIL, Fernando  
1993 “Alternativas para el Perú en el contexto de la integración regional y hemisférica”. En: BASOMBRÍO, Ignacio y Fernando GONZALEZ VIGIL. *El Perú y el Grupo Andino: Elementos para un Debate Nacional*. Documentos de Trabajo 16. Lima: CEPEI
- MALDONADO LIRA, Héctor  
1999 *30 Años de Integración Andina. Balance y Perspectivas*. Lima: Comunidad Andina, Secretaría General.

MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard

1999 *Las relaciones externas de la Comunidad Andina. Entre la globalización y el regionalismo abierto.* Lima: Comunidad Andina, Secretaría General.

PEARSON Frederic S. y J. Martin ROCHESTER

2000 *Relaciones Internacionales, Situación global en el siglo XXI.* Cuarta Edición, Bogotá: Mc Graw Hill.

# El reto comercial con Brasil y el MERCOSUR

Javier Illescas

## 1. Introducción

Pese a la cercanía geográfica con los países del MERCOSUR<sup>1</sup>, y excepto Brasil en alguna medida, las relaciones comerciales entre el Perú y ese bloque en términos de comercio de bienes, servicios y flujos de inversión no han tenido en el curso de las últimas décadas un desempeño como el esperado. Una expectativa de cambio se dio cuando en el 2006 entró en vigencia el Acuerdo de Alcance Parcial N° 58 (AAP 58) entre el Perú y los Estados Miembros del Mercosur, con la finalidad de conformar una Zona de Libre Comercio de bienes<sup>2</sup>; sin embargo, la realidad ha quedado por debajo de dicha expectativa.

El caso del Brasil es particular, en la medida que es el único país del MERCOSUR que tiene límite con el Perú. Ese hecho, la vigencia del AAP 58 y luego la construcción de las carreteras IIRSA crearon una expectativa de creación de comercio que, según algunos, revertiría los efectos negativos de *haberle dado la espalda al Brasil por muchos años*, no tomando en cuenta la existencia de problemas críticos de conectividad y economías de escala, que son los principales obstáculos para la mejora de la competitividad de las exportaciones peruanas y su diversificación, sea que tengan como destino a dicho país, al resto de países del MERCOSUR o a otros terceros países.

Para tratar estos temas, la sección 2 revisa la evolución del comercio e inversión de las últimas décadas entre el Perú y los países del MERCOSUR; la sección 3 hace un diagnóstico de la naturaleza de los problemas del comercio con los países del MERCOSUR, enfocándose en el rol de límites productivos a la integración mutua y el de las restricciones comerciales. La sección 4 establece algunas conclusiones y comentarios finales.

---

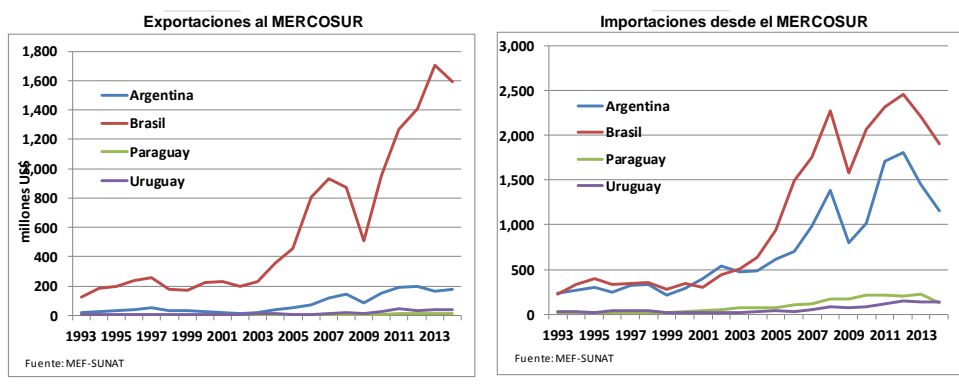
<sup>1</sup> Este documento no incluye a ninguno de esos países en el análisis, dado que la vinculación económica con el Perú se ha dado a través de la Comunidad Andina, y la incorporación de este al MERCOSUR es reciente. En julio del 2012 se incorporó Venezuela como miembro pleno y Bolivia desde julio de 2015.

<sup>2</sup> Decreto Supremo N° 035-2005-MINCETUR.

## 2. Evolución del comercio e inversión entre el Perú y el MERCOSUR

Una manera gráfica de lo dicho se observa en el Gráfico 1 en que, del lado de las exportaciones, solo aquellas hacia el Brasil tienen un crecimiento diferenciado a partir del 2004, más coincidente con el ciclo alto de la economía internacional en esos años, que con algún impacto del AAP 58 vigente desde el 2006. Algo similar, pero en mucho menor medida se nota en el caso argentino, pero no en los casos de Paraguay y Uruguay<sup>3</sup>.

**Gráfico 1**  
**Comercio de bienes con el MERCOSUR 1993-2014**

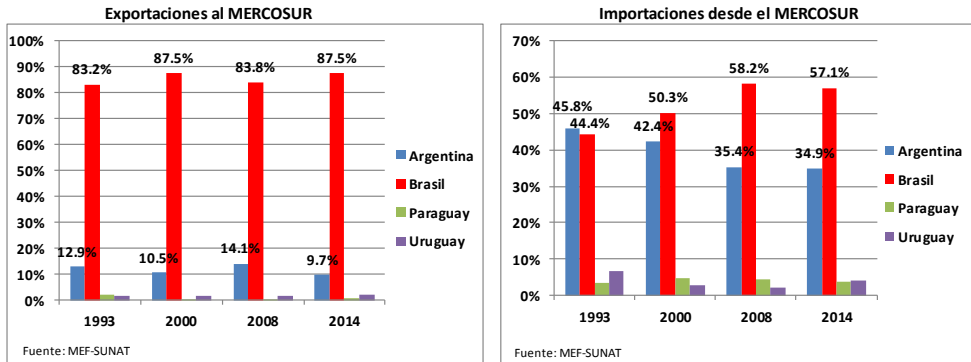


La evolución de las importaciones también estuvo más en sincronía con la actividad económica mundial, mostrando mayor dinamismo Brasil y Argentina que Paraguay y Uruguay. En cuanto a las exportaciones, Brasil ha mantenido secularmente una participación por encima del 80%, muy lejos de Argentina — esta nunca superior al 14%—, y en importaciones ha ido aumentando la participación brasileña de un 44% en 1993 —similar a la de Argentina de 46%— a un 58% el 2008, la cual ha ido manteniéndose hasta hoy. Aspectos de cercanía geográfica y patrón de comercio han estado en la base de este desempeño. Inversamente, la Argentina ha ido perdiendo peso, bajando a un 35% el 2014 (ver Gráfico 2).

<sup>3</sup> Esto se debe a la muy baja escala del comercio con esos países. Si el gráfico solo los incluyera a los dos, se notaría un empinamiento de las curvas respectivas de exportaciones en los últimos años.



**Gráfico 2**  
**Participaciones de países del MERCOSUR 1993-2014**



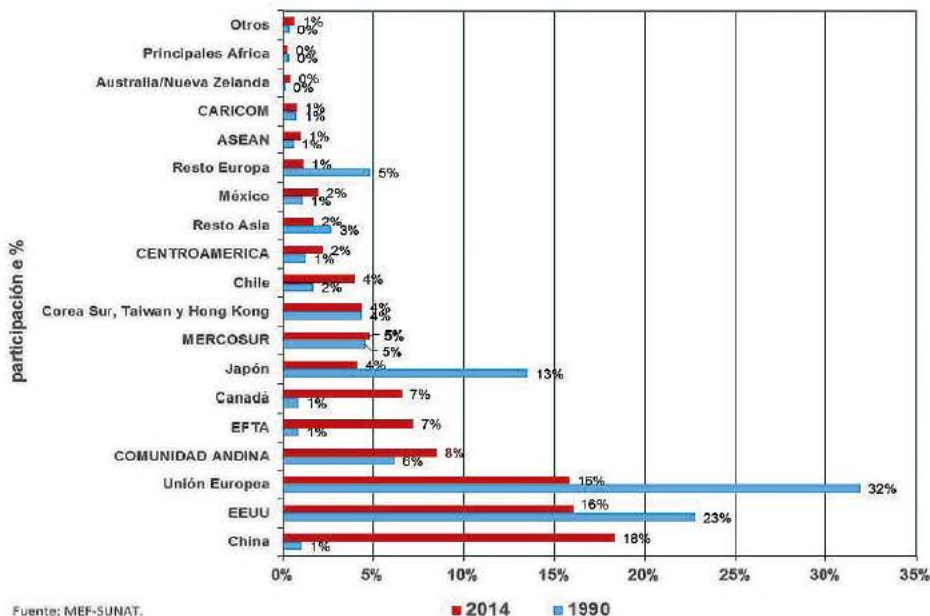
Aunque de acuerdo a los números referidos, el Brasil sería el de mayor significancia relativa para el Perú en cuanto a comercio de bienes, ni este ni el bloque mismo han representado para el Perú más del 5% en exportaciones entre 1990 y el 2014. Aunque en igual lapso sí se ha duplicado la participación de las importaciones de un 8% a 16%, respectivamente (véase Gráficos 3a y 3b), es posible que en alguna medida esto se haya debido a desvíos de comercio a raíz del AAP 58 entre el Perú y el MERCOSUR. Diferente es la situación por ejemplo de China, que tanto en exportaciones cuanto en importaciones, su participación se ha elevado entre esos años de no más de 1% a 18% y 21% entre 1990 y el 2014, respectivamente, a costa del comercio con los Estados Unidos de América (EE.UU.), la Unión Europea y Japón.

En términos de patrón de comercio, en importaciones, aquel con Brasil es el más diversificado. De acuerdo a las cifras de los últimos años las importaciones son básicamente de productos manufacturados y las 10 principales subpartidas a 10 dígitos hacen un tercio del total de estas (vehículos diversos, tractores, cargadoras y palas frontales, productos intermedios de hierro o acero, aceites crudos de petróleo, polipropileno, maíz amarillo duro, entre otros).

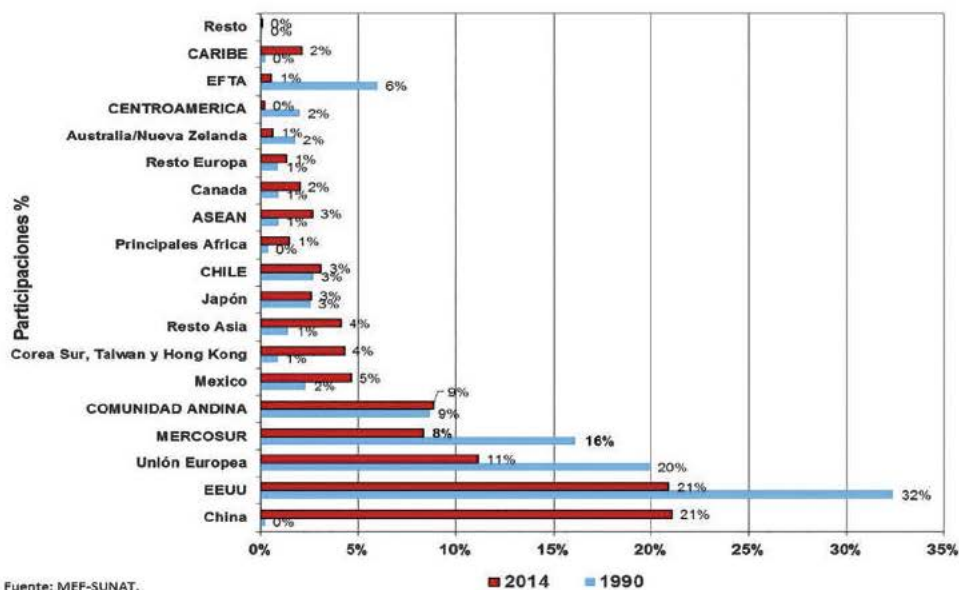
### Gráfico 3

## Participaciones de países en el comercio peruano de bienes: 1990 y 2014

### (a) Exportaciones



### (b) Importaciones

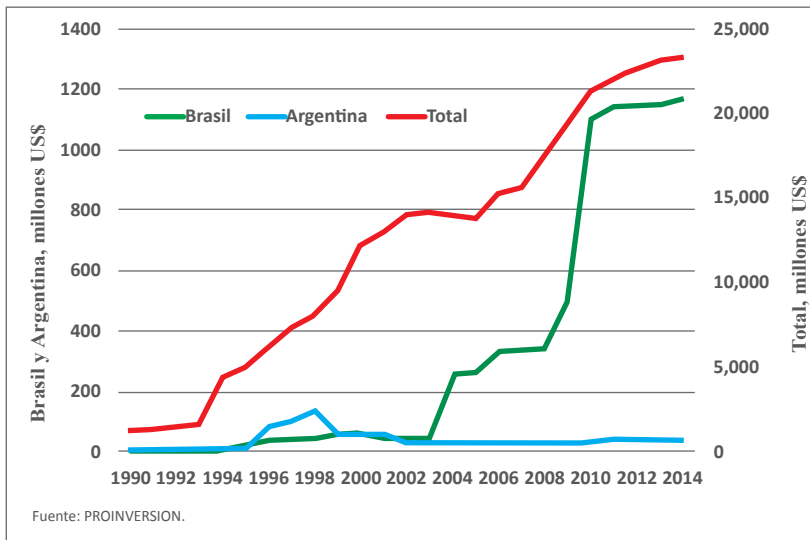


Esto contrasta con Argentina, con quien las importaciones están concentradas en casi 60% en maíz amarillo duro, aceite de soya y biodiesel. En tercer lugar viene Paraguay con quien hay una concentración del 83% en tortas y residuos de soya y maíz amarillo duro. Con Uruguay la importación está concentrada en más del 70% en arroz.

Del lado de las exportaciones, más del 80% de las exportaciones al Brasil son materias primas como minerales de cobre y sus concentrados, café y harina de pescado. Con Argentina alrededor de un 35% de las exportaciones son de combustibles y fosfatos, estando el resto atomizado sobre todo en minerales no metálicos y algunos alimentos. En el caso de Paraguay, el 35% son exportaciones de combustibles y el resto se dispersa en una variedad de bienes manufacturados (v.g. medicamentos, llantas, textiles, impresos, entre otros). Con Uruguay, el 60% de las exportaciones se concentran en lana, combustibles, fosfatos y conservas de pescado.

El mensaje de esta composición de comercio es que las exportaciones del Perú al bloque se concentran en algún tipo de materias primas en las que el Perú es relativamente abundante, importando una concentración en algunos alimentos con todos los países del MERCOSUR y solo con Brasil ciertas manufacturas. Es decir, que el patrón de comercio peruano es básicamente inter-industrial (ventajas comparativas a lo Heckscher-Ohlin), dándose una mayor variedad de comercio del Perú y del propio bloque a partir del comercio con terceros países.

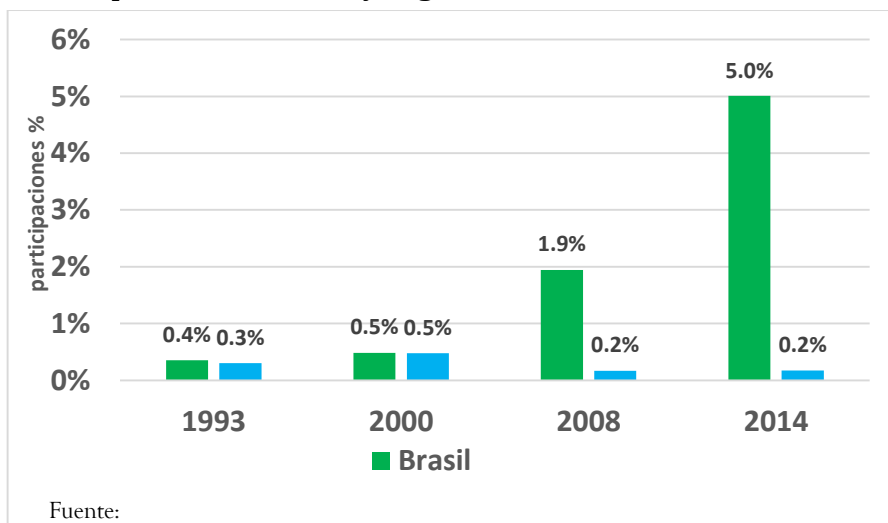
**Gráfico 4**  
**Saldo de Inversión Directa Extranjera de Brasil y Argentina en Perú:**  
**1990- 2014**



Del lado de la inversión directa privada, el liderazgo del Brasil dentro del bloque es también claro, habiendo tenido un crecimiento vertiginoso desde el 2003 al 2014 en que su saldo de inversión directa extranjera (IDE) en el Perú creció de US\$ 47 millones a US\$.1.166 millones (véase Gráfico 4). Sin embargo, Brasil ocupó el 2014 el sexto lugar como origen de IDE, luego de España (19,3%), el Reino Unido (18,6%), EE.UU. (13,6%), Holanda (6,7%) y Chile (6,4%).

Así, aunque la participación del Brasil en el total de IDE se ha ido elevando de un 0,4% en 1993 a un 5% el 2014 (ver Gráfico 5), en términos absolutos está muy distante de los más de US\$ 23 mil millones del total de IDE recibida por el Perú el 2014.

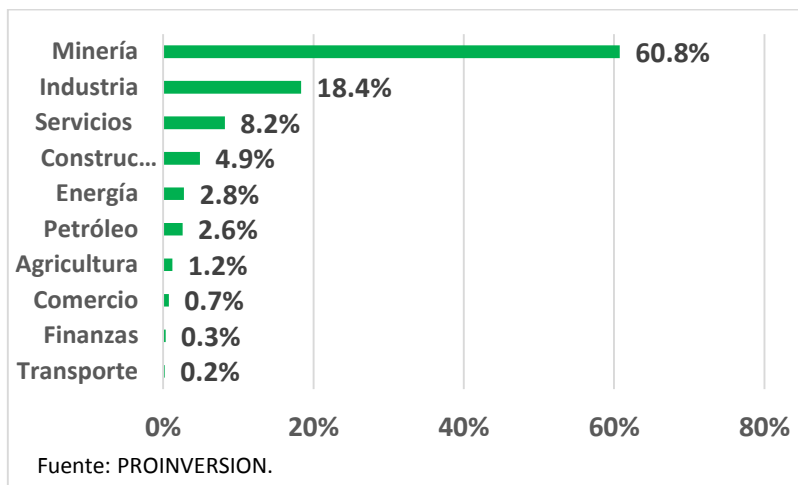
**Gráfico 5**  
**Participaciones de Brasil y Argentina en IDE al Perú: 1993- 2014**



Por sectores productivos, el saldo de IDE (US\$ 1.166 millones) desde Brasil como aporte de capital<sup>4</sup> se muestra en el Gráfico 6 y ha estado asociado principalmente a la minería (60,8%), seguida de la industria (18,4%), los servicios (8,2%) y la construcción (4,9%).

<sup>4</sup> La IDE comprende no solo aportes de capital sino también reinversión y préstamos netos con matriz. Por países solo se cuenta con información de PROINVERSION sobre aportes de capital. Una contabilidad de mayor cobertura y con diferencias metodológicas de cálculo es la del Banco Central de Reserva que informa un saldo total de IDE para el 2014 de US\$.38.451 millones, mayor al de ProInversión de US\$ 23.283 millones.

**Gráfico 6**  
**Saldo IDE de Brasil por sectores productivos al Perú: 2014**  
 (% de participación)



### 3. Diagnóstico y retos para el desarrollo del comercio e inversión

A pesar de la relativa cercanía geográfica del Perú con los cuatro países del MERCOSUR, de la existencia del AAP 58, que tiene diez años de vigencia bajo el cual se ha liberalizado la mayor parte del universo arancelario<sup>5</sup>, y de que se han construido bajo concesión las tres carreteras IIRSA, Norte, Centro y Sur<sup>6</sup>, uniendo el Brasil y el Perú, no se ha dado un salto significativo ni en comercio ni en inversión, más allá de ítems o sectores específicos.

Esto se debe fundamentalmente a tres factores: la existencia de límites productivos a la integración sub-regional; la diferencia de estrategia de política de comercio, y la subsistencia de problemas de conectividad física en el caso del comercio con Brasil.

<sup>5</sup> El acuerdo determinó la desgravación inmediata de las exportaciones de Perú en Brasil y Argentina a sus principales productos: espárragos, mangos, paltas, cebollas, palmitos, aceitunas, minerales de cobre, zinc, lacas, colorantes, cables y fibras acrílicas y modacrílicas, vidrio curvo, entre otros. El Perú liberalizaría en 15 años (desde el 2005) carnes, lácteos, arroz y maíz, aunque unilateralmente tienen actualmente arancel cero algunos de estos productos. El azúcar quedó excluido de la negociación.

<sup>6</sup> La IIRSA Norte une el puerto de Paíta con el puerto fluvial de Yurimaguas y que a través de hidroviás llega a Brasil; la IIRSA Centro conecta el puerto del Callao con Cruzeiro do Sul en el Estado de Acre, y la IIRSA Sur conecta los puertos marítimos de Marcona, Matarani e Ilo con Arequipa, Puno y Cusco y, a través de Madre de Dios, con Iñapari y la triple frontera de Perú, Brasil y Bolivia.

### 3.1. Límites productivos a la integración sub-regional

Las razones del bajo crecimiento del comercio del Perú con el MERCOSUR parecieran ser similares, al menos en parte, a aquellas con la Comunidad Andina (CAN). En este último caso, el Gráfico 3 (a) mostraba en exportaciones que, tanto en 1990 cuanto en el 2014 estas a la CAN subieron solo de 6% a 8% del total, y en el (b) que las importaciones se mantuvieron en 9% entre esos dos años. En el caso del MERCOSUR, la imagen muestra incluso cierto deterioro; mientras que en exportaciones estas mantuvieron una participación de 5%, en importaciones se redujo de 16% en 1990 a 8% en el 2014. Estos resultados de comercio del Perú con el MERCOSUR estarían demostrando los límites que tiene la integración “natural” basada en la proximidad geográfica.

En el caso particular del MERCOSUR, sus dos miembros más grandes, Brasil y Argentina, están más integrados con economías como las de Unión Europea (UE), China, EE.UU. y el resto de países del MERCOSUR. Por ejemplo, de las exportaciones del Brasil en el 2012 (OMC, 2013a), el 20,2% van a la UE, a China 17%, a los EE.UU. 11,1%, a los socios del MERCOSUR 11,5% (incluyendo Venezuela) y a otros países del Asia 11,0%; esto suma un 70% del total. Hay un 10,1% que se va al resto de países de Latinoamérica, donde el Perú representa solo un 1%. En importaciones la figura es similar; la UE, China, los EE.UU. y MERCOSUR suman el 60%, mientras que el Perú es el 0,6%. De ahí que el Perú no solo representa una porción muy baja del comercio del Brasil sino que, como se mencionó en la sección anterior, el patrón de comercio es de concentración en un número limitado de bienes; Perú sobre todo exporta materias primas e importa manufacturas; es decir, no hay un comercio intenso intra-industrial diverso en manufacturas. La reducida diversificación de las exportaciones peruanas limita mucho las posibilidades de crecimiento del comercio mutuo, pese al mayor tamaño de mercado brasileño, que tiene una base agrícola e industrial mucho más grande y que, conjuntamente con la oferta de bienes y servicios que se importa desde sus principales socios comerciales, abastece su demanda nacional.

Con respecto a la Argentina ocurre algo similar. Sobre la base de datos del 2011, la suma de participaciones en exportaciones de la UE (16,9%), Brasil (20,7%), China (7,4%), África (7,6%) y Chile (5,8%) hacen el 58,4% del total, siendo Perú solo el 2,2%. En importaciones, la UE (15,7%), China (14,3%), los EE.UU. (10,5%), Brasil (29,7%) y México (3,4%) hacen el 53,4%; Perú es menos del 0,8% (OMC, 2013b). Si añadimos que el patrón de comercio es también inter-industrial y concentradas en materias primas, la rigidez de diversificación del comercio es aún mayor que con Brasil y así también los límites al crecimiento del comercio mutuo.

Hay algunos estudios que intentan identificar la demanda potencial de productos desde el Brasil. Por ejemplo, el documento *Brasil Guía práctica para exportar* (2011)<sup>7</sup>, identificó tanto productos que actualmente son exportados al Brasil así como otros que podrían tener alto potencial exportador, en particular vía las carreteras IIRSA Norte y Sur hacia los estados brasileños de Acre, Rondonia, Amazonas y Mato Grosso. En mineros están plata en bruto, acero, molibdeno, carbón, zinc, estaño y plomo; en manufacturas chocolates, productos de confitería, sacos plásticos, papel absorbente, papel higiénico, levaduras y cueros bovinos, y en agrícolas aceitunas, espárragos, harina de lúcuma, frutas deshidratadas, frutos secos y productos lácteos. Sin embargo, fuera de los minerales, que son *commodities* y se exportan en mercados bien establecidos, el resto son en general productos que también produce el Brasil a una escala mucho más grande. Por lo pronto, la Guía consigna que las importaciones de productos peruanos que se realizan desde esos estados brasileños son exiguas, pese la operatividad actual de las carreteras existentes.

Adicional a la demanda relativamente baja, en el caso de bienes agrícolas las exportaciones se ven dificultadas con restricciones sanitarias y licencias no automáticas. Sin embargo, que exista potencial de exportación para un conjunto de productos y alguna conectividad física no son suficientes para sustentar un mayor volumen de comercio entre Perú y Brasil. Los problemas básicos están más ligados a las limitadas economías de escala y a los fracasos del mercado y del Estado.

En general, bajos niveles de articulación productiva vinculada a la reducida existencia de capital humano, fallas institucionales; bajo desarrollo en infraestructura de saneamiento, energía, telecomunicaciones y vías de comunicación, y dispersión poblacional en selva, entre otros, están detrás de los problemas de economías de escala. Al respecto, es útil el enfoque del documento del Banco Mundial *Una nueva geografía económica* (2009), el cual señala que las transformaciones geográficas que facilitan el desarrollo se dan en los ámbitos de densidad, distancia y división. De manera breve, la *densidad* se refiere al grado de concentración y articulación económica suficientes para generar costos más bajos entre localidades; la *distancia* está asociada al grado movilidad de mano de obra y la generación de infraestructura que permitan la reducción de costos y faciliten la vinculación de centros de concentración

---

<sup>7</sup> Trabajo encargado por el MINCETUR. Otro también encargado por este ministerio es *La Interoceánica: oportunidades de negocios con Brasil*, en el que se identifica 20 productos entre hidrobiológicos y agrícolas con alta demanda potencial del Brasil: lapas, pota, calamar, caballa, jurel, merluza, trucha, enlatados de atún, uva, pera, manzana, palta, ajo, orégano, frejol, espárrago, aceituna, café y tomate.

económica y las rezagadas al nivel nacional, y la *división* se refiere al grado de dificultades entre países, asociadas a regulaciones aduaneras, cambio de moneda, idioma, cultura, regulaciones nacionales, entre otros.

En un país tan complejo como el Perú, en lo geográfico, social, económico, institucional, político y cultural, problemas asociados a las dimensiones de densidad, distancia y división se encuentran en todo el territorio, lo cual dificulta la generación de mayor competitividad productiva y que va más allá de las dificultades que el Perú tenga solo con los países del MERCOSUR en cuanto comercio e inversión. Sin embargo, centrándonos solo en este ámbito, tomemos el ejemplo de las deficiencias en infraestructura de transporte.

Viendo solamente el caso del Brasil, único país del MERCOSUR original con el cual el Perú tiene frontera, es más o menos claro por qué el comercio vía terrestre no ha tenido un crecimiento como el esperado, pese a las carreteras IIRSA y la liberalización provista por el AAP 58. De las tres carreteras IIRSAs, la Norte recorre desde el puerto de Paita hasta el puerto de Yurimaguas, el cual fue concesionado el 2011, pero está en proceso de implementación. Mientras, el problema principal con la IIRSA Centro es que en la frontera entre Madre de Dios y Brasil hay un tramo que está en una área protegida que impide la realización de obras de infraestructura. En el 2014 COMEXPERU, gremio privado de exportadores, señalaba<sup>8</sup> que la carretera IIRSA Sur (Interoceánica) era el eje más importante del comercio terrestre con Brasil, pero por la cual pasaba solo el 2% de comercio<sup>9</sup> (alrededor de US\$ 27 millones el 2013) con dicho país y menos que eso por las otras IIRSAs. Las exportaciones, sobre todo dirigidas al estado de Acre han sido de semillas de pijuayo, ropa de cama, fibras sintéticas y cebollas.

¿Qué impide que el comercio a través de esta carretera sea más intenso? Las razones hay que buscarlas en las dimensiones de densidad, distancia y división geográficas, en las que encontraremos no solo falta de economías de escala, por fracasos del gobierno y del mercado, sino también barreras al comercio.

En el caso de la carretera IIRSA Norte, esta necesita una conexión más completa y moderna con el Brasil, lo cual depende de la concesión del puerto de Iquitos y del proyecto de hidrovía amazónica, los que facilitarían la conexión con el puerto brasileño de Manaus en el Amazonas y la salida al Atlántico. Este

---

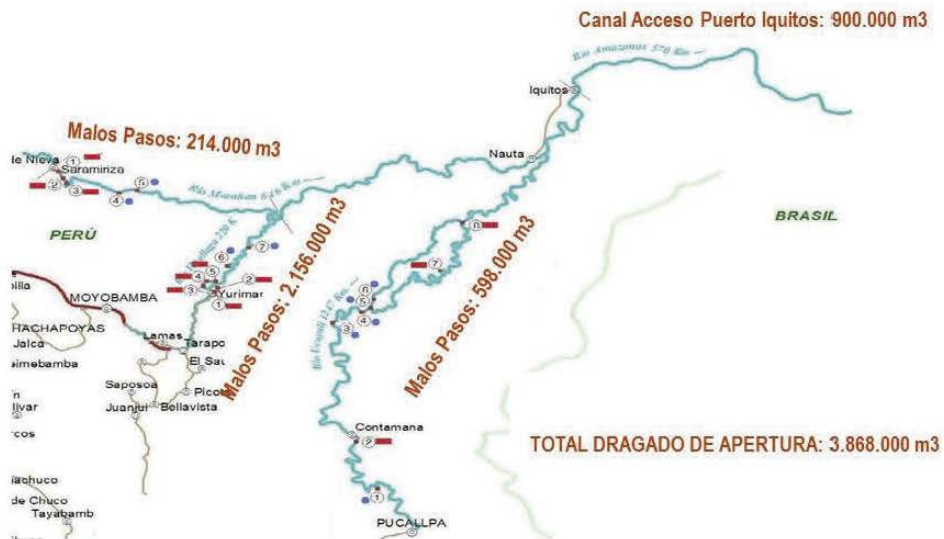
<sup>8</sup> Véase Diario *El Comercio*, 28 de abril del 2014.

<sup>9</sup> Incluso algunas fuentes señalan que los camiones de transporte de carga de exportación hacia Brasil regresan vacíos o con poca carga lo cual hace cara la exportación, otro reflejo de los problemas de economías de escala existentes.



proyecto consiste en el dragado de malos pasos en los ríos Marañón, Ucayali y Huallaga —partiendo de los puertos de Saramiriza, Pucallpa y Yurimaguas, respectivamente (ver Gráfico 7)— y el control de tráfico con GPS de naves de determinado desplazamiento de tonelaje.

**Gráfico 7**  
**Proyecto de Hidrovía Amazónica**



Fuente: ProInversion.

Sin embargo, la adjudicación del proyecto quedó trunca el 2015 y el puerto de Iquitos no tiene una plan cierto de concesión aún. Proyectos actualmente en implementación que sí mejorarían la conectividad eléctrica y en telecomunicaciones son las concesiones de la línea de transmisión Moyobamba-Iquitos —que interconectará Iquitos con el sistema eléctrico integrado nacional— y la red dorsal de fibra óptica y ramales —que proveerá de conexión internet a unas 180 capitales de distrito, varias de ellas en selva.

A los problemas de conectividad deficiente en el territorio peruano —sobre todo en sierra y selva— hay que añadir que hay dispersión de población y de unidades productivas, lo cual no permiten generar volúmenes de producción<sup>10</sup> y de estándares de calidad, además de ausencia o insuficiencia de prestadores de servicios de certificación de productos, de agencias de aduanas, de servicios de metrología entre otros. Los problemas de estos servicios se vinculan, de un lado, al círculo vicioso de ausencia de escala —no se prestan esos servicios

<sup>10</sup> Muchas veces asociado a la desconfianza cultural en asociarse.

porque no hay mercado y no hay mercado porque no se prestan esos servicios— y por tanto a fracasos del mercado. Si no es rentable para el sector privado poner esos servicios a disposición del propio sector privado, entonces no se prestarán por un tiempo o su calidad y alcance geográfico serán limitados. A su vez, esto se vincula con los propios fracasos del Estado, dado que además de no llenar subsidiariamente los vacíos mencionados, tampoco provee oferta suficiente de infraestructura —sea a través de contratación pública o asociaciones público-privadas— en transporte, energía, saneamiento y telecomunicaciones; innovación tecnológica en producción agrícola y pecuaria, por ejemplo a través del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA); de supervisión de estándares sanitarios y de calidad de bienes y servicios; de seguridad ciudadana y jurídica contra la delincuencia, corrupción y violaciones de derechos de propiedad<sup>11</sup>, entre otros.

Lo anterior lleva a concluir que los retos a vencer para incrementar los niveles de producción —en cantidad y calidad— y comercio con los países del MERCOSUR no son en general muy distintos de aquellos para aumentar la competitividad general del país, pero se muestran muy claros con relación al Brasil, país con quien pese a tener el Perú una frontera común larga, los costos de transporte ligados a la *distancia* y la ausencia de economías de escala por falta de *densidad* terminan siendo muy altos. En la siguiente sección se tocan algunos aspectos con relación a la dimensión de *división*.

### 3.2. Diferencias en diseño de política de comercio

La política comercial del Perú y el MERCOSUR ha sido muy distinta en más de los últimos veinte años. En el caso del Perú, esta ha ido consolidando su apertura unilateral en el comercio de bienes, servicios, inversión y compras estatales con aquella a través de negociaciones de TLCs; mientras que una orientación proteccionista en todos estos ámbitos se ha dado en los países del MERCOSUR, sobre todo de Brasil y Argentina. Esta diferencia se verifica en alguna medida a través del coeficiente de comercio total respecto del PBI, donde el peruano es de 40,3% el 2014, mayor al de Brasil (19,8%), Argentina (25,4%) y Uruguay (35,9%); solo es menor respecto al 70,4% de Paraguay<sup>12</sup>.

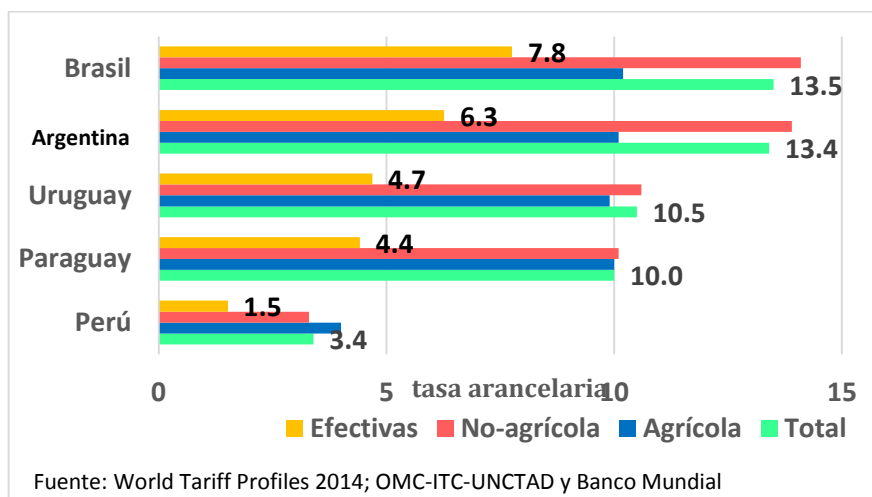
---

<sup>11</sup> Esto último incluyendo los problemas de tala ilegal, invasiones de tierras públicas y privadas, contaminación del medio ambiente, afectación de derechos de comunidades y mal manejo de conflictos sociales en sierra y selva, principalmente.

<sup>12</sup> Respecto al Brasil, el FMI (2015) señala que el coeficiente comercio-PBI también es la mitad en el caso de sus socios en los BRICS (Rusia, India y China) y un tercio de aquellos de Chile y México; que sus acuerdos comerciales preferenciales cubren una participación relativamente pequeña del comercio mundial comparada con otros emergentes; aplica tanto un complejo sistema de impuestos internos y restricciones

Aunque en teoría el MERCOSUR tiene un arancel externo común (AEC), mantienen excepciones que incluso varían con alguna frecuencia, sobre todo porque Brasil y Argentina suelen invocarlas para proteger segmentos de su industria nacional. Si bien la comparación de promedios arancelarios tanto teóricos cuanto efectivos de *nación más favorecida* es ilustrativa de la diferencias de enfoques de política de comercio —con datos 2013 el Perú tenía un arancel efectivo de 1.5% mientras que los países del MERCOSUR lo tenían en un rango de 4,4% a 7,8% (ver Gráfico 7)<sup>13</sup>—, ya no son actualmente dificultades para acceder a los mercados del MERCOSUR, dado que los aranceles del bloque no son ya una barrera para que las exportaciones peruanas de bienes accedan a ese mercado. De un lado, de acuerdo al AAP 58, el 96% de los productos exportados por el Perú al MERCOSUR dejaron de pagar aranceles desde su vigencia el 2006 y la totalidad del resto de bienes bajo calendarios de desgravación ya quedaron desgravados desde el 2012. Por el contrario, en el caso de las importaciones desde Brasil la liberalización total se daría en el 2019.

**Gráfico 7**  
**Tasas arancelarias teóricas y efectivas del MERCOSUR y del Perú 2013**  
(porcentaje)



Las principales restricciones que enfrentan las exportaciones peruanas se encuentran tanto en las restricciones no-arancelarias a determinados productos agrícolas cuanto en la reducida escala de oferta peruana.

significativas detrás de la frontera a las importaciones, y que sobresale en términos de los costos de importar y exportar y número de documentos necesitados.

<sup>13</sup> En el 2014, Brasil realizó varias reducciones arancelarias, algunas temporales y otras permanentes pero no se cuenta con el promedio arancelario de dicho año para los países del MERCOSUR.

Con relación a las barreras no arancelarias, el Brasil y Argentina tienen un sistema de licencias automáticas y no automáticas para importaciones de diversos productos. En el Brasil, las automáticas sirven básicamente para propósitos de registro y las no automáticas para proteger el medio ambiente y la salud humana, vegetal y animal, pero también para la administración de concesiones de aranceles e impuestos sujetas a una “prueba de similitud”, la cual establece la ausencia de producción nacional equivalente (OMC, 2013a).

En el caso de Argentina se combina el uso de licencias de importación con la Declaración Jurada Adelantada de Importaciones (DJAI) para “extraer compromisos desde los importadores para que exporten bienes desde Argentina, aumentar inversiones en Argentina, aumentar el uso de contenido local, abstenerse de repatriar beneficios, y limitar el volumen o valor de importaciones” (Office of the President of the United States, 2015).

Respecto a las regulaciones sanitarias vegetales, existen medidas orientadas a preservar características de calidad (v.g. tamaño, pureza y desarrollo) de los productos, cumpliendo determinadas empresas privadas acreditadas la función de verificar en frontera que las importaciones cumplan las regulaciones antes de ingresar al país (OMC, 2013b).

Casuísticamente, posiblemente el caso más saltante de dificultad de acceso de exportaciones peruanas a un país del MERCOSUR por barreras no arancelarias o sanitarias fue con Argentina, con la aplicación de este país de licencias no automáticas el 2012, afectando principalmente a la exportación de 600 productos de confecciones; sin embargo, el 2013 el gobierno argentino derogó dichas licencias. En cuanto a Brasil, la principal queja es que los controles y auditorías fitosanitarias son, a decir de la Unión Europea, *lentas e imprevisibles*. Entre las medidas más comunes que en los últimos años han limitado las exportaciones peruanas de agrícolas e hidrobiológicas al Brasil, COMEXPERU señala los costos de los registros de productos; la autorización de “nuevas especies” vegetales —v.g. la cebolla—; el establecimiento de patrones de calidad vinculados a la clasificación de productos vegetales previa a su distribución en el mercado —v.g. el ajo—; y, en productos pesqueros, el requisito de registro que implica la descripción de procesos de fabricación, embalaje, almacenamiento, control de sanidad y conservación, y transporte del producto certificada para exportación al Brasil a ser realizada por el Instituto Tecnológico Pesquero (ITP) peruano. Con todo, las dificultades de *división* son relativamente menores que las de *densidad* y *distancia*; por tanto, aun cuando la política de comercio del MERCOSUR tiene un marcado sesgo proteccionista, no podría decirse que este es el principal factor que ha afectado negativamente la escala del comercio bilateral con el Perú.

#### 4. Conclusiones

La participación y los niveles de comercio entre el Perú y los países del MERCOSUR, excepto quizás con Brasil en alguna medida —único limítrofe—, no han tenido un crecimiento que destaque frente a otros países. En el caso del Brasil, el comercio y la inversión directa extranjera de ese origen en el Perú empieza a tener un auge relativo con el de la economía mundial de inicios de los años 2000 y, particularmente en el caso de bienes, luego de la vigencia del AAP 58. En otras palabras, el crecimiento de la economía mundial, que arrastra a una economía pequeña como la peruana y revela las oportunidades de comercio e inversión han sido aprovechadas por el Perú y su vecino más grande, Brasil, pero hasta un límite. ¿Qué ha determinado y determina aun ese límite? Al parecer, las causas no están desvinculadas a la falta de competitividad del país vinculada a las deficiencias de infraestructura diversa, capital humano (salud y educación), institucionalidad, seguridad ciudadana y jurídica, principalmente. De ahí que, como se dijo antes, los desafíos para incrementar los niveles de comercio e inversión con los países del MERCOSUR no son en general muy distintos de aquellos para aumentar la competitividad del país. Estas mejoras deben darse sobre todo en las dimensiones de transformación geográfica de *distancia* (costos de transporte) y *densidad* (articulación productiva y economías de escala), en tanto que las dificultades ligadas a la dimensión de *división* (restricciones comerciales, lengua, idioma, moneda, entre otros) no parecen ser más importantes que las primeras.

Un enfoque más cuantitativo y riguroso de los roles de los tamaños de las economías que comercian, de su nivel de desarrollo, la distancia entre ellos y el tamaño de las barreras comerciales y de otro tipo —*resistencia bilateral*— implicaría llevar a cabo una estimación econométrica, por ejemplo, de un modelo gravitacional que muestre la relevancia relativa de cada uno de estos factores en el comercio entre el Perú y el MERCOSUR.

## BIBLIOGRAFÍA

### BANCO MUNDIAL

- 2009 *Informe sobre el desarrollo mundial: Una nueva geografía económica.* Washington D.C.: Mundi-Prensa y Mayol Ediciones, S.A. Disponible en: <<http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/Unanuevageografiaeconomica.pdf>>.
- 2015 *Bases de datos.* Disponible en: <<http://datos.bancomundial.org/>>.

### COMEXPERU

- 2015 *Base de datos.* Disponible en: <[www.comexperu.org.pe](http://www.comexperu.org.pe)>.

### FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

- 2015 *Brazil. 2014 Article IV Consultation—Staff Report. Press Release and Statement by the Executive Director for Brazil. IMF Country Report No. 15/121.* Washington D.C. Disponible en: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15121.pdf>>.

### MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO DEL PERÚ – MINCETUR

- 2009 *La Interoceánica: oportunidades de negocios con Brasil.* Lima.
- 2011 *Brasil Guía práctica para exportar.* Lima.

### OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES

- 2015 *National Trade Estimate Report of Foreign Trade Restrictions.* Washington D.C.

### OMC - ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

- 2013a *Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales de Brasil. Informe de la Secretaría.* Ginebra.
- 2013b *Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales de Argentina. Informe de la Secretaría.* Ginebra.
- 2014 *World tariffs profiles.* Ginebra.

# La relaciones del Perú con el Asia. Posibilidades en APEC y el TPP

Silvia Hooker

## 1. Introducción

Hace tan solo tres décadas, en pleno año 1985, hubiese sido una fantasía casi impensable el poder imaginar el alcance actual de las relaciones bilaterales entre las economías asiáticas del Pacífico y el Perú: éramos entonces un país diferente, aún no insertado plenamente en una economía globalizada. Y el Asia, no integrada como lo está ahora, se encontraba al otro lado del planeta; era mucho más realista ver a Europa, los EE.UU. o la misma región sudamericana como aliados estratégicos en las relaciones comerciales internacionales, que a un grupo de países separados de nosotros por el océano más grande del planeta.

Sin embargo, las relaciones que el Perú y los países de ese extremo del mundo poseen en común tienen una larga historia, que se remonta a un período incluso anterior al de las inmigraciones china y japonesa del siglo XIX.

De acuerdo al libro “The Chinese in Latin America and the Caribbean” (2010), ya habrían habido contactos entre habitantes de Asia y el Virreinato del Perú, los cuales tomaban la forma principal de una limitada exportación de mano de obra esclava (los así llamados “indios chinos”, aunque ninguno de ellos viniera de la China continental) por los comerciantes españoles, mano de obra proveniente de diversas partes de Asia, principalmente de Filipinas, así como también, en menor cantidad, de Japón, Malasia e Indonesia.

Si bien su principal destino era el Virreinato de México, en su obra “Extremo Oriente y el Perú en el siglo XVI” (2005), Fernando Iwasaki menciona una pequeña comunidad asiática de más de cien personas ya existente en Lima para el año 1613. Sin embargo, la presencia oriental en América durante la era colonial sería insignificante, o en el mejor de los casos, anecdótica. La mayor parte de la población asiática en las Américas de ese entonces se concentraba en México, siendo el *hub* del comercio internacional americano del momento.

Pero no es sino hasta el año 1849 cuando se da inicio a la inmigración de ciudadanos chinos de manera masiva a la entonces joven República del Perú. Escasos cinco años después, a fines de 1854, el Mariscal Ramón Castilla liberaría a los esclavos del territorio nacional, lo cual no haría sino acrecentar la

necesidad nacional de mano de obra de bajo costo. La inmigración china, principalmente de la zona cantonesa de Guangdong, adquiere una fuerza masiva en aquel entonces, llegando los nuevos migrantes al Perú bajo contratos que, si bien eran legales, los sometían a condiciones de cuasi-esclavitud. Estos *culíes* (palabra cuyo origen asiático exacto es incierto, pero que está relacionada de todas formas al concepto de “trabajo”) formaron una primera transición entre la mano de obra esclava y el trabajo asalariado, y se ubicaron principalmente en las haciendas azucareras del norte del país.

Se ha registrado una serie de olas migratorias en la diáspora china a Perú, coincidentes con épocas de inestabilidad política y económica en el gigante asiático. Así, podemos ver picos en las estadísticas durante la Revolución de Xinhai y el establecimiento de la República de China del Kuomintang (1911 – 1912), la Segunda Guerra Mundial, y el final de la Guerra Civil China y el establecimiento de la República Popular de China del comunista Mao Zedong (1949), y las transiciones de gobierno de Hong Kong (1997) y Macao (1999). Asimismo, muchos inmigrantes malayos e indonesios de origen chino han llegado al Perú durante periodos de violencia xenofóbica contra ellos en esos países.

La integración de los chinos en la cultura peruana permitió que la xenofobia contra los asiáticos se centrara principalmente en el elemento japonés, aunque en muchos casos la discriminación fue generalizada. Incluso hoy en día, es común utilizar el término “chino” para designar a cualquier persona de ascendencia asiática.

Debido en parte a que Perú fue el primer país latinoamericano en abrir relaciones con Japón, en 1873, recién en 1923, alrededor de 18.000 okinawenses inmigrarían, bajo el apoyo del presidente Augusto B. Leguía, con contratos de condiciones considerablemente mejores que las de los *culíes* chinos; se les proveía de seguro médico y alojamiento gratuito, condiciones de trabajo favorables para la época (diez horas de trabajo durante seis días a la semana), y un sueldo de acuerdo al mercado de la época (un aproximado de £.130.00 libras esterlinas actuales, ajustadas a la inflación, o unos S/.660.00 soles).

La inmigración japonesa tuvo un freno durante la década de los 30's, durante la cual el sentimiento xenofóbico popular de la población peruana contra los japoneses se cristalizó en las leyes de segregación racial contra asiáticos emitidas por los gobiernos de Sánchez Cerro y Benavides. La discriminación siguió durante el primer gobierno de Prado, en la época previa y posterior al inicio de la Segunda Guerra Mundial, donde se materializó en saqueos,



deportaciones, sospechas de espionaje, restricciones comerciales y de las libertades personales, entre otros.

Las relaciones de Perú y los tigres asiáticos es o bien emergente, o debe ser entendida en el marco de las relaciones con China, hablando de las economías de Hong Kong, Macao y, con las salvedades del caso, de Taiwán. En el caso de los primeros, las relaciones comienzan recién en la década de los 90s, en un primer momento en el marco del APEC (que incluye a países asiáticos como Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam).

Podemos decir entonces que nuestra relación con los países asiáticos se ha venido dando por coyunturas de naturaleza comercial. La mano de obra, el trabajo, no es sino uno de los factores clásicos de la producción: capital, trabajo y materia prima. Al parecer en el pasado, el Perú contaba con el capital y la materia prima que hasta ahora poseemos, más por razones que no compete analizar, encontró conveniente importar mano de obra más competitiva se diría hoy, en el Asia. Hasta aquí hemos hablado de nuestra relación con el Asia en nuestro territorio, y ello porque nuestra relación comercial con los países de dicho continente, hasta finales del siglo pasado, se desarrolló sin mayor profundización.

## **2. El Perú y el APEC**

El Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico —APEC por sus siglas en inglés (Asia – Pacific Economic Cooperation)— se formó en Australia en 1989, como un foro multilateral de cooperación como su nombre lo indica, entre doce países con costa en el Pacífico: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, Nueva Zelandia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Estados Unidos.

Es necesario precisar que un acuerdo de cooperación económica, como el APEC, no es un acuerdo comercial propiamente dicho, sino más bien un foro de consultas “informales” creado con el objetivo de promover la cooperación técnica y económica, el crecimiento económico y la expansión del libre comercio entre sus miembros, la liberalización unilateral de las barreras de acceso arancelarias y no arancelarias, con la objetivo de alcanzar y consolidar el desarrollo, y por ende el bienestar de sus socios.

Este fue entonces, el marco ideal para el desarrollo de los primeros Tratados de Libre Comercio, llamados también TLCs de primera generación. A la fecha de creación del APEC, EE.UU. ya había concluido sus negociaciones para un TLC con Canadá y se proyectaba su ampliación hacía México, para lo que unos pocos

años después se conocería como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o NAFTA por sus siglas en inglés.

Por nuestra parte, Perú que en los años 90 había hecho ya su tarea de apertura comercial al mundo de manera significativa, adoptando el libre mercado y la libre competencia como uno de los pilares de su política económica, creando instituciones autónomas como el INDECOPI, encargadas de velar por el cumplimiento de estas reglas de mercado y la leal competencia, se encontraba listo para entrar a ese club de países con visiones de desarrollo similares, aunque ciertamente unos más liberales que otros.

En ese contexto, en noviembre de 1998, durante la X Cumbre de Líderes de las Economías del APEC, el Perú es aceptado junto con Rusia y Vietnam, para formar parte de este importante Foro Multilateral. Luego de ello se impuso una moratoria al ingreso de nuevas economías al APEC, vigente hasta el día de hoy, con la finalidad de alcanzar logros concretos en el marco de las metas de Bogor, que buscan la profundización de la integración entre sus miembros, a través de la liberalización del comercio y la inversión, la facilitación de negocios, y la cooperación técnica y económica, cimentando lo que sería el Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP por sus siglas en inglés). Esto es un objetivo deseable, muy difícil de alcanzar, pero no imposible como ha quedado evidenciado en la negociación del TPP, hoy ya concluida y que se constituye en un proyecto de avanzada de cara a la gran meta del FTAAP.

El APEC como foro multilateral, nos ha permitido acercarnos y entablar relaciones bilaterales cercanas y más activas con sus miembros, que se han visto reflejadas en los acuerdos de libre comercio que hemos suscrito con nuestros socios del APEC. En efecto, tenemos acuerdos comerciales del tipo TLC con China, Corea, Japón, Singapur y Tailandia, por el lado asiático del Pacífico y por el lado americano, tenemos TLCs con Canadá, Chile, EE.UU. y México. Como mencioné líneas arriba, tenemos relaciones comerciales preferenciales con 9 de las 21 economías del APEC, y ello ha sido posible por el acercamiento y la generación de confianza que fue posible al compartir la participación en las distintas reuniones que durante todo el año se dan en el APEC.

Visto entonces que la participación de Perú en el APEC nos permitió relacionarnos de manera más activa y concreta, a través de la suscripción de una decena de TLCs (si contamos el TPP entre ellos) con 14 de los 21 países del foro; debemos comentar que otra dimensión nos aporta estar en un foro como el APEC.

Al tratarse de un foro de naturaleza consultiva, las opciones para Perú deben medirse sobre la base de su participación en los distintos estamentos de este

importante club, así nuestra capacidad de cubrir todas las reuniones de naturaleza técnica y de política económica internacional, a nivel gubernamental en primer lugar, pero no menos importante, a nivel académico y empresarial, nos ha permitido y nos sigue permitiendo estar en la vitrina de una de las regiones más activas e importantes de la economía mundial.

El 2016 nos trae el reto de ser el país anfitrión del APEC, ello implica organizar y recibir a todo el aparato que gira en torno a esta comunidad de países, que tiene vida propia. Todas las reuniones se llevan a cabo en el país sede, que en este 2015 estuvo a cargo de Filipinas.

La reunión principal es la Reunión de Líderes, donde los Jefes de Estado y máximos representantes de las economías miembro adoptan una Declaración que recoge los temas de interés de política económica internacional común así como las recomendaciones de los grupos de Ministros y las del Consejo Consultivo Empresarial del APEC (ABAC). Estas Declaraciones constituyen una guía importante para entender la dinámica del relacionamiento y futuro de los países del bloque.

De allí nacen las metas de Bogor, que incluyen la iniciativa de tener un área de libre comercio entre las economías miembro del APEC (FTAAP). Es difícil entender como grandes países que aspiran a extender su modelo económico, sin hablar de ideologías, pueden consensuar temas tan complejos como la política comercial y de relacionamiento económico entre ellos. Basta con ver quienes están en el club: China, EEUU y Rusia, sin desmerecer a los demás miembros. Por ello, debemos estar muy atentos a los resultados del *estudio estratégico colectivo en materias relacionadas a la realización del FTAAP* (traducción libre), que se concluirá a fines del 2016, y donde se establecerán los pasos a seguir para alcanzar la deseable meta del área de libre comercio más ambiciosa del mundo. Además destacan en la agenda temas de crucial importancia para el Perú como son las cadenas globales de valor, la conectividad de las cadenas de suministro, la estrategia de crecimiento y las PYMES.

Mientras tanto, como ya hemos mencionado durante el 2016, el Perú como sede del Foro (en año electoral), deberá no solo organizar sino aprovechar esta nueva oportunidad (ya en el 2008 tuvimos la responsabilidad de ser sede del APEC), para incrementar nuestra participación y nuestra capacidad de propuestas en todas y cada una de las reuniones que a todo nivel se den en el APEC 2016. Lo hemos hecho bien en el pasado, pero lo debemos hacer aún mejor, debemos estar preparados no solo para recibir a los visitantes si no para poner temas en la agenda internacional que son de interés nuestro.

Para lograr este objetivo las reuniones de Ministros Responsables de Comercio, la de pequeñas y medianas empresas y la de Ministros de Finanzas, son claves para incluir propuestas que sean recogidas por los líderes del APEC. Filipinas como anfitrión ha puesto sobre la mesa en el 2015 la necesidad de promover la integración económica y financiera en la región de Asia-Pacífico, incentivando un mayor comercio intrarregional y de inversiones, mercados financieros más desarrollados e inclusivos, el crecimiento sostenible e inclusivo y el desarrollo de infraestructura. La propuesta incluye un plan de acción para los Ministros de Finanzas por los próximos 10 años, que busca promover la construcción de economías inclusivas, favoreciendo la resiliencia financiera.

El Perú ha recibido y contribuido con esta propuesta que a todas luces coincide con los objetivos que como país nos hemos trazado, se sabe que la misma será impulsada y ratificada por nuestras autoridades durante el 2016, año en el que se desarrollará y empezará a ejecutarse el Plan de Acción Cebú, ratificado por los Ministros de Finanzas, a través de la Declaración de Ministros de Finanzas APEC, en la reunión que se realizara en setiembre de 2015 en Filipinas.

No podemos dejar de mencionar, que los trabajos en el APEC son guiados por los Altos Funcionarios (SOM) y desarrollados por los cuatro Comités que tienen a su cargo subcomités, grupos de expertos y grupos de trabajo que apoyan en todas las actividades y proyectos. La SOM, reunión que congrega a altos funcionarios de las 21 economías del APEC se encarga de supervisar, revisar, aprobar, dar instrucciones y proveer de directrices a los comités, subcomités y grupos de trabajo del Foro. Los cuatro Comités que tienen la responsabilidad de llevar a cabo los trabajos técnicos del grupo son:

- a. Comité de Comercio e Inversión (CTI). Encargado de los temas relacionados a la liberalización de comercio e inversiones.
- b. Comité Económico (CE). Prepara el presupuesto para APEC y recomienda la aprobación de los proyectos.
- c. Comité de Presupuesto y Administración (BMC). Coordina y administra la agenda de cooperación económica y técnica establecida.
- d. Comité SOM sobre Cooperación Económica y Técnica. Promueve la reforma estructural dentro de APEC, llevando a cabo análisis de políticas y trabajo orientado a la acción.

Finalmente, para entender por qué es importante para el Perú pertenecer a este Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, resaltamos algunos datos económicos. Desde su creación en 1989, el arancel promedio de los países miembros de la región descendió de 16,9% a 6% *ad valorem*. En los últimos años, las exportaciones peruanas han crecido 15% promedio anual y la región

APEC representó al 2013 el 50% de las exportaciones totales del Perú al mundo y el 60% de las importaciones. Es indudable que entre los principales socios comerciales del Perú se encuentran economías del APEC, como China y EE.UU.

Para el 2016, las ciudades elegidas por concurso para la realización de las actividades de los distintos estamentos del APEC son Arequipa, Piura, Trujillo, Iquitos, Tarapoto y Tacna. Se trata de 130 reuniones a lo largo del año. Según la experiencia del 2008 (no se repite igual en cada año y en cada país) se recibieron 8.500 delegados oficiales a estas reuniones. Se espera un incremento importante respecto de esta cifra. Basta decir, que solo el APEC CEO Summit congrega a más de 1200 empresarios de la región.

### **3. El Perú y el TPP**

El Acuerdo de Asociación Transpacífico o *Trans-Pacific Partnership*, de donde provienen sus siglas TPP, es un acuerdo negociado entre 12 economías del APEC, que siguiendo los objetivos de este, de lograr un área de libre comercio sobre la base de contribuir al crecimiento económico, el desarrollo y la generación de empleo para sus países miembros, se avocaron a una negociación inédita por su ambición y que hoy en día podemos decir, que no sin tropiezos concluyó en el tratado de libre comercio más avanzado del mundo.

Es conocido que de los 11 países con los que el Perú ha negociado el TPP, ya tenía suscritos TLCs con 6 de los socios en este acuerdo, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, México y Singapur. Los nuevos países con los que nos relacionamos a nivel de acuerdo comercial en el TPP son Australia, Nueva Zelanda, Brunei, Malasia y Vietnam.

Es claro que el interés por nuevos mercados se concentra principalmente, pero no exclusivamente, en los dos primeros listados, Australia y Nueva Zelanda. Ya en el 2006, Nueva Zelanda ante una propuesta de Perú de iniciar conversaciones para la negociación de un TLC bilateral, nos había expresado que su política comercial se encauzaba a través del acuerdo comercial conocido como P4, conformado además de Nueva Zelanda por Chile, Brunei y Singapur; invitándonos en esa oportunidad a adherir a dicho instrumento comercial, lo que Perú no estaba dispuesto a hacer, en tanto que el mismo no contenía los estándares a los que Perú aspiraba en una relación comercial.

Sin embargo, no fue sino hasta el 2008 que el Perú junto con Australia y EE.UU., luego de intensas conversaciones deciden iniciar la negociación con los P4, utilizando dicho acuerdo como base, pero ya no como instrumentos jurídicos para una adhesión. Una simple comparación de los textos del P4 y del TPP, nos

evidencian los distintos alcances en las materias abarcadas en un TLC, ello sin hablar de los nuevos temas puestos en la agenda de comercio internacional por parte del TPP.

Las negociaciones del TPP como tal, se inician en marzo de 2010, y duraron hasta octubre de 2015, fueron muchas rondas de negociaciones (19) y reuniones de Jefes Negociadores, de Ministros responsables y de Jefes de Estado. Para el año 2013, cuando ya participábamos 12 países, se tenía en la mesa negociando un acuerdo comercial a países históricamente lejanos como EE.UU., Vietnam y Japón.

A pesar de ello, o además de ello, en el mundo salvo los esquemas de integración tipo Unión Europea, desarrollados por un fuerte vínculo de vecindad, además de una necesidad de complementación económica, como por ejemplo la Comunidad Andina, no había un esquema de integración bajo el modelo de tratado de libre comercio que hubiera tenido tantas Partes y de tan distinto nivel de desarrollo económico, que hubieran alcanzado un acuerdo tan amplio y novedoso como el recientemente concluido TPP.

En efecto, después del fallido intento del ALCA, esta negociación pudo haberse convertido en otro intento de construir un área de libre comercio multilateral, donde las diferencias de visión de desarrollo económico hubieran primado sobre el pragmatismo del modelo de libre comercio con reglas y estándares equivalentes para los actores que forman parte de él, cuyo primer ensayo nació del NAFTA. Esto no fue así, y para alegría de sus defensores y malestar de sus detractores, el TPP está aquí como el nuevo estándar de acuerdo comercial con sus nuevas reglas que regirán el comercio internacional, de una parte importante del mundo, por los próximos años. El Perú es parte de este esquema y será protagonista de este nuevo modelo de integración económica o TLC multilateral.

Los objetivos del TPP, acordes con los del APEC, son promover un mayor crecimiento económico entre sus miembros, generar mayor empleo y contribuir a alcanzar el desarrollo, construir las bases de un futuro Acuerdo de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP) y desarrollar mecanismos que permitan su flexibilidad y evolución.

Actualmente, Tailandia y Filipinas (países miembros del APEC) han expresado su interés de participar en el TPP, así como Costa Rica y Colombia.

Desde el punto de vista comercial y económico, para Perú el TPP representa un mercado que recibe el 34% de las exportaciones peruanas: dos veces las

exportaciones a EE.UU. (2014). Las exportaciones no tradicionales ascendieron a 4.240 millones de dólares y las tradicionales 8.760 millones de dólares.

En el 2014, todos los países del TPP realizaron inversiones extranjeras directas en el Perú por 6.848,8 millones de dólares.

Todo ello, solo desde el punto de vista comercial y económico, nos lleva a entender porque era y es importante participar de este acuerdo comercial multilateral, independientemente de otras consideraciones que abordaremos más adelante.

Por ser este un acuerdo de nueva generación (ya el Acuerdo de Promoción Comercial Perú – EE.UU. había recibido este apelativo en el 2008), que incluye nuevos temas y estándares para el comercio internacional, trae nuevos parámetros a tener en cuenta en el quehacer comercial internacional. Perú al igual que los demás miembros del TPP tendrá que desarrollar su participación en estos esquemas de integración comercial sobre la base de nuevas obligaciones que deberá estar a la altura de implementar adecuadamente.

Los Tratados de Libre Comercio han evolucionado en el tiempo, desde el NAFTA que puso en la agenda de negociaciones comerciales temas y formas de abordarlos, hasta el TPP que trae novedades jurídicas con connotaciones económicas muy importantes.

El TPP abarca capítulos ya conocidos en todos los acuerdos comerciales, a tal punto que se podría afirmar que son la razón de ser de un TLC (e incluso de acuerdos más antiguos que los TLC). En realidad esto ya no es así. Estos son Acceso a Mercados, Reglas de Origen, Procedimientos Aduaneros, Obstáculos Técnicos al Comercio, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Defensa Comercial, Asuntos Institucionales y Solución de Controversias, todos ellos presentes en el TPP.

Estos capítulos incluyen las listas de desgravación arancelaria (que siguen siendo bilaterales) y, el régimen de origen que debían cumplir las mercancías que querían beneficiarse de las rebajas arancelarias, la forma de interactuar de las Aduanas de los países parte del acuerdo, qué hacer cuando la importación de un producto se hace de manera desleal, qué reglas se deben aplicar en el comercio tanto interno como externo y cómo solucionar las diferencias respecto de la interpretación de las reglas del acuerdo.

Luego están los capítulos que Perú ya ha negociado en múltiples acuerdos anteriores, todos ellos a partir del APC Perú – EE.UU., Inversiones, Contratación

Pública, Comercio Transfronterizo de Servicios, Servicios Financieros, Telecomunicaciones, Comercio Electrónico, Políticas de Competencia y Propiedad Intelectual.

Los compromisos asumidos en materias como servicios, telecomunicaciones, competencia o propiedad intelectual, contienen obligaciones de establecer estándares en nuestra legislación aplicables a todos los actores y agentes económicos que operen en el territorio peruano. Ello tiene una razón de ser, y es que los países desarrollados, con grandes mercados, no pueden y no quieren asociarse y competir con aquellos países que no ofrecen garantías similares y equivalentes a las que rigen sus propios mercados.

Capítulos como Inversiones o Compras del Estado, son básicamente de aplicación entre las partes del acuerdo, y en el TPP se sigue la línea de los acuerdos más importantes ya suscritos por el Perú.

El capítulo Laboral y el de Medio Ambiente, contienen temas de alcance social que fueron incluidos en el APC Perú-EE.UU. como potenciales fuentes de afectación comercial basados en el no cumplimiento o respeto de los estándares internacionales y nacionales en estas materias: Ambos temas fueron puestos en la Agenda del TPP desde un inicio y quedaron como obligaciones vinculantes, con diferentes y mayores alcances al menos en el caso medio ambiental, lo que mirándolo por el lado positivo, nos debe servir para hacer un seguimiento muy detallado del comportamiento de algunos socios del bloque TPP. No todos los miembros del TPP tienen los mismos estándares laborales que tenemos en el Perú.

Los nuevos temas constituyen un ítem aparte, los hay de todos los alcances, y tomará un tiempo entender como influirán en la nueva agenda internacional de comercio. Estos capítulos son Cooperación y Fortalecimiento de Capacidades, Competitividad y Facilitación de Negocios, Desarrollo, Entrada Temporal de Personas Naturales, Pequeñas y Medianas Empresas, Coherencia Regulatoria y Empresas del Estado.

La mayor parte de estos capítulos se desarrollan sobre estándares de la OECD, a los cuales nos hemos comprometido en el Programa País que Perú ha presentado a ese Foro como parte de los compromisos unilateralmente asumidos para obtener en el futuro la membresía para participar en él. En el TPP son compromisos vinculantes pero no exigibles por los mecanismos de solución de controversias.



En el caso de las PYMES destacamos que el Perú impulsó de manera muy activa estos acuerdos, que incluyeron compromisos de transparencia muy concretos, que adecuadamente implementados, nos dará la oportunidad de acceder de manera directa a información necesaria para desarrollar negocios y potenciales encadenamientos entre los países del bloque TPP. El capítulo de Competitividad y Desarrollo, promueve el intercambio de experiencias y actividades conjuntas para promover el crecimiento económico inclusivo entre los países miembros.

El capítulo de Coherencia Regulatoria busca garantizar la calidad de la normativa para elevar el estándar regulatorio dentro del TPP, a través del establecimiento de herramientas que permitan la implementación sistemática de elementos como la transparencia y la consulta pública, la revisión y medición ex ante y ex post del impacto de las regulaciones y la simplificación de trámites y servicios. Esto es importante en un acuerdo como el TPP, donde tenemos socios que no necesariamente tienen políticas de transparencia o estándares normativos y de política gubernamental adecuados, como los que aunque no nos demos cuenta, nosotros ya hemos adoptado a lo largo de estos años.

Un tema aparte, es el capítulo de Empresas de Propiedad del Estado y Monopolios Designados, que abarca a dichas empresas cuando su actividad afecta el comercio o la inversión entre las partes del TPP. Básicamente, establece obligaciones de transparencia, trato no discriminatorio, la obligación de no causar daño a las inversiones cubiertas en su mercado, ni efectos adversos en terceros mercados donde compiten con las exportaciones de otros países miembros. En general podríamos decir, que estas obligaciones a Perú no le reportan mayores compromisos, nuestras empresas del Estado no ejercen actividad comercial importante, ni participan del comercio internacional como para afectar a otros socios comerciales.

Sin embargo, es un capítulo que desarrolla herramientas muy importantes en un mercado ampliado donde competiremos con países que tienen una relevante presencia estatal de empresas que ejercen actividad comercial, como actividad principal. Un ejemplo para ilustrar la importancia de estas nuevas reglas: El principal exportador de textiles de Vietnam a los EE.UU., es una empresa estatal, que compite con las exportaciones peruanas en dicho mercado. Mediante estas obligaciones, si la empresa estatal vietnamita no cumple con las obligaciones del capítulo y exporta a los EE.UU. u otro mercado del TPP, donde afecte la exportación de Perú u otro socio del TPP, podrán activarse medidas correctivas en el mercado de destino de ambas exportaciones.

Otro tema a tratar, que viene de un capítulo que desde el APC Perú – EE.UU. fue polémico y despierta mucha controversia cada vez que se negocia un acuerdo

entre países de diferentes niveles de desarrollo, es el de Propiedad Intelectual. Este es el tema por el cual muchas negociaciones fracasan o terminan en cierres de negociación muy duros, y el TPP no fue la excepción.

Se sabe que el establecer nuevos estándares en la protección de la propiedad intelectual a través de los TLC fue una respuesta a la falta de consenso multilateral en la OMC; que las empresas de los países desarrollados invierten en investigación y desarrollo de las nuevas entidades químicas (y ahora biológicas, aunque estas no puedan ser desarrolladas si no a lo sumo descubiertas) cantidades muy importantes de dinero, por lo que si no se protege adecuadamente sus descubrimientos no estarían dispuestos a invertir en estos desarrollos, y que por estas razones, entre otras, los países que representan estos intereses buscan acuerdos internacionales que incluyan estas obligaciones.

En este contexto, el TPP se erige como el nuevo estándar de protección de los derechos de propiedad intelectual, en particular para los productos farmacéuticos, que desde el APC con EE.UU. y el TLC con la Unión Europea, Perú ya había empezado a reconocer. No hay que perder de vista, que el TPP no implementa estos estándares para obligar al Perú a adoptar nuevas obligaciones; lo que este acuerdo está haciendo, es marcar la pauta de los acuerdos comerciales para los próximos años, *ad portas* de la negociación del TLC entre dos poderosos actores a nivel global, EE.UU. y la Unión Europea.

La adopción de protección de los Datos de Prueba de productos farmacéuticos de origen biológico, ciertamente por más que nos moleste, por el potencial retraso del acceso a las versiones genéricas de los futuros desarrollos de medicinas biológicas, no está dirigida a restringir la salud en Perú, es una política global respecto de la cual podemos o no estar de acuerdo. Si no hubiéramos estado de acuerdo, y por lo tanto hubiéramos ejercido nuestro derecho a rechazar de plano un tema aceptado por 11 de los 12 países (al margen de las discrepancias de plazo), nos hubiéramos retirado de la negociación, y no hubiéramos cambiado nada. El acceso genérico no existe en este tipo de nuevos fármacos biológicos, que en un número importante, ni siquiera solicitan patentes, solo protección de Datos de Prueba al momento de solicitar su registro sanitario para comercialización.

El Perú junto con otros países, se comprometió y asumió la obligación de proteger los datos de prueba para productos farmacéuticos de origen biológico, por 5 años (plazo que ya otorga a los no biológicos desde el 2008), decisión que ha sido muy cuestionada por un sector de la sociedad civil; sin embargo, hay que sopesar esta decisión sobre la base de las ventajas, no solo comerciales sino

de posicionamiento en la economía global, que representa para el Perú participar y formar parte del acuerdo comercial más ambicioso e importante del mundo en su tipo. Además que la pretensión original era de proteger por 12 años dichos datos de prueba.

Finalmente, debemos apuntar que como acuerdo comercial es totalmente beneficioso para el país. Se ha conseguido acceso inmediato en los nuevos mercados a los principales productos de exportación, así como a productos que el Perú ya viene exportando a otros mercados. Esto ya no es novedad, la gran mayoría de los TLCs suscritos por el Perú son ampliamente beneficiosos para las exportaciones peruanas, pero no por ello, estos han sido debidamente aprovechados. Hay una agenda interna pendiente de desarrollarse para aprovechar estos nuevos mercados cada vez más amplios, que estamos consiguiendo pero que aún no conquistamos.



# Ciencia, tecnología y política exterior en el Perú

Francisco Sagasti y Romeld Bustamante

## 1. Introducción

El mundo ha entrado de lleno en la sociedad del conocimiento al iniciarse el siglo XXI. Los productos de la investigación científica y de la innovación tecnológica han modificado todos los aspectos de la actividad humana, incluyendo las relaciones internacionales. La producción de conocimientos científicos y tecnológicos ha experimentado una verdadera explosión, al punto que cada lustro se genera más conocimiento que el total acumulado en toda la historia precedente de la humanidad.

Esta explosión ha sido acompañada de cambios en la conducción de la investigación científica, el carácter cada vez más sistémico de la innovación tecnológica, y cada vez más complejas interacciones entre ciencia, tecnología e innovación. Entre otras cosas, esto ha reducido drásticamente el tiempo entre el descubrimiento científico y la exploración comercial de los resultados de la investigación, y acelerado la incorporación de nuevo conocimiento en las actividades productivas y de servicios. (Véase el cuadro 1)

### CUADRO 1

#### **Manifestaciones de la explosión del conocimiento y la fractura global en capacidades científicas y tecnológicas**

- Crecimiento exponencial del conocimiento científico y tecnológico.
- Mayor importancia del conocimiento científico y tecnológico como factor de producción; surgimiento de la "sociedad del conocimiento."
- Cambios en la conducción de la investigación científica: costos en aumento, mayor especialización, multiplicación de las redes de colaboración nacional e internacional.
- Carácter cada vez más sistémico de la innovación tecnológica: requiere mayor cantidad y diversidad de insumos, y participa un mayor número de actores.
- Grandes avances en las tecnologías de comunicación e información, biotecnología y de materiales transforman todas las actividades productivas y los servicios.
- Desigualdades extremas y acumuladas en las capacidades de ciencia y tecnología entre los países industrializados y los países en desarrollo.
- Limitada capacidad científica y tecnológica de los países pobres para afrontar los desafíos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales.

Un aspecto central de estos cambios es la mayor interacción entre empresas, centros de investigación, universidades, agencias gubernamentales y todo tipo de instituciones vinculadas a la generación de conocimiento científico, su transformación en tecnología y su aplicación práctica a través de la innovación. En particular, se han configurado nuevas redes internacionales de colaboración y apoyo mutuo, incluso entre empresas, agencias e instituciones que compiten en otros ámbitos. A esto se unen el desplazamiento del financiamiento de la investigación, dominado ahora por las fuentes privadas, la tendencia de las universidades de los países avanzados a restringir el acceso a sus descubrimientos y ponerlos a disposición de las empresas con fines de lucro, y el surgimiento de organizaciones especializadas en proveer capital de riesgo y recursos para nuevas empresas de base tecnológica. Todo esto apunta hacia un predominio de los objetivos empresariales privados sobre las consideraciones sociales o culturales en la búsqueda y aplicación del conocimiento.

La mayor complejidad se refleja también en el carácter complementario de los avances tecnológicos específicos requeridos para materializar un proceso de innovación, y en el creciente número de instituciones y servicios de apoyo necesarios para llevarla a cabo. Las nuevas tecnologías se diferencian de las antiguas por su carácter combinatorio y contagioso, es decir en que los avances individuales en tecnologías de la información, automatización, materiales nuevos, síntesis química, biotecnología y nanotecnología, entre muchos otros, rara vez pueden utilizarse en forma individual, sin combinarse y hacer uso de insumos complementarios. Esto se puede apreciar en la automatización, en la microelectrónica, la computación y las telecomunicaciones, la optoelectrónica y la inteligencia artificial, en donde muchos avances científicos y tecnológicos convergen para crear sistemas tecnológicos integrados.

Mientras más sistémico sea el carácter de la innovación, mayor énfasis se requerirá en las capacidades técnicas, administrativas y de gestión en la producción de bienes y servicios, y en el diseño de políticas para fomentarlas. Además, para materializar la innovación es preciso contar con una infraestructura de servicios públicos adecuados —energía, agua, transporte, telecomunicaciones, eliminación de desechos, entre otros—, así como con instituciones especializadas en financiamiento, seguros, capacitación, propiedad intelectual, comercialización y otros servicios de apoyo.

Otro aspecto clave de la transición hacia la sociedad del conocimiento, que tiene un impacto significativo en la política exterior, es el extremadamente desigual ritmo de avance en el desarrollo y consolidación de las capacidades en ciencia, tecnología e innovación. Los países ricos están mucho mejor preparados para aprovechar la explosión del conocimiento, mientras que los países de ingresos

medios y bajos están quedando rezagados como usuarios y consumidores pasivos de productos y servicios intensivos en ciencia y tecnología. La brecha o fractura global en las capacidades de generar y utilizar conocimiento es mucho mayor que las disparidades económicas. La tabla 1 muestra que los indicadores económicos de los países ricos de la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE) son entre 60 y 140 veces mayores que los de los países pobres (clasificación del Banco Mundial), mientras que los indicadores científicos y tecnológicos son entre 270 y 2.000 veces más altos. Estas disparidades se agravan debido al carácter acumulativo del progreso científico y tecnológico, ya que contar con capacidades en este campo facilita enormemente continuar acumulándolas.

Otro indicador de estas disparidades es la participación del valor agregado asociado a tecnologías avanzadas e intermedias en la producción industrial total. El gráfico 1 muestra que en países como el Perú esta participación es menor al 20% y no varió durante un decenio, en contraste con lo que sucede en países más industrializados.

**TABLA 1**  
**Disparidades económicas y brechas de ciencia y tecnología**

<b>Indicador</b>	<b>(A)</b> <i>Países de la OCDE</i>	<b>(B)</b> <i>Países de bajos ingresos</i>	<b>(A)/(B)</b>
Producto bruto por habitante <sup>ad</sup>	32.108,19	401,97	79,88
Formación bruta de capital <sup>be</sup>	8.267.690,00	61.841,41	133,69
Comercio por habitante (importaciones y exportaciones de bienes y servicios) <sup>ad</sup>	17.762,41	286,96	61,90
Producción científica: artículos científicos por 100,000 habitantes <sup>c</sup>	49,65	0,18	271,70
Producción tecnológica: solicitudes de patentes de residentes por 100,000 habitantes <sup>af</sup>	66,92	0,03	2.076,63
Producción económica: exportaciones de alta tecnología por habitante <sup>ag</sup>	878,81	0,67	1.306,59

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial. Los países de bajos ingresos son aquellos donde el ingreso nacional bruto per cápita para el 2014 fue de \$1.045 o menos. Estos son 31: Afganistán, Benín, Burkina Faso, Burundi, Camboya, República Centroafricana, Chad, Comoras, Corea del Norte, República Democrática del Congo, Eritrea, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Nepal, Níger, Ruanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán del Sur, Tanzania, Gambia, Togo, Uganda, Zimbabue.

<sup>a</sup> Datos del 2013

<sup>b</sup> Datos del 2012

<sup>c</sup> Datos del 2009

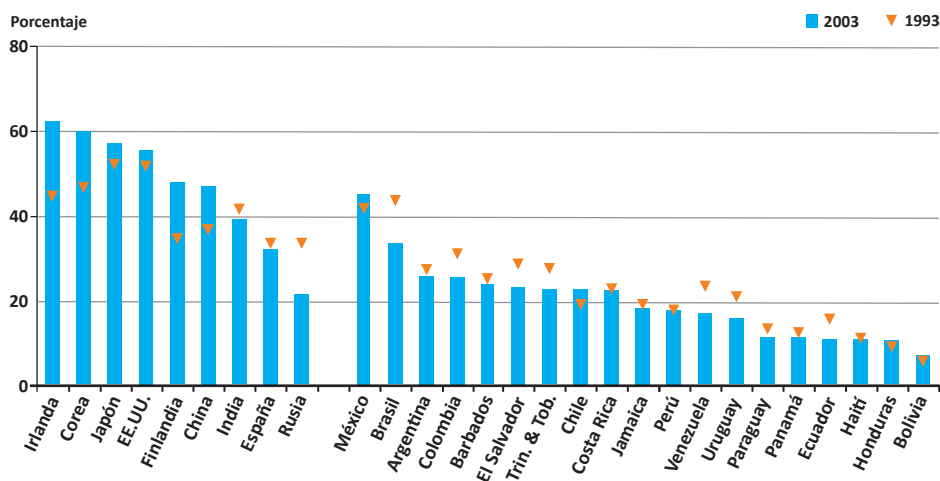
<sup>d</sup> USD constantes 2005

<sup>e</sup> 1,000,000 de USD constantes 2005

<sup>f</sup> Solo hay información sobre solicitud de patentes para 4 países de bajos ingresos

<sup>g</sup> Solo hay información sobre exportaciones de alta tecnología para 16 países de bajos ingresos

**GRÁFICO 1**  
Participación del valor agregado asociado a tecnologías altas e intermedias  
en el valor agregado industrial total (%)



Fuente: BID (2010). *Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe. Un compendio estadístico de indicadores.*

## 2. La política exterior en la sociedad del conocimiento

En el nuevo contexto global está quedando cada vez más claro que el conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación son fundamentales para avanzar hacia economías más dinámicas y competitivas, para mejorar la calidad de vida, y para garantizar la seguridad nacional. Esto ha propiciado que los Estados adopten políticas orientadas hacia lograr un acceso fluido al conocimiento proveniente de fuentes externas, y fortalecer su capacidad autónoma de generar y utilizar conocimiento científico y tecnológico. La política exterior juega un papel muy importante en el conjunto de estas políticas públicas, y se ha convertido en un importante complemento de las políticas explícitamente orientadas hacia la creación de capacidades en ciencia, tecnología e innovación.

Un claro ejemplo de la vinculación entre política exterior y las capacidades científicas y tecnológicas es el reciente informe del Consejo Nacional de Investigación de los Estados Unidos de América (EE.UU.), que identifica



opciones para fortalecer la labor del Departamento de Estado en este campo (National Research Council, 2015). El informe destaca que, en términos generales, Estados Unidos aún mantiene su predominio internacional en ciencia, tecnología e innovación, aun cuando enfrenta la rivalidad de otros países para continuar con su supremacía.

Sin embargo, reconoce que la política exterior estadounidense aún no ha desarrollado su potencial para mantener y consolidar el predominio de los EE.UU. en ciencia y tecnología. La sede del Departamento de Estado en Washington ha fortalecido su capacidad para tratar los temas de ciencia y tecnología, pero las misiones diplomáticas se encuentran muy rezagadas. El informe propone medidas para transformar a las embajadas en puestos de observación y análisis de los avances científicos y tecnológicos en otras partes del mundo, capaces de canalizar información pertinente hacia los EE.UU. Sugiere también que la política exterior norteamericana preste mayor atención a la cooperación científica y tecnológica con países de menor desarrollo relativo, transformándola en uno de los ejes de su vinculación con estos países.

El informe contiene nueve recomendaciones para el Departamento de Estado, todas ellas orientadas hacia incorporar plenamente la dimensión científica y tecnológica en la política exterior norteamericana. Entre otras cosas, plantea realizar estudios prospectivos en colaboración con otras entidades para identificar desafíos y respuestas, ampliar el número de consejeros científicos y tecnológicos en las embajadas, y vincular más efectivamente al Departamento de Estado con las instituciones públicas, entidades académicas, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas involucradas en la ciencia, tecnología e innovación.

Otros países como China, Japón, Rusia, el Reino Unido y Alemania han enfatizado, de diferentes maneras, la importancia que tiene la ciencia y la tecnología en su política exterior. Organismos internacionales, incluyendo la Unión Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), han dado prioridad a la cooperación científica y tecnológica durante decenios. El contraste con lo que sucede en América Latina es notable, ya que la ciencia, tecnología e innovación figuran rara vez entre los objetivos de las cancillerías en la región.

### **3. Ciencia, tecnología y política exterior en América Latina y el Perú**

La evolución de las perspectivas, líneas de pensamiento y prácticas sobre políticas de ciencia, tecnología e innovación, tanto en América Latina como en el Perú, pueden enmarcarse en cinco etapas parcialmente superpuestas, pero claramente diferenciadas (Sagasti, 2013):

- Una etapa inicial de “empuje de la ciencia”, que se extendió desde inicios del decenio de 1950 hasta fines del decenio de 1960;
- Una etapa de “regulación de la transferencia de tecnología”, que comenzó a fines del decenio de 1960 y duró hasta fines de los setenta;
- Una etapa de “instrumentos de política y enfoque de sistemas”, que comenzó a principios del decenio de 1970 y se extendió hasta mediados de la década de los ochenta;
- Una etapa de “ajuste y transformación de la política de ciencia y tecnología”, que comenzó con la crisis de la deuda latinoamericana a principios del decenio de 1980, abarcó toda la década perdida de los ochenta, y se extendió hasta mediados de 1990; y
- Una etapa de “sistemas de innovación y competitividad”, que se inició a fines del decenio de 1990 y continuó hasta después del cambio de siglo.

Todas estas etapas estuvieron acompañadas, en menor o mayor medida, por iniciativas y acciones en el frente internacional, y la última de ellas sentó las bases para el período de “renovación de la política de ciencia, tecnología e innovación”, que se inició a principios del decenio de 2000 y seguimos viviendo en la actualidad.

Hacia fines del decenio de 1960, la Academia Nacional de Ciencias de los EE.UU., la Organización de los Estados Americanos, la Organización Panamericana de Salud y el Banco Interamericano de Desarrollo organizaron varios seminarios que crearon espacios para que los científicos latinoamericanos presentaran sus puntos de vista ante las autoridades gubernamentales. En algunos casos esto dio lugar a aumentos significativos en los recursos para investigación en institutos estatales y en las universidades, sobre todo en ciencias de la salud y energía nuclear. Las principales instituciones de política científica y tecnológica establecidas durante este periodo fueron los “Consejos Nacionales de Investigación”.

En el caso del Perú, por sugerencia de algunos científicos que estaban en contacto con la Academia Nacional de Ciencias de los EE.UU., en particular el Dr. Alberto Giesecke Matto, Director del Instituto Geofísico, se realizaron tres reuniones con académicos norteamericanos en El Bosque, Ancón y Paracas. De allí surgieron los lineamientos de lo que sería el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la primera organización del gobierno peruano dedicada a promover la ciencia y tecnología.

Durante el decenio de 1970, la política científica y tecnológica en América Latina y en el Perú puso énfasis en la transferencia de tecnología. Se consideró que las distorsiones generadas por la importación de tecnología era uno de los principales factores que impedía una vinculación más efectiva entre la demanda

y la oferta local de tecnología en la región. Además, se identificaron una serie de deficiencias que aumentaban el costo, impedían la plena utilización y absorción de las tecnologías importadas, y tenían efectos negativos sobre la capacidad de vincular la oferta y la demanda de tecnología en los países en desarrollo.<sup>1</sup> Las principales políticas adoptadas fueron el establecimiento de entidades nacionales para regular la inversión extranjera, los acuerdos de licencia y los derechos de propiedad industrial, comenzando con los países del Pacto Andino en 1970 (Junta del Acuerdo de Cartagena, 1976).

El Pacto Andino, que entonces comprendía a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, adoptó en diciembre de 1970 la Decisión 24 que estableció un “Régimen común para el capital extranjero, marcas, patentes, licencias y regalías”, apoyado en registros de inversión extranjera directa y en contratos de licencia asociados a la importación de tecnología en la subregión. A este acuerdo le siguió la Decisión 84 en 1974, que estableció las bases de una política tecnológica subregional (Soto, 1976, 1974). La Decisión 85 sobre Propiedad Industrial, aprobada también en ese período de sesiones, estableció condiciones de patentabilidad y otorgamiento de licencias, y también normas sobre el registro y uso de diseños industriales y marcas. Estos dispositivos tenían como objeto equilibrar el proceso de negociación en materia tecnológica entre los proveedores extranjeros y empresas subregionales.

Las decisiones sobre inversión extranjera, regulación de los contratos de licencia, propiedad intelectual y desarrollo tecnológico tuvieron un efecto positivo en la subregión durante los primeros años del decenio de 1970. Sin embargo, el cambiante entorno internacional para el financiamiento del desarrollo, unido al cada vez más rápido ritmo de avance tecnológico (sobre todo en campos como la microelectrónica y las tecnologías de la información), alteraron significativamente el contexto para la aplicación de estas políticas. Esto hizo que muchas de las medidas adoptadas por el Pacto Andino perdieran su relevancia. La salida de Chile del Pacto Andino en 1976, ostensiblemente por su oposición a las disposiciones que restringían la inversión extranjera, marcó

---

<sup>1</sup> Los estudios de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO) y de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) llamaron la atención, desde fines del decenio de 1960 y principios de 1970, a estos problemas asociados con la transferencia de tecnología. Las deliberaciones en la Tercera Conferencia General de la UNCTAD, celebrada en Santiago de Chile en abril de 1972, reforzaron estas preocupaciones y llevarían a la UNCTAD a aprobar un “Código Internacional de Conducta sobre Transferencia de Tecnología” en 1975 con el objetivo de “reestructurar las relaciones existentes entre proveedores y receptores de tecnología a fin de facilitar el acceso del Tercer Mundo a la promesa acumulada de los logros científicos y tecnológicos de la humanidad”. Véase: UN Doc. TD/BC.6/AC.1/2/Supp. 1/Rev. 1, p.3.

un punto de inflexión e inició un largo proceso de pérdida de influencia de este acuerdo de integración subregional.

Adoptando una perspectiva proveniente del enfoque de sistemas, en la segunda mitad del decenio de 1970 se dio prioridad a los esfuerzos por comprender y mejorar el comportamiento tecnológico empresarial y de sectores productivos, a la absorción y apropiación de la tecnología moderna importada, a estimular la demanda de tecnología doméstica para mejorar la capacidad tecnológica de las empresas públicas y privadas, a vincular la investigación y la oferta de tecnología con el desarrollo tecnológico, y a mejorar los instrumentos para poner en práctica las políticas de ciencia y tecnología. Se otorgó menos énfasis a las actividades científicas y su relación con la comunidad científica internacional, y a la internacionalización de las actividades productivas.

Durante los primeros años del decenio de los ochenta el Estado peruano mantuvo su papel de principal articulador y ejecutor de investigación y desarrollo, con el sector privado y la sociedad civil en segundo plano. No obstante, esto cambió hacia finales de ese decenio. En 1980 el Consejo Nacional de Investigación se transformó en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC) y recibió un modesto aumento presupuestal. Los institutos sectoriales que se habían creado en los años setenta fueron vistos por los empresarios y el Gobierno como rezagos del militarismo, y se redujeron significativamente sus asignaciones presupuestales. Para todos los efectos prácticos, el Estado se retiró del financiamiento de ciencia y tecnología. La historia es similar en la educación superior, ya que la reducción del presupuesto de las universidades estatales hizo que muchas de ellas abandonaran la investigación.

De esta manera, la prioridad otorgada a la ciencia, tecnología e innovación, y los avances en su incorporación en la concepción del desarrollo en la región durante los setenta, fueron revertidos durante la “década perdida” de los ochenta. Un elevado servicio de la deuda externa presionó sobre la disponibilidad de divisas y sobre las cuentas fiscales, y los altos niveles de inflación, generados por los crecientes déficit del sector público y por la emisión inorgánica de dinero, crearon una situación de inestabilidad económica generalizada. El ingreso por habitante se estancó y los desequilibrios macroeconómicos caracterizaron a la mayoría de los países latinoamericanos. Los sectores productivos de la región se vieron fuertemente golpeados por la reducción en la demanda doméstica y las dificultades para exportar, mientras que los ingresos reales de los consumidores disminuyeron bruscamente. Más aún, el fracaso de sucesivos programas de estabilización aumentó la incertidumbre y la desconfianza de los empresarios y agentes financieros. En el

caso del Perú, el terrorismo y la hiperinflación agravaron aún más la precaria situación del sistema productivo nacional, y prácticamente hicieron desaparecer los esfuerzos por desarrollar actividades científicas y tecnológicas.

En esta situación, la mayoría de las inversiones a largo plazo se paralizaron, y las preocupaciones tecnológicas pasaron a un segundo o tercer plano. Los profesionales vinculados a la gestión tecnológica dejaron sus empresas y muchos de ellos emigraron fuera de la región. La abrupta liberalización comercial y financiera hizo que desaparecieran muchas empresas orientadas hacia el mercado interno, y que se perdieran las capacidades tecnológicas adquiridas con gran esfuerzo. Además, se estimuló la importación de maquinaria, equipo y tecnología con escasa o nula vinculación a las capacidades tecnológicas locales.

Como respuesta a la crisis económica surgió el “Consenso de Washington”, que codificó las propuestas de política ensayadas en varios países de la región para mejorar la gestión macroeconómica y retomar la senda del crecimiento (Williamson, 1990). El Consenso de Washington se transformó en un conjunto de recomendaciones de los organismos multilaterales sobre el manejo de variables económicas clave, tales como el gasto público, el déficit fiscal, las tasas de interés y el tipo de cambio; sobre la necesidad de realizar reformas en los sistemas tributarios y las políticas comerciales; y sobre la conveniencia de promover la inversión extranjera, privatizar los activos del Estado y liberalizar la economía. Estas recomendaciones de política fueron adoptadas por la mayoría de países latinoamericanos hacia fines del decenio de 1980 y durante la década de los noventa.

El Consenso de Washington no prestó atención a la ciencia, tecnología e innovación, y la reducción del gasto público y de la intervención estatal en la promoción del crecimiento económico llevaron, en muchos casos, al desmantelamiento de capacidades científicas y tecnológicas acumuladas a lo largo de dos o tres decenios.<sup>2</sup> En el caso peruano, la interpretación extrema y desvirtuada de las políticas contenidas en el Consenso de Washington llevó al cierre de varios institutos públicos de investigación, a una reducción significativa de las asignaciones presupuestales para ciencia, tecnología y educación superior, y a minimizar el papel que la ciencia, la tecnología y la innovación juegan en el desarrollo.

---

<sup>2</sup> Jorge Sábato solía decir que “toma quince años crear una institución científica de primer nivel, pero solo dos destruirla”, lo que ha llevado a comparar la creación y consolidación de capacidades de ciencia y tecnología con la tarea del mítico titán Sísifo.

Las reducciones en las asignaciones gubernamentales para ciencia y tecnología, el deterioro de la infraestructura tecnológica, la aceleración de los avances científicos en los países de ingresos altos, y el encarecimiento de los costos de la investigación científica y tecnológica ampliaron la brecha de conocimientos entre los países de altos ingresos y los de América Latina. Esto se vio agravado por la emigración de científicos, ingenieros y técnicos calificados, que perdieron sus puestos de trabajo al reducirse los presupuestos de ciencia y tecnología, al privatizarse empresas públicas que habían jugado un papel importante en la creación de capacidades tecnológicas, y al desaparecer muchas empresas medianas que habían desarrollado sus propias capacidades de investigación y adaptación tecnológica. Todo esto representó un duro golpe para los esfuerzos por consolidar las capacidades de ciencia, tecnología e innovación en el país.

Como resultado de estas reformas América Latina regresó a un patrón de especialización en recursos naturales, en industrias intensivas en mano de obra, en productos industriales básicos y en bienes no-transables. Con algunas excepciones, este patrón de inserción en la distribución internacional del trabajo se mantiene en la actualidad.

El drástico y sesgado programa de ajuste que se puso en marcha en el decenio de 1990 logró estabilizar la economía, pero una secuencia equivocada en la ejecución de políticas de liberalización y apertura económica dejó al empresariado peruano, ya golpeado por la crisis económica, el terrorismo y la hiperinflación, en una situación muy precaria. Al mismo tiempo, se dismanteló la poca capacidad de investigación científica y tecnológica que quedaba en el país, tanto en las universidades como en los institutos estatales. Se desmembró el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y sus estaciones experimentales se traspasaron, sin compensación alguna, a empresarios privados sin mucho interés ni experiencia en la investigación. Otras instituciones lograron resistir el embate de las políticas gubernamentales y sobrevivieron gracias a la venta de servicios. El resultado fue la destrucción de la capacidad científica y tecnológica del país, con honrosas y sufridas excepciones en unos pocos institutos públicos y centros de investigación universitarios.

La situación empezó a revertirse en el siglo XXI, cuando surgió un renovado interés en el tema de ciencia, tecnología e innovación. Se concretaron préstamos del Banco Mundial para investigación agropecuaria y del BID para apoyar a la industria, lo que permitió, por primera vez en dos decenios, disponer de recursos para financiar proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en empresas privadas, universidades e institutos de investigación. A estos siguieron otros préstamos similares y una mayor

disponibilidad de recursos públicos para apoyar a las instituciones que realizan actividades científicas y tecnológicas. Leyes que reservaron una parte de los recursos de los diversos *canon* para investigación en las universidades públicas de las regiones aumentaron significativamente los recursos disponibles, pero las limitaciones de gestión, recursos y humanos y restricciones presupuestales no permitieron utilizarlos de manera efectiva.

A mediados del segundo decenio del siglo XXI, luego del informe preparado por una comisión presidencial para proponer políticas de ciencia y tecnología (Comisión Consultiva para la Ciencia, Tecnología e Innovación, 2012), la situación había mejorado significativamente. La aprobación de una estrategia de ciencia y tecnología, así como un programa de diversificación productiva, permitieron ubicar las iniciativas para promover el desarrollo de capacidades científicas, tecnológicas y de innovación en un marco más coherente (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2014; Ministerio de Producción, 2014). No obstante, la limitada capacidad del sector público para diseñar y poner en práctica medidas específicas de apoyo es un obstáculo para el avance.

Durante el último decenio y medio, varias iniciativas de política exterior empezaron a apoyar, luego de casi un cuarto de siglo de hiato, a otras instancias gubernamentales en las dimensiones internacionales de las políticas de ciencia y tecnología. Es posible apreciar un renovado interés de los funcionarios del Servicio Diplomático en los asuntos de ciencia, tecnología e innovación, lo que podría llevar a mejoras significativas en la internacionalización de las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico.

#### **4. Una perspectiva desde la política exterior**

A partir de la segunda mitad de los años ochenta se configuró un escenario convulso que hizo que la Cancillería reoriente sus esfuerzos a temas de urgencia nacional. Por un lado, el contexto internacional hizo que el margen de maniobra del Ministerio de Relaciones Exteriores se vea limitado y concentrado a solucionar los problemas que acarreo la crisis de la deuda.<sup>3</sup> Al mismo tiempo, el escenario interno se vio seriamente golpeado por la fenómeno del terrorismo, la inflación, y en general, resultados inesperados de política económica. Como reseña Bruce St. John:

---

<sup>3</sup> En 1986, el FMI declaró al Perú inelegible para préstamos futuros. Esta medida potenció el alejamiento del Perú de los gobiernos acreedores y la banca internacional. Esto perjudicó el esfuerzo peruano de conseguir financiamiento del Banco Mundial, entidad que en 1987, seguida por el BID, suspendió cualquier financiamiento al Perú, pues el país se encontraba en mora para ejecutar los pagos de los créditos pendientes.

En este último periodo, el Estado peruano perdió el impulso necesario para cimentar los grandes cambios de la política exterior que había perseguido como parte de su estrategia de desarrollo global. Como resultado, el Perú entró en la década de 1990 más alejado que nunca de las metas del desarrollo nacional autónomo y de una política exterior independiente (Bruce St. John, 1999: 2017).

Sin embargo, la política exterior conservó su presencia en temas de relevancia en la agenda internacional. En el plano regional, en 1985 Perú promovió una propuesta de desarme regional que recibió el apoyo de varios Estados latinoamericanos, como Bolivia, Chile y Ecuador, aún cuando en la práctica esta tuvo un éxito modesto. El mejor resultado del esfuerzo contra armamentista fue el establecimiento en Lima de un Centro Regional para la Paz, Desarme y Desarrollo, por parte de la ONU. Con Ecuador y Bolivia se alcanzó un éxito relativo en el intento de generar aproximaciones. El canciller Wagner visitó Ecuador; lo cual constituyó un esfuerzo sin precedentes por crear un clima de entendimiento y confianza mutua, que, entre otros esfuerzos, ha cimentado las bases del actual exitoso escenario de Cooperación Sur-Sur y Triangular. Con Bolivia, se realizaron conversaciones para trabajar con el objetivo de cooperar para luchar contra el tráfico de drogas.

En el plano multilateral, se logró la creación del Grupo de Apoyo a Contadora, conformado por Perú, Argentina, Brasil y Uruguay; cuyo esfuerzo apuntó a finalizar los intentos de intervención extranjera en América Central. Asimismo, Perú rompió relaciones con el gobierno sudafricano y participó activamente en conferencias orientadas a terminar con el *apartheid*. Al mismo tiempo, intentó tener un papel más activo en el Movimiento no Alineado para difundir la posición peruana respecto de la flexibilización de los pagos de la deuda.

Durante la primera mitad del decenio de 1990 el escenario interno permaneció incierto. El autogolpe de 1992 llevó a un alejamiento de los países andinos, el crecimiento económico se convirtió en prioridad gubernamental, y la política exterior se orientó a apoyar la apertura comercial. A medida que se fueron superando los efectos negativos de las políticas de ajuste estructural y liberalización económica, financiera y comercial, mejoró la situación macroeconómica, particularmente en lo referente a inflación, balanza comercial y tasas de cambio. También aumentó la eficiencia y competitividad de las empresas que lograron sobrevivir el duro proceso de liberalización. Sin embargo, los resultados fueron muy limitados en cuanto a una transformación estructural de la economía peruana. Estas políticas se pusieron en práctica en el contexto de una acelerada globalización financiera y productiva, y generaron grandes brechas en los ingresos, tanto al interior de los países como entre ellos.



Finalmente, la política exterior peruana dio un giro positivo con el Acuerdo de Paz de Brasilia, que cerró definitivamente cualquier impase subsistente entre el Perú y el Ecuador. Además, trajo consigo uno de los marcos más exitosos de Cooperación Sur-Sur en la región, por medio de la creación de un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. Este acuerdo involucró la creación de la Comisión de Relaciones Fronterizas; el fortalecimiento de la cooperación bilateral; la definición de un Régimen Fronterizo, y la formulación de un Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza.

El acuerdo de delimitación marítima con Chile ha sido otro hito fundamental en la política exterior peruana, completando definitivamente su demarcación territorial, y desactivando potenciales conflictos. El acuerdo de libre comercio con los EE.UU., el acuerdo de la Alianza del Pacífico con México, Colombia y Chile, y otros espacios de liberalización comercial, han ampliado el acceso a nuevos mercados y alterado el contexto de las actividades empresariales. La participación de la Cancillería en la concreción de estos acuerdos ha sido significativa, y sugiere que esta institución seguirá jugando un papel importante en los aspectos internacionales de la modernización productiva del Perú.

Los avances en la política exterior peruana de los últimos dos decenios, y la superación de los retos asociados a las relaciones con los países vecinos colocan a la Cancillería y al Servicio Diplomático en posición de enfrentar nuevos desafíos. Esto permitirá incorporar de manera más orgánica y activa consideraciones referentes al desarrollo de capacidades propias en ciencia, tecnología e innovación.

El creciente énfasis de la política exterior en esquemas de cooperación ha facilitado la adopción de iniciativas más amplias en ciencia, tecnología y conocimiento. El anexo a este trabajo describe algunas de las actividades de cooperación vinculadas a ciencia y tecnología que ha emprendido el Ministerio de Relaciones Exteriores recientemente.

## **5. Hacia una agenda de ciencia y tecnología en la política exterior**

Durante el último medio siglo, ni el Perú ni América Latina, en su conjunto, ha podido aún movilizar el potencial que representan la ciencia, la tecnología y la innovación para apoyar el desarrollo. Para algunos analistas esta ha sido la causa principal de las dificultades económicas de la región. Por ejemplo, de acuerdo a William Maloney:

Las causas del bajo desempeño y agudo sentido de dependencia de América Latina se encuentran en las barreras a la innovación y la adopción de tecnologías que tienen raíces históricas profundas. La más importante fue y es la deficiente ‘capacidad de aprendizaje’ nacional [...] [que tiene] dos explicaciones centrales: las limitaciones de capital humano y de las redes de instituciones que facilitan la adopción y creación de nuevas tecnologías [...] [y] la multiplicidad de barreras para la adopción de tecnologías (2002: 1-3).

En este escenario, la política exterior peruana y su servicio diplomático enfrentan nuevas demandas, particularmente la de apoyar al desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas propias. Algunos avances institucionales, incluyendo la creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, el énfasis en la Cooperación Sur-Sur y el liderazgo peruano en iniciativas internacionales, permiten abordar estas nuevas demandas con mayor solvencia que en el pasado.

La creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), en 2001, fue un paso fundamental para institucionalizar la cooperación en el nuevo escenario del siglo XXI. Esto impulsó ideas que estuvieron latentes en los funcionarios del servicio exterior durante un buen tiempo, y abrió un espacio para la acción concertada entre la Dirección de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores y la APCI.

Al mismo tiempo, se puso un mayor énfasis en la Cooperación Sur-Sur (CSS), particularmente en materia de ciencia, tecnología y conocimiento (véase el anexo). De 10 iniciativas de CSS entre el 2008 y el 2011 se pasó a más de 100 actividades en 2012-2013. El Perú ha participado en plataformas de colaboración que facilitan la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular, en la cual un país desarrollado aporta recursos para promover programas entre países en desarrollo. Además, estas plataformas permiten concretar alianzas políticas bilaterales y multilaterales, y coordinar posiciones conjuntas en negociaciones internacionales. No obstante, cabe notar que solo en el 30% de ellas el Perú es oferente de cooperación, y en el 70% restante el país es destinatario de la cooperación proveniente de países como México, Chile, Colombia, Guatemala, El Salvador, Honduras, Brasil y Tailandia (APCI, 2013: 41).

El Perú participó activamente en las negociaciones internacionales que llevaron a la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2015-2030, y también ha ejercido liderazgo en las negociaciones para hacer frente al cambio climático. La celebración de la Vigésima Conferencia de las Partes en las

negociaciones del Panel Internacional sobre Cambio Climático (IPCC) en Lima, en diciembre de 2014, puso al Perú en el centro de la atención mundial. Ejercer la presidencia de este proceso de negociación en el año anterior a la última y decisiva Conferencia de las Partes (París, diciembre 2015) permitió al Perú tener una influencia significativa en la negociación de los acuerdos sobre un tema crítico para el desarrollo internacional. Si bien los temas de ciencia y tecnología figuran solo tangencialmente en los ODS, en las negociaciones del IPCC han tenido un papel central, y el Perú ha seguido atentamente la evolución de iniciativas para movilizar la ciencia y la tecnología en la lucha contra el cambio climático.

Todo esto sugiere que el Perú estaría en condiciones de integrar de manera más efectiva consideraciones sobre ciencia y tecnología en su política exterior, y particularmente en las iniciativas de cooperación internacional. En cierta medida, esto haría que el Perú mejore sustantivamente el contenido y efectividad de sus estrategias y políticas para crear capacidades en ciencia, tecnología e innovación, y permitiría recobrar el liderazgo internacional que ejerció durante el decenio de 1970.

Para esto sería necesario abordar seis temas que configuran una agenda sobre ciencia, tecnología y política exterior.

En primer lugar, *ciencia, tecnología, innovación y conocimiento deben ser parte integral de la política exterior peruana*, lo que implica reconocer el papel clave que juegan en ampliar las opciones de desarrollo futuro para el país. Esto debería plantearse de manera explícita en la estrategia y las iniciativas de la Cancillería. En segundo lugar, *es necesario fortalecer las capacidades de los funcionarios en el Servicio Diplomático para tratar los temas de ciencia y tecnología*. La Academia Diplomática está considerando incorporar los temas de ciencia, tecnología y futuro en sus programas, y además organizar cursos de actualización sobre estos temas para los diplomáticos en ejercicio.

Un tercer aspecto de la agenda pendiente se refiere a la necesidad de *vincular la política exterior a las instituciones nacionales que realizan actividades de ciencia y tecnología*, sirviendo de puente entre estas entidades y las oportunidades que los funcionarios de la Cancillería detecten para acceder a fuentes de conocimiento, y para fortalecer las capacidades locales. Esto requiere la creación de espacios de encuentro, el establecimiento de programas conjuntos y la creación de incentivos, tanto para los diplomáticos como para los científicos e ingenieros, a fin de concretar estos vínculos interinstitucionales de manera efectiva.

Una *mejora sustantiva en las capacidades de negociación sobre temas de ciencia y tecnología* sería un cuarto punto de la agenda pendiente. Estas negociaciones son generalmente muy técnicas, específicas y sofisticadas, lo que hace necesario contar con asesoría especializada para llevarlas a cabo con éxito. La Cancillería podría establecer un registro de expertos peruanos, ubicados tanto en el país como en el extranjero, para contar con su apoyo en las negociaciones que lo necesiten. Algunos aspectos son controvertidos, por ejemplo negociaciones sobre el uso de organismos genéticamente modificados y sobre acceso a medicamentos protegidos con propiedad intelectual, y por lo tanto requieren, además de solvencia técnica, de una definición política por parte de las autoridades nacionales. Articular ambas dimensiones, la técnica y la política, es una de las tareas en las cuales deberían participar activamente funcionarios de la Cancillería.

Un quinto tema en la agenda pendiente está estrechamente relacionado con el precedente: la *adopción de posiciones firmes y coordinadas intersectorialmente en los acuerdos de liberalización del comercio en materia de propiedad intelectual*. Este es un tema central para el Perú, particularmente por su prodigiosa biodiversidad que aún no es aprovechada, por el estado incipiente de su desarrollo industrial, y por la necesidad de acceder a conocimientos y productos para los servicios de salud y otras necesidades básicas. Este tema ha sido destacado hace varios años por una comisión de notables convocada por el Gobierno del Reino Unido, que en su informe planteó claramente: “los países en desarrollo no debieran ser privados de la flexibilidad para diseñar sus sistemas de propiedad intelectual que los países desarrollados tuvieron en las primeras etapas de su propio desarrollo, y estándares más rigurosos de propiedad intelectual no deberían ser impuestos sin una evaluación objetiva de su impacto sobre el desarrollo” (Commission on Intellectual Property Rights, 2002: 3 y 8)

En contraste con esta perspectiva, en las negociaciones internacionales sobre liberalización comercial los países desarrollados han presionado para fortalecer globalmente los sistemas de propiedad intelectual, lo que les permite limitar el acceso y consolidar sus ventajas en la generación de conocimientos y tecnología. Como reacción esto ha llevado a propuestas para usar al máximo la flexibilidad que permiten los acuerdos de libre comercio, tales como licenciamiento obligatorio, excepciones al derecho de patentar, regulación de licenciamiento voluntario, y aplicación estricta de los criterios de patentabilidad. También se ha propuesto la opción de permitir a los países en desarrollo excluir algunos sectores críticos del sistema de propiedad intelectual (por ejemplo, no patentar organismos vinculados a la biodiversidad), a emplear mecanismos para garantizar el acceso de los países pobres a tecnologías clave (por ejemplo, en el caso de tecnologías para la adaptación al cambio climático), y para que los países en desarrollo tengan libre acceso a las tecnologías

desarrolladas con fondos públicos en los países altos ingresos (World Economic and Social Survey, 2009: xxi).

Por último, considerando las enormes disparidades en capacidades científicas y tecnológicas, así como la necesidad de canalizar recursos internacionales que ayuden a los países con menor capacidad en este campo a superar los obstáculos al acceso a la sociedad del conocimiento, el Perú podría proponer la creación de una *facilidad financiera internacional para promover la cooperación internacional en ciencia, tecnología e innovación*. Esta facilidad podría establecerse en el ámbito global, pero en una primera etapa sería más viable llevar a cabo esta iniciativa en el ámbito regional. Este tema se ha venido discutiendo desde el decenio del 2000 en conferencias internacionales, reuniones de expertos, y en Cumbres de Jefes de Estado y otros eventos de carácter político. Estos intercambios permiten identificar los elementos de un “Programa Regional de Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación” que tendría un impacto significativo en la creación y consolidación de capacidades<sup>4</sup>. Este Programa comprendería una serie de proyectos conjuntos entre entidades académicas, privadas, públicas y de la sociedad civil en los países de la región; actividades de apoyo para la formulación e implementación de políticas y estrategias, incluyendo provisión de información, capacitación y evaluación, y una Facilidad Financiera Regional que movilizaría recursos para poner en práctica el Programa.

Posteriormente, el Perú podría retomar el liderazgo que ejerció en el ámbito internacional durante el decenio de 1970, que culminó en las negociaciones de la Conferencia Mundial sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Viena, 1979). Como se indicó anteriormente, los acuerdos a que se llegó no se pusieron en práctica debido al cambio en el contexto político internacional. La creciente importancia de la ciencia y la tecnología en la transición hacia la sociedad del conocimiento ofrece una nueva oportunidad para crear esquemas de cooperación internacional, que podrían empezar a concretarse en el ámbito regional.

La importancia de esta iniciativa para el Perú se puede apreciar a partir de los datos consignados en la Tabla 1. Si añadiéramos los datos para el Perú, comparásemos los indicadores económicos de nuestro país con los de los países de la OCDE, y luego los indicadores de ciencia y tecnología, podríamos apreciar

---

<sup>4</sup> Para propuestas sobre el tema de cooperación regional y subregional en ciencia, tecnología e innovación, véase: Sagasti, 2010a; Sagasti, 2010b; Sagasti, 2004; Sagasti y Alcalde, 1999. Véase también, el número especial de la revista *Cooperation South*, “Designing the Future: South-South Cooperation in Science and Technology”. Nueva York, United Nations Development Programme, número 1, 2000.

que el ingreso por habitante es ocho veces mayor en esos países que en el Perú; si comparásemos los indicadores de capacidad científica y tecnológica, podríamos ver que los países de la OECD tienen, en promedio, 90 veces más artículos científicos por 100.000 habitantes que el Perú, 280 veces más patentes por 100.000 habitantes, y 152 veces más exportaciones de alta tecnología por habitante. Esto indica que, desde una perspectiva de capacidades científicas y tecnológicas, el Perú podría ser receptor de cooperación internacional.

## ANEXO

### Iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación en ciencia y tecnología (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú)

País	Años	Instrumentos de coordinación bilateral (reuniones, acuerdos, actas, convenios, planes de asociación, )
Argentina	2007 - 2014	Reuniones de las comisiones mixtas de cooperación técnica, científica y tecnológica en agricultura, metalmecánica, hidrología, energía nuclear. El <i>"I Encuentro del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Argentina y el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) del Perú"</i> , realizado en Lima, en 2010.
Brasil	2006 - 2014	28 acuerdos complementarios y proyectos dentro del <i>Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica</i> sobre programas sociales en lucha contra la pobreza; salud pública; administración pública; lucha contra el trabajo infantil; fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas; vigilancia sanitaria en puertos, aeropuertos y fronteras del Perú; minería y recuperación ambiental en la región amazónica y manejo sustentable de bosques amazónicos y áreas degradadas; promoción de cultivos alternativos; urbanización de asentamientos amazónicos; educación rural; electrificación rural; desarrollo fronterizo. En 2014, estos esfuerzos se incorporaron como parte del proceso de "asociación estratégica" entre ambos países.
Colombia	2009	Seis reuniones de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica Colombia - Perú.
Chile	2007- 2012	Tres reuniones de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica Chile - Perú.
Ecuador	2010	<i>III Reunión del Comité Técnico Binacional de Asuntos Sociales, Culturales y de Cooperación</i> . Se lograron compromisos en educación, cultura, salud y cooperación técnico-científica.
Paraguay	2007 - 2008	<i>I reunión de comisión mixta de cooperación técnica y científica Paraguay - Perú</i> y el compromiso de seguir cooperando se expresó en la reunión de los Cancilleres de las dos repúblicas en 2008.
México	2005 - 2007; 2012 - 2014	En 2007 se firmó el Acta final de la IX Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica México - Perú
Guatemala	2008	I Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica 2009 - 2011
El Salvador	2008	Acta de la III Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica.
EE.UU.	2009	<i>II Reunión del Grupo Bilateral de Trabajo de Defensa Perú-EE.UU.</i> : trabajo acerca de ciencia y tecnología en las áreas de seguridad. De tal modo que EEUU se comprometió a desarrollar la

		organización de los sistemas de ciencia y tecnología del Perú en el sector Defensa, así como la aplicación de tecnología de inteligencia, vigilancia y reconocimiento para monitorear las zonas fluviales de la sierra y la selva peruana así como el espacio marítimo de la costa norte. Traslado de la sede de la Oficina de Medioambiente, Ciencia, Tecnología y Salud estadounidense (MCTS) para América del Sur, de Brasilia a Lima.
Canadá	2009	Durante la cumbre APEC, en Singapur, se llevó a cabo la <i>IV Reunión del Mecanismo de Consulta y Coordinación Bilateral Perú- Canadá</i> , se trataron temas vinculados a la creciente cooperación canadiense al desarrollo y la implementación del TLC entre ambos países y se exploraron nuevas áreas de interés de la agenda bilateral post TLC, tales como cooperación en ciencia y tecnología.
España	2008 - 2013	Se suscribió el <i>Plan de Asociación Estratégica Perú - España</i> , que se basa en tres ejes: (i) concertación bilateral; (ii) crecimiento económico, desarrollo social, cooperación y migración; y (iii) educación, cultura, ciencia y tecnología.  Declaración sobre Iniciativa de Movilidad de Talentos para la Transferencia del Conocimiento y el Desarrollo (2013), para promover la movilidad de investigadores para mejorar los recursos humanos e incorporarlos en los procesos productivos y formativos, propiciando la transferencia de conocimientos técnicos y experiencia.
Portugal	2013	Acuerdo de Cooperación entre el CONCYTEC y la Fundación para la Ciencia y Tecnología de Portugal, para cooperar en gestión del conocimiento, proyectos de ciencia y tecnología; especialización de profesionales calificados; y alianzas estratégicas entre empresas e instituciones académicas.
Rusia	2008- 2009- 2010	Acuerdo de Cooperación en Materia de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica entre la Academia Rusa de Ciencias y el CONCYTEC. En 2009, se trabajaron temas de cooperación en las áreas de pesca, agricultura y energía nuclear. En 2010, cooperación institucional entre la <i>Universidad Nacional de Ingeniería (UNI)</i> y la <i>Universidad del Sur Oeste de Rusia (UESOR)</i> .
República Checa	2006 - 2009 2010 - 2012	Programa de Cooperación en el área de cultura, educación, ciencia y deporte entre el Perú la República Checa para los años 2006-2009 y 2010-2012.
Letonia	2007	Acuerdos institucionales de cooperación científica y educacional
Polonia, Rumanía y Hungría	2008	Programa de Intercambio y cooperación en las áreas de educación, cultura, ciencia, juventud y deportes para los años 2008-2011, que se ratificaron en 2012.
India	2008 - 2010 2010 - 2012	Protocolo de Cooperación de Ciencia y Tecnología entre el CONCYTEC y el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la India. Acciones reforzadas acuerdos en la materia para el 2010 - 2012, junto con acciones para promover el comercio y las inversiones.



Corea	2008 - 2015	Acuerdo de Cooperación Integral que involucraba facilitación del comercio, cooperación en áreas de recursos naturales, energía, infraestructura y ciencia. A nivel institucional, dentro del marco del programa coreano "Knowledge Sharing Program" se involucró al IMARPE y el Korea Ocean Research and Development Institute (KORDI), así como entre el Ministerio de la Producción del Perú y el Ministerio de Tierra, Transporte y Asuntos Marinos de Corea, CEPLAN y el CONCYTEC.
Singapur	2008, 2014	Promoción de inversiones de Singapur en el Perú, se promovió la cooperación técnica, científica y académica
Malasia	2012 - 2013	Memorándum de Entendimiento entre la República del Perú y el Gobierno de Malasia en temas de ciencia, tecnología e innovación, llegando a firmar, en 2013, un Acuerdo Marco de Cooperación Científica y Técnica bilateral.
Israel	2008 - 2015	Acuerdo de supresión de visas para promover la movilidad de personas para promover el intercambio de especialistas en ciencia y tecnología. Se realizó la <i>Reunión del Grupo Conjunto de Trabajo de Cooperación Agrícola Perú - Israel</i> , que propició la cooperación institucional entre el "Mashav" Centro de Cooperación Internacional para el Desarrollo Agrícola (CINADCO); así como se promovió la Cooperación israelí en la reestructuración y modernización del INIA, en colaboración con la Organización de Investigación Agrícola de Israel (ARO), y el Centro Internacional de la Papa (CIP).

<b>Plataforma de Integración - Agenda Temática Multilateral</b>	<b>Año</b>	<b>Instrumentos de coordinación multilateral (reuniones, acuerdos, actas, convenios, planes de asociación)</b>
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	2008	Creación del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, para fortalecer la labor que desarrolla el Grupo de Trabajo de Integración Educativa de la UNASUR creado por iniciativa del Presidente de la República del Perú Programas de ciencia, tecnología e innovación.
Asuntos Antárticos	2009 - 2014	Funcionamiento de la Estación Científica Antártica Machu Picchu (ECAMP): Se realizaron trabajos de mantenimiento, habitabilidad y gestión de residuos. Subprograma de investigación científica por parte del IMARPE, DIGESA, UNMSM, IGN. Gestionar con las autoridades canadienses la cooperación de Canadá encaminada a contar con la infraestructura de investigación científica en la Antártida. Obtener el compromiso de Canadá de apoyar al Perú en este propósito.
Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)	2009	<i>IV Reunión del Comité y de la Red Pan-amazónica de Ciencia y Tecnología e Innovación para la Salud</i> , realizada en Lima. Reuniones organizadas por el MINSa en coordinación con la Cancillería y la Secretaría General de la OTCA. La Reunión del Comité y de la Red fortaleció la capacidad de los países

		miembros de la OTCA para trabajar hacia un enfoque regional para el pleno desarrollo de la salud en la Amazonía.
Cumbre América del Sur – Países Árabes (ASPA)	2010 – 2012	Agenda de Cooperación Sur – Sur en aspectos culturales, económicos, medioambientales, sociales, científica y tecnológica. Cooperación científica en materia de lucha contra la desertificación, cuya presidencia por el lado sudamericano recae en el Perú. Este tipo de cooperación permite a nuestro país desarrollar una actividad de liderazgo en la materia.
Alianza del Pacífico (Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano)	2010	<i>IV Reunión del Grupo de Trabajo sobre Cooperación Económica y Técnica para la Mejora de la Competitividad del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano.</i> Se realizó el “Taller de Ciencia, Innovación y Tecnología en América Latina”, que contó con la participación de expertos internacionales vinculados a la política de innovación y competitividad.
Foro de Cooperación América Latina-Asia del este (FOCOALE)	2010 – 2012	“ <i>XI Reunión de Altos Funcionarios –SOM – del FOCALAE</i> , organizado por el Gobierno de Indonesia, la cual se llevó a cabo en Bali, 2010. Se llevaron a cabo las reuniones de los grupos de trabajo sobre Ciencia y Tecnología; Política, Cultura, Educación y Deporte; Economía y Sociedad y del Subgrupo de Turismo del FOCALAE.  Conseguir financiamiento respectivo por parte del BID, en lo que se refiere al “Proyecto de Programa para el Establecimiento de una Red de Salud para Poblaciones Rurales Dispersas y Aisladas con Recursos Limitados” – “TELEMEDICINA” – presentado por Perú en el (FOCALAE).
Unión Europea	2010 – 2012	Conversaciones con la Comisión Europea (CE) para establecer un <i>Acuerdo de cooperación de Ciencia y Tecnología (CyT) entre el Perú y la Unión Europea (UE)</i> . Se llevaron a cabo la XXXIII Reunión de Altos Funcionarios (SOM) América Latina y el Caribe-Unión Europea, en Bruselas, y la XXXIV Reunión de Altos Funcionarios (SOM), en Santiago, en enero y abril respectivamente. En el marco de estas reuniones se otorgó a la ciudad de Hamburgo la sede de la Fundación EU-LAC y se avanzó con la puesta en marcha de la Fundación EU-LAC. Asimismo, se constató la creciente dinámica de la relación birregional en temas como ciencia y tecnología, lucha contra las drogas y migraciones.  Declaración Conjunta firmada, entre la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea-DGR y el CONCYTEC, para explorar la conveniencia de contar con un “instrumento más formal de cooperación” en el campo de la ciencia y tecnología, es decir, un Acuerdo Bilateral en Ciencia y Tecnología.
ONU	2012 – 2014	El Perú fue seleccionado, por primera vez, como Estado Miembro de la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, del Consejo Económico y Social - ECOSOC para el periodo 2011 – 2014. Presidió el 16o Período de Sesiones de la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de las Naciones Unidas. Participó en reuniones de la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de las Naciones Unidas.

Fuente: Informes anuales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

## BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (APCI)

2013 *Plan Anual de Cooperación Internacional*. Lima.

BRUCE ST. JOHN, Ronald

1999 *La política exterior del Perú*. Lima: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.

COMISIÓN CONSULTIVA PARA LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

2012 *Nueva política e institucionalidad para dinamizar la CTI peruana*. Lima.

COMMISSION ON INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS

2002 *Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy*. Londres.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

2014 *Crear para Crecer*. Lima.

JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA

1976 *Andean Pact Technology Policies*. Ottawa: International Development Research Centre.

MALONEY, William

2002 *Missed Opportunities: Innovation and Resource-Based Growth in Latin America*. Policy Research Working Paper número 2935. Washington, DC: The World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Office of the Chief Economist, diciembre.

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN

2014 *Plan nacional de diversificación productiva*. Lima.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (Committee on Science and Technology Capability at the Department of State)

2015 *Diplomacy for the 21<sup>st</sup> Century: Embedding a culture of science and technology throughout the Department of State*. Washington D.C.: National Academies Press.

SAGASTI, Francisco

- 2004 *Knowledge and Innovation for Development: the Sysiphus Challenge of the 21st Century*. Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
- 2010a *Aprovechar acuerdos comerciales con innovación tecnológica: Una propuesta de agenda de políticas. Documento de Políticas #IDB-PB-114*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 2010b *Políticas de ciencia, tecnología e innovación en América Latina*. Presentación en el seminario sobre ciencia, tecnología e innovación. San José: Ministerio de Ciencia y Tecnología de Costa Rica, 7 de junio.
- 2013 *Ciencia, Tecnología, Innovación. Políticas para América Latina*, Lima/México DF: Fondo de Cultura Económica.

SAGASTI, Francisco y Gonzalo ALCALDE

- 1999 *Development Cooperation in a Fractured Global Order*. Ottawa: International Development Research Centre, 1999

SOTO KREBS, Luis

- 1974 "Algunas ideas sobre institutos tecnológicos". En: STANZICK, Karl-Heinz y Peter SCHENKEL (compiladores). *Ensayos sobre política tecnológica en América Latinas*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- 1976 "Tecnología en el Grupo Andino". En: ORREGO VICUÑA, Francisco (compilador). *Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

WILLIAMSON, John

- 1990 *Latin American adjustment: how much has happened*, Washington, DC: Institute for International Economics.

WORLD ECONOMIC AND SOCIAL SURVEY

- 2009 *Promoting Development, Saving the Planet*. Nueva York: Department of Economic and Social Affairs, United Nations.

## **IV. Los Retos en la Política Multilateral y de Cooperación e Integración**



# Perspectivas del Perú en la ONU y en la OEA

Hugo de Zela

## 1. Introducción

El objetivo del presente capítulo es presentar algunas ideas sobre cuales temas podría priorizar el Perú en dos de los principales foros multilaterales de los que somos parte, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Pero, antes de desarrollar las propuestas, creo conveniente hacer algunos comentarios que permitan considerarlas en su verdadero alcance.

Estos comentarios están dirigidos fundamentalmente a hacer precisiones sobre lo que es realísticamente posible esperar de los organismos internacionales. Y ello me parece necesario porque, cuando se revisa la prensa peruana y de la región, con mucha frecuencia se leen o se escuchan comentarios que reflejan desilusión y expectativas frustradas por la acción de los organismos. Considero que ello se debe, en muchos casos, a suposiciones o demandas que no responden a lo que realmente pueden hacer estas entidades multilaterales.

Precisamente, lo primero que debemos destacar es que se trata de organismos multilaterales, no supranacionales. Es decir, hay ámbitos muy precisos en la actuación de los organismos y además, en la mayor parte de los casos, no existe capacidad de imponer las decisiones a los países miembros. Dicho en otros términos, inclusive cuando hay temas o momentos en los cuales existe un grado de supranacionalidad en las decisiones, existen límites muy estrechos para la acción multilateral y para que esta se aplique a nivel nacional.

Estos límites a la acción no son, por cierto, casuales o inesperados, sino, por el contrario, están normalmente previstos en los instrumentos jurídicos que regulan el funcionamiento de ambos organismos como fruto de la experiencia y de la decisión de sus países miembros de ceder capacidad de toma de decisiones solamente en una medida relativamente menor.

Otra confusión bastante común es la de separar al organismo de sus países miembros, en el sentido de asumir que el organismo es una suerte de ente autónomo de sus integrantes y que puede tomar decisiones alejadas o

diferentes de lo que los mismos deseen. En alguna medida, puntual y específica, puede ser que ello ocurra pero, en la generalidad de los casos, simplemente no es así como funciona el proceso de toma de decisiones multilateral.

Lo que existe es un largo y muchas veces tedioso proceso de negociaciones, donde hay una interacción entre los países miembros para tratar de encontrar cauces comunes para intereses que muchas veces son contradictorios cuando no conflictivos. Ello tiene como efecto casi natural que las negociaciones multilaterales sean, casi siempre, lentas y complejas, con avances y retrocesos frecuentes y que sus resultados sean, también en muchos casos, poco dramáticos, en el sentido de su espectacularidad.

En consecuencia, para tener alguna posibilidad de éxito en un escenario complejo como el descrito, entendiendo el éxito como la promoción y aceptación de las posiciones nacionales, es necesario actuar con un alto grado de coherencia con respecto a nuestro posicionamiento en los citados organismos. Coherencia en el sentido de que nuestra actuación en ellos debería ser congruente con lo que hacemos en el plano bilateral, es decir, en la relación que tenemos, por separado, con cada uno de los países que integran dichas organizaciones. En otras palabras, nuestras posiciones con respecto a los temas que se discuten deberían ser las mismas cuando sostenemos reuniones bilaterales que cuando participamos en los foros multilaterales. Lo menciono porque, si revisamos lo actuado por el país en algunos temas, se podrá verificar que ello no siempre ocurre. Si se guarda coherencia, se potencia entonces la capacidad de acción y de influencia.

Lo anterior implica entonces que las prioridades que se definan para la actuación en el plano multilateral deben ser las mismas, o por lo menos estar alineadas, con aquellas que se fijen para la actuación bilateral y naturalmente también para lo que hagamos en los diversos mecanismos de concertación que existen en la región. En pocas palabras, las prioridades y objetivos deben definirse en el ámbito nacional y expresarse en los diferentes planos de actuación internacional. Esto, que parece una verdad de perogrullo, no siempre ocurre y, por consiguiente, se pierde presencia y eficiencia, dificultándose así la consecución de los objetivos nacionales.

En consecuencia, para formular propuestas debemos partir de la realidad peruana, es decir, hay que considerar que el nuestro es un país mediano con una capacidad de influencia en los organismos acorde con esa realidad. Por consiguiente, es necesario concentrar esfuerzos en algunos temas que, por distintas razones, pueden ser relevantes para el Perú.



## **2. Organización de las Naciones Unidas**

En la ONU se trata una muy amplia diversidad de asuntos y el Perú ha tenido, a lo largo del tiempo, actuaciones destacadas en varios de ellos. En la actualidad hay, sin embargo, negociaciones en curso, que continuarán en el futuro próximo, sobre cuatro asuntos que son de carácter central para nuestro país por su influencia directa. Me refiero a las operaciones de mantenimiento de la paz, en las cuales venimos participando desde hace varios años; a las negociaciones sobre el cambio climático, que tuvo al Perú como sede de una Conferencia de las Partes de la Convención sobre el Cambio Climático; al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas, previsto para el año próximo y a las negociaciones para la definición de la Agenda de Desarrollo Post-2015. En estos cuatro asuntos existe una capacidad peruana de influir en las negociaciones y de proteger e impulsar nuestros intereses nacionales.

### **2.1. Operaciones de mantenimiento de la paz**

El Perú participa activamente en este tipo de operaciones desde fines de la década del 50 y hemos contribuido, en total, con casi 7000 efectivos. En la actualidad tenemos desplegados 189 efectivos militares en siete operaciones de mantenimiento de la paz, en la República Democrática del Congo, en República Centroafricana, en la República de Sudán del Sur, en Abyei, en Darfur y, finalmente, 165 efectivos en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. Hemos también ofrecido ampliar nuestra participación en la Misión en la República Centroafricana con una compañía de construcción y mantenimiento de aeródromos.

Nuestra prolongada participación en este tipo de misiones se debe al convencimiento de que las mismas son útiles para conseguir uno de los principales objetivos de la ONU, es decir, el mantenimiento de la paz mundial a la cual consideramos que todos los miembros deberían contribuir, en la medida de sus posibilidades. Y también porque, al participar, nuestros militares adquieren experiencia y porque la intervención nuestra es pagada por la ONU y, por consiguiente, no presume gastos para el país.

Dada nuestra presencia en esas misiones, es evidente que debemos estar prioritariamente involucrados en todas las negociaciones que se dan en el seno del organismo sobre la marcha de las mismas y también en aquellas donde se establecen las “reglas de juego” para su integración y despliegue.

Como es sabido, se han producido una serie de críticas al funcionamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz y ello ha generado una viva discusión en el organismo mundial. Como parte de este proceso, el Secretario

General de la ONU decidió designar a un Panel Independiente de Alto Nivel para revisar las políticas y procedimientos de las operaciones de paz, teniendo como norte la mejora en la efectividad de estas. El carácter multidimensional y la complejidad de las tareas de estas misiones presentan desafíos difíciles pues deben atender necesidades diferentes como las referidas a la paz, la seguridad, el desarrollo, la construcción de institucionalidad, fortalecimiento del estado de derecho, la defensa y promoción de los derechos humanos, la provisión de asistencia humanitaria y la protección de civiles, por mencionar solamente los principales.

El Panel presentó, en el mes de junio, su Informe al Secretario General e hizo recomendaciones sobre un conjunto de importantes temas. Entre ellos:

- la conveniencia de prevenir conflictos, es decir, generar un sistema efectivo de alerta temprana que permita detectar los problemas antes que se presenten o, por lo menos, detectarlos en un estadio inicial.
- la necesidad de brindar a los efectivos entrenamiento y medios para proteger a los civiles
- brindar a las operaciones los recursos y medios necesarios para su desarrollo efectivo

Estas recomendaciones son sensatas y positivas y deberían contar con nuestro apoyo. El Perú debería continuar teniendo una presencia importante y participando activamente en las discusiones sobre las recomendaciones de este Panel, para impulsar su aceptación.

## **2.2. Cambio climático**

Como se recordará, hace pocos meses tuvo lugar en Lima el 20 Período de Sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Dicha reunión fue una muestra del profundo compromiso del Perú con un tema que es esencial para nuestro país.

Es claro que el Perú es uno de los países que ya ha empezado a sufrir y sufrirá más los efectos del cambio climático, según lo afirman múltiples estudios efectuados sobre el particular. Es por ello que, desde el inicio del proceso negociador, nuestra delegación ha tenido una muy activa participación en las negociaciones.

Sin embargo, la reunión de Lima, si bien produjo algunos resultados positivos, no permitió un avance importante en el proceso negociador. Ello hace necesario intensificar los esfuerzos para que la próxima reunión, prevista para

fin de año en París, pueda lograr un mayor grado de éxito. Hacia ese fin se viene trabajando intensamente en la actualidad.

Hay una serie de temas que necesitan ser resueltos para hacer posible ese objetivo. Los principales son los siguientes:

La definición de un objetivo preciso para el aumento de la temperatura promedio como resultado de las eventuales acciones de mitigación. La discusión en ese punto implica definir cómo se medirán las contribuciones nacionales y cuál debería ser el nivel que estas tengan para mantener el aumento de la temperatura por debajo de los 2°C. Inclusive se discute si ese nivel de 2°C debe mencionarse explícitamente, si se debe fijar una fecha precisa para lograrlo, entre otros varios puntos de carácter técnico que se están negociando.

Otro asunto se refiere a las acciones de mitigación. En primer lugar se discute si todos los países desarrollados y en desarrollo deben adoptar el mismo tipo de compromisos y las mismas reglas para cumplirlos (por ejemplo, tipo de compromiso, escala, cobertura, plazos, carácter legal, entre otros). El principio bajo el cual se negocia es el de responsabilidades comunes pero diferenciadas, que trasunta una difícil negociación en cuanto a la responsabilidad en el origen del problema que se enfrenta, las capacidades diferentes en el plano económico y tecnológico y la salvaguarda de que las medidas que se adopten no deben impedir el derecho al desarrollo de los países emergentes y menos desarrollados. La falta de acuerdo sobre estos parámetros ha llevado a un concepto peculiar, es decir la auto-diferenciación, mediante el cual se invita a los países a determinar de manera autónoma sus futuras contribuciones de mitigación. Sin embargo, en la reunión de Lima se consiguió un acuerdo importante en el sentido de que no debe haber retroceso en los compromisos futuros con respecto a los compromisos actuales de cada parte.

El tercer tema central en la negociación es la adaptación climática, que se refiere a si el futuro acuerdo debe contener un objetivo global o varios objetivos en materia de adaptación, si se debe obligar o alentar a las partes a incorporar acciones de adaptación a sus planes de desarrollo, si debe haber una obligación explícita de asistencia financiera y tecnológica para dichos planes. La meta en este caso sería lograr que exista una paridad política y/o legal en la adaptación respecto de la mitigación.

El cuarto tema es el financiamiento climático, es decir el nivel cuantitativo de compromisos esperado por parte de los países desarrollados. La discusión allí se centra en si el financiamiento climático debe seguir siendo una obligación exclusiva de los países desarrollados, si debe establecerse obligaciones

vinculantes para que se incremente los niveles de financiamiento, si se debe fijar una meta financiera colectiva y si se debe incluir provisiones para dar previsibilidad al financiamiento. También se discute si debe haber una revisión periódica de los compromisos financieros. En Lima se consiguió recordar a los países desarrollados su obligación de proveer financiamiento.

Un quinto tema es la transferencia y desarrollo de tecnologías para la mitigación y adaptación climática. Este tema se discute porque no se ha logrado acordar acciones multilaterales efectivas, aunque se ha avanzado en el acopio de información y algunas definiciones relativas a las necesidades tecnológicas. Un aspecto importante en las discusiones es el relativo a los derechos intelectuales que están mayoritariamente en manos de empresas en países desarrollados.

Hay otros importantes aspectos que aún están siendo negociados y que tienen que ver con la formación de capacidades y la necesidad de un soporte institucional para apoyarlo, el manejo de los mercados internacionales de carbono, los mecanismos de reporte y verificación de la Convención y la forma legal que tendrá el eventual acuerdo en París, es decir, si se formulará como un conjunto de reglas de cumplimiento obligatorio o si habrá solamente regulaciones sobre la forma que adoptarán las contribuciones voluntarias.

Como puede observarse, estamos aún lejos de lograr compromisos específicos para impedir que el cambio climático siga profundizándose y afectando a nuestro país. Es por ello indispensable participar de manera muy activa en las negociaciones para lograr que en la reunión mundial en París se pueda alcanzar un acuerdo, que ya es impostergable.

### **2.3. Asamblea General sobre drogas**

A comienzos de 2016 se llevará a cabo un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para “examinar los progresos en la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre cooperación internacional a favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas”. Como es obvio, este es un tema de gran importancia para nuestro país, teniendo en cuenta que uno de los principales objetivos de esta reunión es examinar las mejores prácticas en materia de reducción de la demanda y de la oferta y en materia de cooperación internacional.

En forma preparatoria la Comisión de Estupefacientes efectuó, en 2014, un examen de alto nivel sobre este asunto y señaló algunos temas de discusión. Entre ellos, el aspecto de salud pública del problema, la disponibilidad de información sobre el mismo, la despenalización de la posesión y consumo

personal, la necesidad de un enfoque multidisciplinario, equilibrado e integrado sobre oferta y demanda, la necesidad de mantener mecanismos de fiscalización de los precursores, la cooperación transfronteriza, el tráfico por mar, la pena de muerte para los delitos relacionados con las drogas, las medidas de reducción del daño, el uso e intercambio de mejores prácticas, por citar solamente las principales. La Comisión analizó también lo relativo al desarrollo alternativo y al lavado de activos e indicó lo siguiente:

Sobre desarrollo alternativo: que debe basarse en el principio de responsabilidad común y compartida y contar con el apoyo de la cooperación internacional; que los mecanismos de vigilancia son importantes; que hay necesidad de prestar apoyo financiero sostenido a los programas de desarrollo alternativo y que este último debe ser uno de los principales temas de debate en la Asamblea General de 2016.

Sobre lavado de activos: la importancia de la cooperación internacional para intercambiar información para combatir el blanqueo de dinero; la necesidad de capacitación permanente y la importancia de la cooperación policial y judicial.

La posición que ha mantenido el Perú sobre el tema es, fundamentalmente, reforzar las políticas existentes para afrontar el problema mundial de las drogas. Así lo han expresado los representantes nacionales en las discusiones. En suma, la reducción de la demanda y de la oferta, incluido el desarrollo alternativo y la cooperación judicial deben abordarse de manera integral y equilibrada y multidisciplinaria. En el marco del principio de responsabilidad común y compartida el papel de la cooperación internacional en los esfuerzos nacionales debe aliviarse. Asimismo han sostenido que la vigencia de las convenciones internacionales en materia de drogas debe reiterarse.

Puntos centrales de la posición peruana han sido que el principio de responsabilidad común y compartida debe guiar las acciones individuales y conjuntas de todos los Estados y asegurar su compromiso equitativo, fomentando la cooperación internacional. Asimismo ha destacado el abordaje equilibrado de todos los pilares del proceso de lucha contra el problema mundial de las drogas, es decir, la reducción de la demanda y de la oferta, incluyendo el desarrollo alternativo integral y sostenible, la lucha contra el lavado de activos y la cooperación judicial. El Perú se ha manifestado en contra de la posición de algunos países que buscan ampliar los márgenes de autonomía de los Estados para aplicar enfoques de lucha diferentes. También han sostenido los delegados peruanos que las Convenciones de Naciones Unidas sobre drogas constituyen la piedra angular del sistema internacional de control de drogas y que el desarrollo alternativo, integral y sostenible es

parte esencial de nuestra estrategia de fiscalización de cultivos. Finalmente, Perú ha sostenido que las alternativas al encarcelamiento deben aplicarse en los casos de drogodependientes que han cometido delitos menores relacionados con las drogas y que las penas deben estar sujetas a la legislación nacional de cada país.

Como se habrá podido observar en este breve resumen de la posición peruana, el enfoque es conservador, en el sentido de que no debe haber grandes cambios en las formas en que la comunidad internacional está enfrentando el problema mundial de las drogas. Haré un comentario sobre esta posición un poco más adelante en este artículo cuando comente el informe regional sobre el problema de las drogas, hecho en el marco de la OEA.

#### **2.4. La Agenda de Desarrollo Post-2015**

Como se recordará, hace aproximadamente 15 años se fijaron las Metas de Desarrollo del Milenio en las Naciones Unidas. Este fue un avance importante en los compromisos para lograr mayores niveles de prosperidad en el mundo. Dichas metas permitieron o facilitaron importantes avances en diversas áreas. Sin embargo, hubo diferentes grados de avance en su consecución. Es por ello que, en el marco del organismo mundial, se está llevando a cabo una negociación para definir la Agenda de Desarrollo Post-2015, en la cual el Perú está participando activamente.

Esta nueva agenda busca construir sobre la base de las metas, para completar aquellas que no pudieron lograrse y se está trabajando para aprobarla en una reunión especial a nivel de Jefes de Estado prevista para septiembre de este año, en el marco de la Asamblea General. La agenda fija como año para alcanzar los objetivos a ser establecidos en el 2030. Uno de los principales objetivos que se está intentando lograr es la desaparición de la pobreza y del hambre para esa fecha. La agenda plantea acciones muy amplias, que incluyen a los seres humanos y al planeta para lograr la prosperidad y la paz.

El proceso de negociaciones es complejo y se produce en diversos ámbitos. Se ha definido un calendario de reuniones intergubernamentales que ya ha empezado a cumplirse.

La primera reunión tuvo lugar a fines de enero y su objetivo fue hacer un balance e inventario de lo avanzado en la elaboración de la futura agenda. En la segunda reunión, a fines de febrero, el tema central fue la declaración que dará contexto a la agenda. La tercera concentró sus tareas en la elaboración de los indicadores de la Comisión de Estadística de Naciones Unidas, la discusión de una propuesta de revisión técnica y la modificación de algunas de las

metas, así como la vinculación con la Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo. La cuarta reunión se dedicó a los medios de implementación. La quinta reunión tuvo lugar en mayo y se centró en el seguimiento y revisión de la Agenda para el Desarrollo.

En esta última reunión se discutió un resumen del proceso de negociación y se concentraron esfuerzos en revisar 21 metas contenidas en la propuesta. También se discutió lo relativo a la elaboración de los indicadores. Finalmente, se preparó la realización de los diálogos interactivos que tendrán lugar en la reunión en septiembre. Estos diálogos cubrirán aspectos relacionados con las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo y en los mismos también habrá oportunidad de discutir lo relativo a temas como la igualdad de género, el empoderamiento de mujeres y niñas y la priorización de las necesidades de los grupos vulnerables, como niños, personas con discapacidad, indígenas y migrantes. Estos diálogos se focalizarán en seis temas que ya están prácticamente definidos en las negociaciones preparatorias:

1. Terminar con la pobreza y el hambre
2. Las inequidades, el empoderamiento de las mujeres y niñas y “no dejar a nadie atrás”
3. Promover el desarrollo económico sostenible, la transformación y asegurar el consumo sostenible y la producción
4. Proteger al planeta y combatir el cambio climático
5. Construir instituciones efectivas, inclusivas y responsables para alcanzar el desarrollo sustentable
6. Lograr una alianza global revitalizada.

Paralelamente se negocia en el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible en el marco del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Se espera que esta instancia proporcione un liderazgo político, orientación y recomendaciones para el desarrollo sostenible y que permita hacer un seguimiento al cumplimiento de los compromisos en materia de desarrollo sostenible. El Perú participa activamente en este Foro.

Hasta el momento se ha conseguido producir una primera aproximación a lo que sería el texto de la Agenda, que tiene cuatro elementos.

El primero, es un preámbulo que contiene algunas definiciones fundamentales y definitorias de lo que será la Agenda. Allí hay temas importantes para nuestro país como el del carácter multidimensional de la pobreza, la agricultura sostenible, el empleo, el papel de la cultura como facilitador del desarrollo sostenible. En este último asunto el Perú promueve que se tome en

cuenta el entendimiento intercultural, la tolerancia, el respeto mutuo y una ética de ciudadanía global y responsabilidad compartida. También en el preámbulo se trata el tema del reconocimiento de la pobreza como el mayor desafío global y su erradicación como requisito indispensable para el desarrollo sostenible.

En el segundo se negocia lo relativo a la medición de los objetivos de desarrollo sostenible y sus metas utilizando un conjunto de indicadores regionales y nacionales que serán desarrollados por los Estados miembros. En cambio los indicadores globales serán desarrollados por un grupo de expertos.

El tercer elemento es el que tiene que ver con los medios de implementación y la alianza global para el desarrollo sostenible. Y finalmente, el cuarto elemento se refiere específicamente al seguimiento y revisión respecto del progreso en la implementación de los objetivos y metas durante los próximos 15 años.

### **3. Organización de los Estados Americanos**

El principal organismo multilateral de la región trata una gran diversidad de temas. Muchos de ellos se discuten también en las Naciones Unidas. Por eso es necesario, como decíamos al inicio del presente artículo, que la política exterior guarde coherencia y que nuestros planteamientos no difieran en ambos foros. También es válida la afirmación de que no es conveniente ni posible tener una presencia en todos los temas. Es por ello que, en el plano regional, concentraré los comentarios en las áreas de actividad en las cuales el Perú tiene trayectoria reconocida y puede ejercer influencia. Me refiero a los temas de democracia y derechos humanos, lucha contra las drogas y algunos asuntos vinculados a la seguridad regional.

#### **3.1. Democracia**

En cuanto al primero, democracia, la OEA tiene una larga trayectoria, en la cual el Perú ha tenido importantes contribuciones. El tema ha estado presente desde que se fundó la Organización, aunque ha tenido altibajos en su tratamiento. En la etapa inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial se impuso un concepto de democracia que se contraponía como alternativa al comunismo y la OEA respondió a ello actuando en consecuencia. Ejemplo claro es la suspensión de Cuba en el organismo. En los años setenta esta concepción empieza a cambiar junto con la caída de las dictaduras en la región y surge allí, además, la Convención Americana de Derechos Humanos a fines de 1969. En los ochenta hay un renovado impulso a la defensa y promoción de la democracia, que se evidencia en la actividad del organismo en el conflicto en América central y la aprobación de varias decisiones trascendentes, como la modificación de la Carta de la OEA en 1985, que incorpora la



promoción y consolidación de la democracia representativa como objetivo esencial de la OEA y, poco después, a comienzos de los noventa, se inician las observaciones electorales modernas, se crea la Unidad para Promoción de la Democracia (UPD), se aprueba la resolución 1080 (para sancionar a quienes interrumpen procesos democráticos en algún país miembro).

En todos esos momentos, hubo una participación importante del Perú, como promotor de esas decisiones y como proponente de algunas iniciativas para llevarlas adelante. Así fue que participamos activamente en la negociación de la resolución 1080 e impulsamos la creación de la UPD.

Más adelante, a comienzos del siglo XXI, se genera —en gran medida por iniciativa e impulso del Perú, como proponente del primer texto en la negociación— la Carta Democrática Interamericana, que se aprueba en Lima, en septiembre de 2011. Este instrumento tiene, como elementos novedosos, el reconocimiento del derecho a la democracia de los pueblos de América y la obligación de sus gobiernos de promoverla y defenderla. Fue un momento especialmente importante porque la coincidencia de puntos de vista que existió entre los gobiernos de la región no se ha repetido.

Hoy en día, 14 años después de su aprobación, nos encontramos en una situación diferente puesto que las discrepancias ideológicas han hecho que el consenso que refleja la Carta Democrática ya no exista. Ha surgido, con el impulso de los países integrantes de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), una nueva definición de democracia, denominada como democracia participativa, que impugna el paradigma de la democracia representativa, sobre el cual se construyó la Carta Democrática. Y ello tiene un efecto directo y paralizante en la acción del organismo hemisférico, que ha dejado de actuar en ocasiones en que la aplicación de la Carta Democrática hubiera sido muy positiva. Esta situación debería ser encarada y superada.

Es por ello que sería deseable concentrar esfuerzos en lograr una definición más clara y precisa de los conceptos utilizados en la Carta, como alteración del orden constitucional o grave afectación del orden democrático para que, cuando surja un caso, no se paralice la capacidad de respuesta del organismo. Sería también importante concordar medidas preventivas, que permitieran actuar a la OEA antes de que se produzcan alteraciones al orden democrático. Paralelamente sería también aconsejable desarrollar acciones de promoción y educación de la democracia, con el propósito de fortalecer la institucionalidad. Y, finalmente, sería útil encargar al Secretario General que tenga un papel más activo y oportuno frente a las amenazas de alteración de la democracia.

En otro plano, es muy conveniente continuar apoyando la realización de observaciones electorales por parte de la OEA las que, con el paso de los años, se han convertido en procesos muy bien concebidos y ejecutados y que realmente contribuyen a fortalecer los procesos democráticos con las recomendaciones contenidas en sus informes, las cuales deberían tener un seguimiento más metódico por parte de los órganos políticos de la OEA.

En este tipo de iniciativas y posiciones el Perú tiene una larga y positiva trayectoria y debería, en consecuencia, tener un papel de liderazgo para impulsarlos.

### **3.2. Derechos humanos**

En cuanto a los derechos humanos, en el año 2011 se inició un importante proceso de diálogo, en el que participaron los Estados Miembros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la sociedad civil para analizar y modernizar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Este fue un proceso largo y difícil, marcado inicialmente por la desconfianza y malos entendidos. Sin embargo, el proceso se llevó adelante y, finalmente produjo, luego de casi dos años de trabajo, un resultado que fue aceptado por todos los participantes. Ello permitió un avance importante en el Sistema.

Mirado en retrospectiva, el proceso marcó un hito. En primer lugar, se dio un cambio de paradigma en las relaciones entre los Estados y la Comisión. Hoy existe un diálogo más efectivo, en un marco de mayor respeto, en el que se hacen esfuerzos por una mejor comprensión de los puntos de vista divergentes. Hay también un entendimiento más acabado de la riqueza y complejidad del Sistema. En el transcurso del proceso quedó evidenciado que las necesidades de protección de los derechos humanos de los ciudadanos de la región han evolucionado y se han incorporado nuevas temáticas que superan el contexto histórico tradicional de la protección de los derechos humanos en América Latina. Teniendo esto último en cuenta, hay un convencimiento generalizado de que el esfuerzo por mantener y ampliar los canales de diálogo debe ser permanente y que este diálogo debe darse, inclusive y sobre todo, acerca de los temas más controversiales.

Pero este proceso, con lo importante que fue, no pudo resolver dos de los principales problemas que aún hoy existen. El primero, es la falta de un financiamiento adecuado para el funcionamiento del Sistema, pues los fondos para la defensa y promoción de los derechos humanos en la OEA aún dependen, en excesiva medida, de fuentes extra regionales. Ello debería corregirse.

Y lo segundo es que el enorme retraso en el procesamiento de los casos individuales de denuncias presentadas ante la Comisión Interamericana continúa sin resolverse, llevando a que algunas peticiones se atiendan inclusive años después de ser presentadas. Ello es, simplemente, inaceptable y debe ser resuelto.

Es también de prioritaria importancia para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos su falta de universalización, por lo que se hace necesario hacer un decidido esfuerzo para lograr la participación en el mismo de todos los países miembros.

### **3.3. Lucha contra las drogas**

En el tema de lucha contra las drogas se produjo un importante encargo en la Cumbre de las Américas, en 2012, en Cartagena de Indias, cuando los Presidentes solicitaron a la OEA un informe sobre el problema de las drogas en las Américas. Un año después el Informe se entregó y contuvo importantes hallazgos.

Así, por ejemplo, se destacó que el problema se manifiesta de manera diferente según las distintas realidades específicas pues tiene una variedad y extensión de desafíos. En pocas palabras, “no existe un solo problema relacionado con las drogas sino múltiples problemas asociados, a su vez, a la diversidad de características de nuestros países pero también a la posición que ellos ocupan con relación al problema”. Ello implica que no hay fórmulas universales de lucha contra las drogas sino una variedad de respuestas válidas. En consecuencia no parece razonable descalificar las distintas experiencias que se están dando en países de la región y pretender que la única opción correcta es la propia. Parecería más adecuado fomentar una discusión amplia del tema, con espíritu abierto, para analizar opciones diferentes y aprender de las experiencias ajenas. En este debate, por cierto, el Perú podría jugar un papel importante por su experiencia en el tema.

Debe resaltarse que el debate del tema en la OEA tiene entonces dos planos. El primero es la revisión que se está haciendo de los acuerdos adoptados en el marco de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD), que tendrá un hito importante en su reunión en nuestro país, en noviembre, y el segundo es la concertación de posiciones con miras a la conferencia mundial en Naciones Unidas en 2016. En ambos casos sería positivo que el Perú participe con espíritu constructivo para encontrar puntos comunes con los otros países de la región.

### **3.4. Seguridad hemisférica**

Finalmente, el tema de seguridad hemisférica es de gran importancia. En la OEA se discuten asuntos de directa relevancia para nuestro país y en ellos deberíamos tener una participación activa en los debates.

Ya se ha mencionado el problema del narcotráfico, pero también se trata lo relativo al lavado de dinero, la trata de personas, el tráfico de armas, el terrorismo, el ciber delito y el crimen organizado. En todos estos temas es indispensable la cooperación internacional para tener éxito en su combate. Y más aún cuando se trata, como en este caso, de países de la misma región, que enfrentan desafíos similares.

La remoción de las minas anti personal es otro tema de seguridad en el cual tenemos un interés directo, pues aún vivimos, especialmente en la zona de frontera, el peligro de la existencia de un número importante de estos artefactos que deben ser removidos. Y deberíamos asimismo luchar por la proscripción de su uso.

La cooperación judicial para enfrentar las distintas manifestaciones del fenómeno de la criminalidad es también posible impulsarla desde la OEA. Un ejemplo claro de ello son las convenciones sobre cumplimiento de sentencias o traslado de prisioneros, que deberían continuar perfeccionándose y profundizando. Junto a ello el impulso a la cooperación policial es otro tema de singular trascendencia en la lucha contra el delito.

Estos temas, y otros de similar importancia, serán tratados en la Reunión de Ministros de Seguridad Pública y en el Período anual de sesiones de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD), que tendrán lugar en noviembre de 2015, en el Perú.

Como habrá podido observarse en esta breve revisión de algunos de los temas que se negocian en la ONU y en la OEA, hay asuntos que interesan al Perú y que afectan directamente a nuestra población. Así es, por ejemplo, en el caso del tráfico de drogas ilícitas, en los efectos del cambio climático, en los temas de seguridad y, naturalmente en la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos. Es por ello que se hace necesario que nuestro país participe activamente en las deliberaciones, fijando objetivos claros e impulsándolos de manera coherente en los debates para que sus resultados nos produzcan beneficios

# La posición peruana frente a la UNASUR y la CELAC

Sebastien Adins

## 1. Introducción

En la década pasada se ha visto la creación de varios nuevos mecanismos de cooperación en América Latina. Esta tendencia estuvo profundamente marcada por el contexto histórico de los últimos años. Así, para empezar, coincidió con la llegada al poder de líderes progresistas en los principales países de la región (salvo Colombia y México), quienes no solamente tenían en común su cuestionamiento del paradigma neoliberal y su búsqueda para repotenciar el papel de los Estados nacionales en sus sociedades respectivas, sino también sus llamados a la construcción de un nuevo orden mundial con una mayor autonomía para la región<sup>1</sup>. En segundo lugar, luego del fin del bipolarismo y, más aún, ante las políticas unilaterales del expresidente George W. Bush en el marco de la “Guerra contra el Terror”, creció la percepción de que la región había perdido su importancia estratégica para Washington, a favor de otras regiones en el mundo como el Medio Oriente, Asia Central y el Pacífico. Esto no solamente originó un creciente enfriamiento de las relaciones con Estados Unidos de América (EE.UU.), sino además permitió una mayor autonomía frente al hegemon para un número de países, entre ellos, primordialmente Brasil y Venezuela, ambos en búsqueda de algún tipo de liderazgo en la región. Por último, cabe mencionar que desde la década pasada se empezó a observar el agotamiento de la etapa de integración asociada con el modelo del “regionalismo abierto” —presente en bloques como la CAN, el MERCOSUR y el SICA—, casi exclusivamente enfocado en aspectos comerciales de integración. Estas tres dimensiones, entre otras, conllevaron a que empezara a surgir un nuevo enfoque de regionalismo, primero en el MERCOSUR con el “Consenso de Buenos Aires” de 2003<sup>2</sup> y luego, con mayor impulso, a través la creación de la

---

<sup>1</sup> Uno de los principales canales regionales a través de los cuales se propagaron dichas ideas fue el Foro de Sao Paulo, en cuyo marco se reúnen anualmente numerosos movimientos y partidos de la izquierda de América Latina desde 1990.

<sup>2</sup> El Consenso de Buenos Aires de 2003, suscrito por los entonces presidentes Néstor Kirchner e Ignacio Lula da Silva, buscó revitalizar al Mercosur, en crisis desde 1998. El acuerdo convocó a la intensificación de la unidad regional, el rechazo al unilateralismo en el ámbito internacional y la concreción de políticas nacionales activas a favor del empleo y la producción. De alguna manera le devolvió al Mercosur parte de su carácter político y desarrollista, tal como estuvo presente en el formato original de Raúl Alfonsín.

Comunidad Sudamericana de Naciones (2004), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (o ALBA, 2004), la Unión de Naciones Suramericanas (o UNASUR, 2008) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (o CELAC, 2010). La única excepción en este marco es la Alianza del Pacífico que quedó establecida en el año 2012, y aún sigue fiel a los postulados del regionalismo abierto.

Más allá de las diferentes denominaciones que han recibido estos nuevos proyectos regionalistas —“cuarta ola de regionalismo latinoamericano”, (Dabène, 2004) “regionalismo post-liberal”(Veiga da Motta y Ríos, 2007) o “regionalismo post-hegemónico”(Riggirozzi y Tussie, 2012)—, todos, salvo la Alianza, tienen en común un enfoque multidimensional, su intento de servir como foros de concertación política y la flexibilidad como nueva metodología, en el sentido de estar abiertos a una integración diferenciada, tanto a nivel de contenido, como en el ámbito temporal y espacial<sup>3</sup>.

En este capítulo se analizará cuál ha sido, hasta ahora, la relevancia de dos de estos nuevos mecanismos, la UNASUR y la CELAC, para la región en general; qué posición el Perú ha mantenido frente a ellos y; en función de las experiencias pasadas, cuáles son las perspectivas a mediano plazo, tanto para los mismos organismos como para las relaciones entre ellos y el Perú.

## **2. La UNASUR**

### **2.1. Orígenes y funciones de la UNASUR**

Básicamente, se puede distinguir tres etapas en lo que concierne a la consolidación de la UNASUR como bloque regional. El primer momento crucial fue la primera Reunión de Presidentes de América del Sur —los diez Estados latinoamericanos más dos caribeños, Guyana y Surinam—, convocada en el año 2000 por el entonces presidente brasileño F. H. Cardoso en Brasilia. Como resultado de la reunión, se emitió el “Comunicado de Brasilia” que identificó cinco áreas de cooperación entre los doce países: el fortalecimiento del estado

---

<sup>3</sup> Lamentablemente, tanto en las declaraciones oficiales como en los medios de comunicación se suele confundir los términos de integración y cooperación. Mientras que el primero implica la construcción de una institucionalidad combinada con la pérdida parcial de la soberanía nacional (mediante instrumentos supranacionales como la toma de decisión por mayoría y la prioridad de las normas comunitarias sobre la legislación nacional), la cooperación meramente se refiere a la decisión de varios gobiernos de trabajar conjuntamente en algún ámbito determinado. Así, mientras que la Unión Europea y, al menos en su primera etapa de existencia, la CAN, pertenecen al primer grupo, tanto la UNASUR como la CELAC —más allá de sus diferencias en cuanto a institucionalidad— constituyen ejemplos de cooperación.

de derecho y la democracia; la creación de un área de libre comercio sudamericano; la integración física (mediante la recién creada IIRSA); la lucha contra las drogas; y la cooperación respecto a conocimiento y tecnología<sup>4</sup>. Cuatro años más tarde e inaugurando así una segunda etapa, en las ciudades peruanas de Cusco y Ayacucho se tomó la decisión de institucionalizar a dichas cumbres sudamericanas (bienales) con el establecimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), dotada de una Secretaría *pro tempore*. Siguiendo la arquitectura del regionalismo europeo (vigente hasta el Tratado de Lisboa) basada en tres pilares, la CSN contó con un pilar de infraestructura, competitividad y desarrollo (que posteriormente, además incorporó la integración energética); un pilar de cooperación política; y un pilar de integración económica y comercial, basado en una profundización de la convergencia entre la CAN, el MERCOSUR y Chile, Guyana y Surinam (CAN, 2005).

Finalmente, en una tercera fase que empieza a partir del 2007, ante la creciente influencia ejercida por el bolivarianismo, muy crítico hacia el regionalismo abierto, y las divergencias en la subregión en cuanto al papel del Estado en la economía, el modelo de inserción internacional y el alcance del regionalismo — que hicieron prácticamente imposible una integración comercial—, la CSN quedó reemplazada por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Respecto a la CSN, la UNASUR muestra al menos dos principales diferencias. En primer lugar, si la Comunidad aún tenía un importante componente comercial, la UNASUR constituye meramente un bloque político, acompañado por un modelo de cooperación multidimensional. En este sentido, el Tratado Constitutivo de la UNASUR, ratificado en el 2011, se propone como objetivo:

[...] construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socio-económica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados (UNASUR, 2008).

---

<sup>4</sup> Reunión de Jefes de Estado de América del Sur. *Comunicado de Brasilia*. 2000. Disponible en: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/di1-9-00.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm)>, página consultada el 22 de agosto 2015.

Por otro lado, la UNASUR se diferencia de su antecesor por su mayor grado de institucionalidad. De tal manera que si bien se dio continuidad al sistema de las presidencias *pro tempore* anuales, propio de la CSN, la UNASUR quedó equipada con una Secretaría permanente (estrenada en diciembre del 2014 en el complejo “Mitad del Mundo”, al norte de Quito) y se vislumbró la creación de un Parlamento (llamado “Parlasur”). Asimismo, entre 2007 y 2012, se han creado doce consejos sectoriales en el seno de la UNASUR, entre los que destacan el Consejo Energético, el de Salud, de Energía, de Defensa, de Infraestructura y Planeamiento (que alberga la IIRSA), el Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas y el Consejo Electoral. No obstante, y a pesar de los llamados iniciales a repetir las experiencias supranacionales de la Unión Europea, con su opción de toma de decisiones por consenso y un papel muy reducido para la Secretaría General del bloque, la UNASUR no constituye más que un mecanismo de cooperación y, hasta cierta medida, de coordinación interestatal —más no de integración, propiamente dicho—.

Luego de siete años de su formación, una gran mayoría de analistas percibe que la UNASUR no ha cumplido con las expectativas iniciales. Solamente, en algunos temas como la infraestructura (en el marco de la IIRSA), la salud, la cultura o la educación, se ha visto ciertos avances de cooperación técnica entre los doce miembros. Tampoco el ámbito de seguridad y defensa ha mostrado avances considerables, con la excepción de la Declaración sobre Sudamérica como una “Zona de Paz” (2012) y la aprobación de algunas medidas de fomento y construcción de confianza a nivel regional. Finalmente, si bien la UNASUR inicialmente jugó un papel positivo como foro para la gestión de conflictos —incluso mostrándose más eficaz que la OEA en su momento (Clapper, 2011)<sup>5</sup>—, como ocurrió durante la crisis boliviana de 2008, la crisis diplomática entre Colombia y Venezuela (2010) y, en menor medida, ante el intento de golpe de Estado en Ecuador (2010), en los últimos años no ha tenido mayor éxito en este campo: tanto en la crisis paraguaya de 2012, como en el proceso de diálogo de paz entre el gobierno Santos y las FARC (en curso desde el año 2012), y la crisis política venezolana, la UNASUR no ha podido ejercer mayor influencia.

En este sentido, se puede mencionar al menos tres motivos que explican la escasa dinámica de la UNASUR en los últimos años. En primer lugar, se ha visto

---

<sup>5</sup> Esta percepción al menos quedó demostrada durante un testimonio en el año 2011, cuando ante el Senado estadounidense el Director de Inteligencia Nacional, James Clapper afirmó que: “Regional efforts that lessen U.S. influence are gaining some traction. [...] Organizations such as the Union of South American Nations (UNASUR) are taking on issues once the purview of the OAS. Indeed, South American countries, with one or two exceptions, increasingly are turning to the UNASUR to respond to disputes or unrest in the region” (Clapper, 2011).



una falta de liderazgo del proyecto, indispensable para cualquier tipo de bloque de cooperación o integración. Mientras que Brasil, en su calidad de potencia regional y principal arquitecto de la CSN, inicialmente otorgó un importante impulso —y hasta legitimidad— al bloque, este papel disminuyó considerablemente en los últimos años, sobre todo a partir de la llegada al Palacio de Planalto de Dilma Rousseff, por cierto, más enfocada en temas nacionales. Así también, si varias personalidades como Michelle Bachelet (como primera presidente *pro tempore* de la UNASUR) o Néstor Kirchner (Secretario General del bloque) mostraron cierto compromiso hacia el nuevo mecanismo, actualmente, quizá con la excepción del presidente ecuatoriano, los líderes sudamericanos no parecen priorizar a la UNASUR en sus agendas exteriores.

En segundo lugar, se tiene al factor Venezuela, cuyo régimen no ha contribuido particularmente a la cohesión, ni a la credibilidad del nuevo regionalismo sudamericano. Así, el uso de un discurso ideologizado y confrontacional, su visión de que la UNASUR básicamente sirve como instrumento para resistir la hegemonía de EE.UU. y sus intentos para predominar en el bloque y en algunos de sus Consejos (como el Energético y, en menor medida, el Electoral), más que unir, han contribuido a la polarización ideológica en la región. Por ejemplo, cuando se creó el llamado “Arco del Pacífico Latinoamericano” en el 2006, como antecesor de la Alianza del Pacífico (AP), en parte surgió como una contrarrespuesta ante el avance del proyecto bolivariano, encabezado por el ALBA. Finalmente, la actitud más bien ambigua de la UNASUR hacia la crisis política en Venezuela ha conllevado a la percepción de que el mecanismo no solamente ha perdido su imparcialidad para moderar en el conflicto, sino también ha servido como un grupo de apoyo al chavismo.

Por último, es innegable que la UNASUR y su objetivo de crear y promover una identidad explícitamente sudamericana —en sí, una política brasileña—, ha sido parcialmente neutralizada a raíz de la identificación por parte de sus países miembros con otros ámbitos geográficos como el Pacífico (países de la AP), el Caribe (en el caso de las dos Guyanas) o la histórica América Latina, que como concepto recibió un nuevo impulso con la creación de la CELAC (véase más adelante).

## **2.2. El papel del Perú en la UNASUR**

Al momento de crear la CSN durante la Cumbre de Cusco en 2004, el Perú fue considerado como uno de los países más entusiastas en apoyar la nueva iniciativa. El canciller brasileño Celso Amorim declararía años después, que la propia idea de establecer la Comunidad había surgido a inicios del año 2003 cuando el presidente Toledo durante su primer encuentro oficial con su homólogo Lula da Silva, le expresó el interés para profundizar las relaciones

comerciales entre Perú y Brasil por medio de una negociación entre el MERCOSUR y la CAN (Amorin, 2014: 99 y 100). Si bien esta postura no coincidió plenamente con el proyecto brasileño para expandir el MERCOSUR hacia el resto de Sudamérica, hizo eco de la propuesta hecha por el entonces gobierno de Itamar Franco en 1993, de establecer un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Diferentes elementos explican el entusiasmo inicial por parte del Perú hacia el nuevo regionalismo sudamericano. En primer lugar, el presidente Toledo consideró a la CSN, en su calidad de instrumento para la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR, como una salida al dilema peruano de incorporarse al bloque del Cono Sur —en el 2003, el Perú ya había formalizado su asociación al MERCOSUR—, mientras podía preservar las ventajas de su pertenencia a la CAN<sup>6</sup>. En segundo lugar, al enfatizar la integración física de la subregión mediante la construcción de carreteras de interconexión, gasoductos y puertos en el marco de IIRSA, la CSN constituyó una reafirmación de la aspiración peruana para convertirse en una puerta (o *hub*) del conjunto de Sudamérica al Pacífico. En este sentido, cabe resaltar que la conclusión de la Interoceánica Sur en diciembre del 2010 sigue siendo considerada como una de las principales realizaciones hasta la actualidad de dicha iniciativa. Por último, un papel activo en la CSN coincidió plenamente con lo estipulado por el Acuerdo Nacional (concretamente, la Política de Estado número 6) del año 2002<sup>7</sup>.

Si bien la postura del segundo gobierno aprista (2006-2011) fue una de apoyo al nuevo regionalismo sudamericano<sup>8</sup>, se quedó meramente en un respaldo discursivo. Así, por ejemplo, mientras que Alan García planteó, durante la ceremonia de inauguración de la UNASUR en 2008, que el nuevo bloque se

---

<sup>6</sup> En diciembre del 2005, el Perú además suscribió un Acuerdo de Complementación Económica (el ACE 58) con el mismo bloque.

<sup>7</sup> El punto “c” de esta Política de Estado estipula que el Perú: “[...] participará activamente en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico, y desarrollará una política de asociación preferencial con los países vecinos a fin de facilitar un desarrollo armónico, así como para crear identidades y capacidades de iniciativa, negociación y diálogo, que permitan condiciones más equitativas y recíprocas de participación en el proceso de globalización. Dentro de ese marco, buscará la suscripción de políticas sectoriales comunes”. Disponible en: <<http://acuerdonacional.pe>>, página consultada el 24 de agosto 2015.

<sup>8</sup> Para empezar, el plan de gobierno aprista del 2006 mencionó como objetivo (439): “Plantear como prioridad los procesos de integración vigentes en el marco de la Comunidad Andina de Naciones y de la Comunidad Sudamericana de Naciones, para converger en la Unión Sudamericana”. Disponible en: <<http://www2.congreso.gob.pe>>, página consultada el 24 de agosto 2015.

convirtiera en un mecanismo para concretar una sola ciudadanía sudamericana e incluso se mostró a favor de la introducción de una moneda única para las doce economías<sup>9</sup>, en la práctica el proceso regionalista jamás recibió prioridad por dicho gobierno. Más allá de las numerosas ausencias durante las cumbres presidenciales del bloque<sup>10</sup>, García además tuvo varias diferencias con los demás miembros, como en el caso de la situación política en Honduras —donde solo Perú y Colombia reconocieron los resultados de las elecciones convocadas en 2009, luego del golpe de estado contra Manuel Zelaya—; el acuerdo militar entre Bogotá y Washington, y la candidatura de Néstor Kirchner como nuevo Secretario General de la UNASUR. Además, el Perú prefirió quedarse fuera del Banco del Sur, constituido en el 2007 por siete economías sudamericanas, y fue uno de los pocos países (conjuntamente con Uruguay y Colombia) en formular reservas respecto a la propuesta inicial (brasileña) de crear el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), como uno de los primeros consejos sectoriales de la UNASUR.

En este sentido, la única propuesta regional importante formulada por el presidente García fue el llamado en 2009 a redactar un “Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación”<sup>11</sup>, con el objetivo de reducir las adquisiciones militares en la subregión, impulsar la implementación de medidas de fomento de la confianza mutua a través del intercambio de información, la desactivación de campos minados y hasta la creación de una fuerza de paz que intervenga en conflictos de la región —una política reminiscente de la agenda exterior del primer gobierno aprista (1985-1990)—. Si bien dicha propuesta recibió el apoyo de países como Chile y Ecuador, y además se convirtió en el principal tema durante la presidencia *pro tempore* ejercida por el Perú en el CDS, hasta la actualidad no se ha materializado la redacción definitiva de dicho documento por la falta de un consenso entre los doce países al respecto. Sin duda alguna, la mejor muestra de la postura general de Alan García hacia la UNASUR, la

---

<sup>9</sup> *Diario Perú21*, 23 de mayo del 2008. Disponible en: <<http://peru21.pe/noticia/80274/garcia-propuso-moneda-unica-sudamerica>>, página consultada el 24 de agosto 2015.

<sup>10</sup> De las nueve reuniones presidenciales que se organizaron de la CSN y la UNASUR entre 2006 y 2011, García solo participó en tres: la segunda de la CSN en Cochabamba (diciembre 2006); la primera de la UNASUR en Brasilia (mayo 2008) y la extraordinaria de Bariloche (agosto 2009).

<sup>11</sup> Inicialmente, el canciller peruano García Belaúnde había propuesto, durante una reunión en setiembre 2009 de la Asamblea General de la ONU, la suscripción de un “Pacto de no Agresión” sudamericano, pero posteriormente se cambió el nombre de este proyecto luego de que su homólogo chileno comparó el proyecto con el Pacto de No Agresión de 1939 entre la Unión Soviética y la Alemania nazi (El Universal, 17 de setiembre 2009).

encontramos en su libro “90 años de aprismo” de 2013, que constituye una ardua crítica hacia la politización del regionalismo sudamericano:

El caso de la UNASUR, una integración de criterios políticos y declaraciones, todavía resulta muy disperso. Por el momento es más bien un membrete y no una plataforma de acción concreta. [...] La UNASUR es, por el momento, una reunión de análisis y debate, muchas veces constituida como un foro político de repudio a las conductas de los países desarrollados, y hasta inspirado, como en 1920, en el enfrentamiento contra Estados Unidos, sin comprender el cambio de la escena mundial. Podría continuar existiendo pero no será un instrumento válido para defender nuestras economías de la gravitación mundial, por cuanto no existe un acuerdo al interior de la propia UNASUR, para cumplir con este objetivo” (García, 2013: 110 y 111).

Al igual que en otros ámbitos, se esperó un cambio en la posición peruana frente a la UNASUR, luego de la llegada al poder del presidente Ollanta Humala en 2011. Esta percepción no solo fue el resultado de la aproximación hacia Brasil —aún considerado como el artífice del proyecto integrador sudamericano— durante la campaña electoral, sino también por la siguiente mención en el Plan de Gobierno de Gana Perú (“La Gran Transformación”): “Apoyaremos la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), avanzando en la configuración de un proyecto político propio en el espacio sudamericano, dotándole de una efectiva capacidad de negociación y presencia, y de participación concertada en los grandes temas de la agenda internacional”<sup>12</sup>. Además, pocas horas después de la ceremonia de ascensión presidencial de Humala, se organizó una reunión extraordinaria de la UNASUR en la capital peruana —un hecho hasta ahora único en la historia del organismo—, donde ocho presidentes sudamericanos reafirmaron su compromiso con la lucha contra la desigualdad socio-económica, la inclusión social y la participación ciudadana.

No obstante, después de algunos meses se vio un creciente desinterés por parte del nuevo gobierno peruano respecto a la integración sudamericana. De manera muy ilustrativa, al momento de que el país asumió la presidencia *pro tempore* de la UNASUR (de junio 2012 hasta agosto de 2013), el entonces Viceministro de Defensa del Perú hizo un llamado para actualizar el TIAR (el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, suscrito en 1947 en el marco del

---

<sup>12</sup> Mientras que el primer plan de gobierno mencionó a la UNASUR y la CAN, no citó en ninguna parte a la Alianza del Pacífico. En cambio, el objetivo mencionado quedó omitido del segundo plan, denominado “la Hoja de Ruta” (2011).

sistema interamericano) durante una conferencia en Valparaíso, en detrimento del Consejo de Defensa Suramericano y en clara oposición al Plan de Gobierno de Gana Perú<sup>13</sup>. Asimismo, el gobierno de Humala rechazó repetidamente su incorporación al Banco del Sur y decidió, siendo el presidente *pro tempore*, no liderar al Grupo de Trabajo de Integración Financiera de la UNASUR (GTIF), que reunió a los ministros de Economía y los presidentes de los Bancos Centrales en setiembre del 2012 en Buenos Aires. Como una muestra del desinterés frente al ente comunitario y del escepticismo hacia la construcción de una “Nueva Arquitectura Financiera” envió un funcionario de segundo rango al evento y pidió al gobierno argentino seguir presidiendo el Consejo (Ugarteche, 2012). Por otro lado, y a diferencia de su antecesor, hasta ahora (setiembre 2015), Humala sí ha participado en todas las reuniones de la UNASUR<sup>14</sup>, intentó mediar en la crisis paraguaya mediante la creación de un Grupo de Alto Nivel a cargo del expremier Salomón Lerner Ghitis y, además, ya convocó a dos reuniones extraordinarias del organismo para tratar la crisis venezolana<sup>15</sup>.

Aparentemente, entre otras causas, el cambio en la posición del gobierno Humala resulta de la escasa relevancia que le otorgan a la integración sudamericana los ministerios de Economía, Comercio Exterior y un sector de la propia Cancillería, más propensos a priorizar la agenda con EE.UU. y los países del Pacífico, mediante mecanismos como el APEC, la Alianza del Pacífico o el TPP. Por otro lado, es innegable que la mayor parte de los medios de comunicación en Perú, como muy pocos en la región, han criticado constantemente a la UNASUR, sin otorgar mayor atención a los aspectos positivos o, en todo caso, el potencial de este regionalismo. Cabe hacerse la pregunta si la designación en julio de 2015 del peruano Ricardo Malca, como uno de los cinco nuevos directores (a cargo de la Dirección de Cooperación Internacional y de Agenda Técnica) de la Secretaría de la UNASUR, podría conllevar hacia algún cambio en la postura peruana dentro del organismo.

---

<sup>13</sup> En el plan de gobierno “La Gran Transformación” se propuso literalmente: “[...] la eliminación del TIAR por haber devenido en un instrumento anacrónico de la Guerra Fría y no haber funcionado en la agresión inglesa contra Argentina” (Gana Perú, 2010: 195).

<sup>14</sup> El presidente Humala participó en la Quinta (Asunción, 2011), Sexta (Lima, 2012), Séptima (Paramaribo, 2013) y Octava Reunión de Jefas y Jefes de Estado (Quito, 2014), así como en las reuniones extraordinarias de Lima (2011), Mendoza (2012, a raíz de la crisis paraguaya) y la otra de Lima (2013, ante la crisis venezolana).

<sup>15</sup> La primera reunión extraordinaria se llevó a cabo en la capital peruana en abril 2013, mientras que la segunda, a nivel de cancilleres, en marzo de 2015 en la sede principal de Quito.

### 3. Orígenes y trascendencia de la CELAC

Por iniciativa del gobierno brasileño se celebró en diciembre de 2008 la primera Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) —organizada de forma paralela a las cumbres de la UNASUR y el MERCOSUR— en Costa de Sauipe (Bahía, Brasil). Esta convocatoria ha sido interpretada como un intento de Brasil de convertir la UNASUR en el núcleo duro de un proyecto más amplio para todo el ámbito latinoamericano (Sanahuja, 2011: 143). Además, le permitió a Brasil formalizar de alguna forma su creciente activismo diplomático en el Caribe, por ejemplo a nivel de la cooperación energética —en detrimento de la influencia bolivariana en esta área—. Un año después, durante una reunión de los cancilleres de América Latina y el Caribe en Montego Bay (Jamaica) se estableció un Plan de Acción con una decena de terrenos de acción, entre otros, la cooperación entre mecanismos regionales existentes, la infraestructura, la energía, el desarrollo social, la seguridad alimentaria y el cambio climático (CALC, 2009).

De forma simultánea a la iniciativa brasileña, en 2008 el gobierno mexicano propuso la formación de una “Unión Latinoamericana y del Caribe” (ULC), tomando al Grupo de Río como base de un nuevo espacio de diálogo y concertación política. (Altmann, 2008: 17 y 18)<sup>16</sup> Esta iniciativa formó parte de los intentos del gobierno de Felipe Calderón de diversificar sus relaciones diplomáticas al romper el aislamiento de México dentro de la región, originado en los años noventa a raíz de la firma del TLCAN. Entre los principios de la propuesta se mencionaron la flexibilidad, la definición de una agenda propia, la complementariedad con otros foros y la necesidad de no generar burocracias adicionales. Por último, estos dos antecedentes dieron forma a la “Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe”, convocada en Playa del Carmen (México) en 2010, donde se tomó la decisión de crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) a partir de la unión de las cumbres CALC y las del Grupo de Río.

---

<sup>16</sup> El Grupo de Río (o “Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política de América Latina y el Caribe”), establecido en 1986 como “Grupo de los Ocho” a partir de la fusión del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo de Lima a Contadora, constituyó el más distinguido foro político latinoamericano y el principal interlocutor regional frente a terceros países o bloques como la Unión Europea, hasta la creación de la CELAC. Entre los principales objetivos del Grupo, según la Declaración de Río de Janeiro se dispusieron la cooperación política, la concertación de posiciones comunes, la promoción de los procesos de cooperación e integración latinoamericanos y la búsqueda de soluciones propias para los problemas y conflictos que afectan a la región (Altmann, 2008: 17-18).

Si bien la CELAC apenas tiene cuatro años de existencia —recién quedó constituida de manera oficial en la Cumbre de Caracas a fines del 2011—, al menos es posible caracterizar a este nuevo organismo. Primero, a falta de una secretaría permanente y un tratado constitutivo, la CELAC solamente constituye un foro de coordinación y concertación política, más no una organización internacional con personalidad jurídica propia<sup>17</sup>. En esta calidad conforma un buen ejemplo de la preferencia por la diplomacia de cumbres, un formato de interacción estatal muy popular desde los años noventa y que refleja claramente el predominio de los principios westfalianos en la región. Segundo, al igual que su precursor, el Grupo de Río, y la misma UNASUR, la CELAC se caracteriza por su enfoque multidimensional. Esta dispersión temática se refleja, por ejemplo, en el Plan de Acción del organismo para el 2015, que recoge nada menos que veintisiete ejes de cooperación, tanto de índole económica, social, cultural, como en los ámbitos de la lucha contra el crimen transnacional o el cambio climático (CELAC, 2015). Tercero, y contrariamente a la UNASUR —que solo contempló el objetivo de la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR—, desde su creación, la CELAC se ha puesto como meta el fortalecimiento de la complementariedad y la cooperación entre los mecanismos de cooperación e integración ya existentes, a fin de evitar una duplicidad de esfuerzos y recursos. De modo que no solamente se pensó en reemplazar al Grupo de Río y las CALC, sino en el futuro también, al Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). Sin embargo, luego de varias “Reuniones de Mecanismos y Organismos Regionales y Subregionales de Integración”, aún no se ha visto mayores avances en este tema. Cuarto, la CELAC es el primer organismo político que incorpora a los treintatré Estados de la región —el Grupo de Río, al momento de disolverse, solo contó con veinticuatro miembros—. En este sentido, en efecto, el foro cuenta con potencial para convertirse en la voz de América Latina, un principal referente geográfico e histórico en el mundo, respecto a terceros países y bloques regionales, tal como lo hizo la CECLA (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana) en los años sesenta y setenta, respecto a EE.UU. y la entonces Comunidad Económica Europea (Van Klaveren, 1984: 518-519)<sup>18</sup>. Si bien, hasta la actualidad no ha habido ningún

---

<sup>17</sup> En este sentido, y al igual que el Grupo de Río, la CELAC solo cuenta con una Presidencia anual *pro tempore* y una Troika ministerial, a cargo de la preparación de la agenda y compuesta por los cancilleres del país que ocupa la presidencia *pro tempore*, del presidente anterior y del siguiente.

<sup>18</sup> La CECLA se creó en 1964 con la Declaración de Lima como un grupo de presión de las economías latinoamericanas en el marco de la CNUCD y, posteriormente, frente a EE.UU. (mediante el Consenso de Viña del Mar) y la CEE. Tuvo un papel importante en la concertación de posiciones comunes y en la toma de conciencia regional en materia de relaciones económicas internacionales; como tal, sirvió como principal

tipo de interacción con la potencia estadounidense, sí se ha visto la creación del Foro CELAC-China en enero del 2015, así como de dos cumbres entre la CELAC y la Unión Europea —dando continuidad de esta manera a las cumbres bianuales ALC-UE, convocadas desde 1999—. Importante para remarcar en este marco, es el hecho de que en ambos formatos no solamente se han tratado temas políticos, sino también otros vinculados con el comercio, la energía y las inversiones. El Plan de Acción de la CELAC para 2015 además hace un llamado para avanzar los diálogos políticos con otros actores como la India, Rusia y la ASEAN (CELAC, 2015). Sin embargo, cabe preguntarse, ante la enorme heterogeneidad, tanto a nivel económico, político como cultural, que existe entre los diferentes países de la región, hasta qué punto, con un sistema consensual de toma de decisiones se podrá llegar a la formulación de políticas puntuales en el interés de todos sus integrantes. Un tema fundamental en este extremo será determinar qué tipo de relación se desea mantener entre la CELAC y la OEA, un asunto sobre el cual hasta la actualidad, no se ha arribado a un consenso. Mientras que los Estados del ALBA la consideran como sustituto del Sistema Interamericano, la mayoría ve a la CELAC como “una opción más”, complementaria a la OEA —que, a pesar de sus problemas, cuenta con una institucionalidad más avanzada y sigue cumpliendo un papel importante en temas relacionados con los derechos humanos, las crisis políticas y respecto al envío de misiones electorales— y la propia UNASUR.

#### **4. Perspectivas a futuro y recomendaciones**

Luego de lo expuesto líneas arriba, ¿cuáles son las perspectivas a mediano plazo, tanto para la UNASUR, como para la CELAC? En lo que concierne a UNASUR, parece que los próximos meses y años podrían ser determinantes para presenciar si el bloque logra recuperar el dinamismo que ha tenido al menos durante los primeros años tras su creación o si, más bien, se prolonga la fase de estancamiento en la cual se encuentra el día de hoy. Una primera variable importante en este marco se refiere a lo que sucederá en Venezuela con miras a las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015 y cual será en este caso, el papel de la UNASUR, durante y con posterioridad a dichos comicios. Además, de manera más general, cabe la pregunta qué tipo de efecto podría generar un eventual “viraje hacia la derecha”, no solamente en Venezuela, sino también en otros países claves como Brasil y Argentina: ¿estos gobiernos considerarán su apoyo al regionalismo sudamericano como una política de Estado o tratarán de regresar al regionalismo abierto de los años noventa —enfocado en la liberalización del comercio y las inversiones, el fomento de la infraestructura física, etc.—? En segundo lugar, la percepción respecto a la

---

antecedente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (Van Klaveren, 1984: 518-519).



relevancia del bloque sudamericano dependerá de su capacidad para encontrar un consenso regional acerca de temas pendientes como el pasaporte único sudamericano, la redacción de un Tratado Energético y un Protocolo de Paz, un aumento en el presupuesto del Fondo de Iniciativas Comunes (para financiar proyectos regionales de índole social, cultural o educativa) o el tema de las drogas, sobre todo ante la próxima cumbre de UNGASS, prevista para el 2016.

Por otro lado, urge una dosis de realismo y una mayor concientización acerca de lo difícil que es llegar a una concertación política entre múltiples países de una región —cada uno con sus propios intereses—. Si la Unión Europea puede ofrecer una lección, esta sería que la integración comercial ha resultado ser más fácil de lograr que la formulación de una política exterior común o la gestión colectiva de conflictos políticos: luego de casi sesenta años de los Tratados de Roma y otros cuarenta transcurridos desde el inicio de la Cooperación Política Europea, la denominada PESC de la Unión Europea es aún embrionaria y la capacidad para actuar comunitariamente frente a una crisis política en alguno de los miembros —como ante el creciente autoritarismo del actual premier de Hungría, Viktor Orbán— reducida. Y aquí llegamos al principal desafío del nuevo regionalismo sudamericano: si por un lado, ha sido “exitoso” en identificar los principales problemas relacionados con el modelo neoliberal y el regionalismo abierto que encarna —y, desde esta perspectiva, prácticamente abandonó la agenda comercial—, ha mostrado una escasa capacidad para concretar la extensa lista de nuevos objetivos que se propuso desde hace una década. No obstante, por incorporar a un número menor de países, por cierto más homogéneos en cuanto a cultura, experiencia histórica, desarrollo económico y nivel de autonomía frente a EE.UU., y por contar con un mínimo de instituciones, la UNASUR estaría mejor posicionada que la CELAC para cumplir con sus objetivos.

En cuanto al papel del Perú ante los dos mecanismos de cooperación regional, es posible sostener que:

- A pesar de los múltiples problemas que actualmente aquejan a los mecanismos existentes de cooperación política en la región, es importante no descartar su importancia. Como se sabe, luego de la caída del Muro de Berlín y la creciente interdependencia entre sociedades, se ha visto una destacable tendencia de regionalización en el mundo, no solo en términos comerciales, sino también en otros ámbitos, tales como la seguridad, la gestión de crisis políticas, la lucha contra el crimen transnacional y el medio ambiente —así lo demuestran también las experiencias en el marco de la ASEAN (y sus extensiones “+3” y “+6”), la Unión Africana y la propia Unión

Europea—. Sobre todo respecto a la UNASUR, conviene reconocer su potencial como mecanismo de cooperación regional en asuntos técnicos, para tratar asuntos bilaterales de alta sensibilidad o como generador de confianza entre los Estados de Sudamérica, más allá de las legítimas críticas que se puedan formular respecto a su alta dosis de politización e incapacidad para aportar soluciones sostenibles en algunas crisis, empezando por la venezolana.

- Ante la falta de consenso a nivel (sub)regional acerca del modelo económico y de inserción internacional, nos parece útil separar hasta el mediano plazo, las agendas comerciales pendientes —en, por ejemplo, la Alianza del Pacífico (AP)— y las agendas de cooperación no comercial —que pueden llevarse a cabo a nivel de la UNASUR o la CELAC—. En este sentido, contrariamente a lo que algunos afirman, la participación en uno no excluye la posibilidad de progresar en el otro. No obstante, esta postura implica mostrar cierto escepticismo ante una eventual politización de la AP o la incorporación de temas comerciales en la CELAC, siendo antes que nada un foro político.
- Como se ha visto, tanto en el caso de la UNASUR como en la CELAC, las agendas no comerciales son muy ambiciosas e incluyen demasiados ejes de cooperación, siempre conllevando el riesgo de una “pérdida de foco”. En este sentido, urge un debate realista acerca de cuáles deben ser las principales prioridades del regionalismo actual. En el contexto actual, aspirar a una integración ambiciosa con el uso de métodos supranacionales, no solamente parece no factible, sino además indeseable para la mayoría de países, sobre todo los más grandes. En lugar de ello, se debería pensar en una integración pragmática que se centre en temas de menor sensibilidad, como lo son, la cooperación transfronteriza, la lucha contra el cambio climático y el crimen transnacional —incluyendo el narcotráfico, un tema crucial para el Perú—, el intercambio de información y experiencias en ámbitos sociales y el aliento a una planificación de la infraestructura (sub)regional, como condición para el fomento del comercio intrarregional, respetando en esta tarea los derechos de los pueblos nativos y el medio ambiente.
- El Perú debería encabezar el debate respecto a la utilidad de ciertos mecanismos regionales existentes y la posibilidad de racionalizar y/o unir algunos de ellos a fin de, como lo estipulan algunos documentos de la CELAC, evitar la duplicidad de esfuerzos y recursos. En este sentido, hay que pensar, por ejemplo, acerca del papel a futuro de mecanismos como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) —que, al igual que la UNASUR y la CELAC, trata temas vinculados con la protección del medio ambiente, la infraestructura, la gestión regional de la salud, como los asuntos

indígenas—, la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Precisamente, en este punto específico podría ser de mucha ayuda la aplicación del principio de la subsidiariedad, exitoso en el marco de la integración europea, y la definición en general, del nivel más adecuado para cada uno de los temas de cooperación regional (el nivel hemisférico, el ámbito latinoamericano, el contexto sudamericano, los mecanismos subregionales y el propio bilateralismo).

- Más allá de su potencial para la cooperación regional, el Perú debería evaluar cuál es el grado de importancia que le otorgan terceros actores a la CELAC, empezando con la Unión Europea —que históricamente, ha incentivado el birregionalismo, afirmando así su papel como modelo de integración regional—, la República Popular China, que desde la última década también ha tenido una política a favor de foros con mecanismos regionales y, entre otros países, la Federación Rusa<sup>19</sup>. Si bien las inversiones de estos actores hacia el Perú se concretan de manera bilateral, el foro podría ser un mecanismo adicional para atraer inversiones en áreas específicas o en proyectos transnacionales.
- Finalmente, a partir del legado integracionista que siempre acompañó a su agenda exterior, es factible apelar a que el Perú contribuya más con la construcción de un sistema de cooperación regional más eficaz, menos politizado y más transparente, que no solamente sirva como base de una real integración latinoamericana a largo plazo, sino, sobre todo contraiga niveles más altos de desarrollo nacional y de autonomía política.

---

<sup>19</sup> En este marco, cabe mencionar que Rusia figura como un Estado observador en la OEA y la ALADI y solicitó el mismo estatus en la UNASUR y el Consejo Suramericano de Defensa.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALTMANN, Jossette (Editora)  
2008 *Dossier Grupo de Rio*. San José: FLACSCO.
- AMORIM, Celso  
2014 *Breves narrativas diplomáticas*. Buenos Aires: Taeda.
- CALC  
2009 *Plan de Acción de Montego Bay*. De 6 de noviembre 2009.  
Disponible en:  
<[http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20120829/asocfile/20120829154155/plan\\_accion\\_montego\\_bay\\_\\_6\\_11\\_2009.pdf](http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20120829/asocfile/20120829154155/plan_accion_montego_bay__6_11_2009.pdf)>.
- CLAPPER, James  
2011 *The current and future worldwide threats to the National Security of the United States. Senate Hearing 112-159* [Testimonio presentado ante el Senado estadounidense el 10 de marzo del 2011]. Washington DC: US Government Printing Office.
- CELAC - COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS  
2015 *Plan de Acción de la CELAC 2015*. En: <<http://celac.mmrree.gob.ec/index.php/es/docu-base-menu/plan-de-accion-2015.html>>.
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES  
2015 *Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Elementos para un plan de trabajo*. Lima: CAN, 2005. Disponible en:  
<<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2009/03227.pdf>>.
- DABÈNE, Olivier  
2009 *The Politics of Regional Integration in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- GARCÍA, Alan  
2013 *90 años de aprismo. Hay hermanos, muchísimo que hacer*. Lima: Titanium Editores

RIGGIROZZI, Pía y Diana TUSSIE

2012 *The rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America.* New York: Springer.

SANAHUJA, José Antonio

2011 "Multilateralismo y regionalismo en clave sudamericana: el caso de UNASUR". *Pensamiento Propio*, 33 (16).

UGARTECHE, Oscar

2012 "El Perú rehúsa liderar UNASUR" En: *Agencia Latinoamericana de información*. Quito, 5 de octubre. Disponible en: <<http://alainet.org/active/58492>>.

UNASUR - UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS

2008 *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.* Brasilia. Disponible en: <[http://www.comunidadandina.org/UNASUR/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/UNASUR/tratado_constitutivo.htm)>.

VAN KLAVEREN, Alberto

1984 "Las nuevas formas de concertación política". En: *Estudios Internacionales*, 17 (68).

VEIGA DA MOTTA, Pedro y Sandra RÍOS

2007 *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas.* Santiago de Chile: CEPAL.



# La Alianza del Pacífico: la agenda no comercial

Sandra Namihás

## 1. Introducción

América Latina ha sido objeto de numerosos intentos de integración, muchos de los cuales fracasaron desde el inicio, mientras que otros han perdurado en el tiempo aunque con escasa efectividad. Precisamente, el debilitamiento de la CAN, la poca eficacia del Mercosur por su política proteccionista, sumado a los escasos resultados obtenidos por la CELAC y la ideologización de UNASUR, llevaron al Perú a plantear y liderar un nuevo esquema de integración abierto entre países que demostraban mayor solidez, sostenibilidad y vocación de desarrollo económico y social (García Pérez, 2014: 19-20).

Este proceso creado en el 2011 ha logrado alcanzar en muy corto tiempo una serie de logros y avances que han despertado el interés de la comunidad internacional, lo que queda evidenciado con los 42 Estados Observadores que actualmente posee.

No obstante, algunos han querido ver este proceso como un quiebre del proyecto sudamericano del Brasil (a través de UNASUR), o como un cuestionamiento del liderazgo de este, al incorporar a México como Estado miembro. Sin embargo, el proyecto de la Alianza del Pacífico no parece haber sido concebido por el Perú con tal propósito, sino simplemente como el intento de agrupar a países con características y objetivos comunes para buscar una integración moderna y abierta económicamente, con el propósito de integrarse al mercado mundial y en particular al del Asia-Pacífico.

Si bien la Alianza del Pacífico tiene preminentemente un contenido económico —lo que se refleja en tres de sus cinco pilares fundamentales (libre circulación de bienes, libre circulación de servicios e inversión, y libre circulación de capitales)—, también posee otros dos pilares que exceden este ámbito; nos referimos a la libre circulación de personas y a la cooperación en diversos campos entre los países miembros.

Precisamente, el presente capítulo abarca el desarrollo de estos dos últimos pilares así como el ámbito del relacionamiento externo de este bloque con otros similares del Asia-Pacífico, América y Europa, buscando finalmente plantear un

conjunto de propuestas para el fortalecimiento de este proceso y de los intereses del Perú.

## **2. Los dos pilares no económicos**

### **2.1. La libre circulación de personas**

#### **2.1.1. Logros alcanzados**

Los países de la Alianza consideraron desde un principio que este proceso de integración no estaría completo si se limitara únicamente al campo económico y comercial; por esta razón, decidieron incluir como un cuarto pilar fundamental la liberalización de la circulación de las personas al interior de este bloque, lo que además coadyuva a facilitar la integración en los dos campos mencionados.

Hasta el momento, sobre esta temática, se han adoptado importantes acuerdos en cuatro ámbitos específicos: en primer lugar, se ha eliminado la necesidad de visas de turismo entre los cuatro países miembros<sup>1</sup>; en segundo lugar, también se han eliminado las visas de negocios con el propósito de facilitar la movilidad de empresarios y personas de negocios<sup>2</sup>; en tercer lugar, se ha celebrado el Acuerdo Interinstitucional de la Alianza del Pacífico para un Programa de Vacaciones y Trabajo con el objeto de que los jóvenes nacionales de cualquier país Parte que ingresen temporalmente al territorio de los otros Estados, con propósito recreativo o cultural, puedan realizar actividades remuneradas para solventar sus gastos de estadía y alimentación durante su permanencia en el Estado anfitrión, siempre que tal actividad sea complementaria y no el propósito principal de su estadía<sup>3</sup>. Finalmente y en cuarto lugar, se ha acordado impulsar una Plataforma de Intercambio de Información Inmediata para la Seguridad Migratoria de la Alianza del Pacífico —cuyo documento de creación a la fecha no ha sido concluido—, a fin de establecer progresivamente mecanismos de cooperación recíproca que permitan incrementar la seguridad interna de cada uno de los miembros, con relación a los flujos migratorios y la prevención y lucha contra la delincuencia organizada transnacional vinculada al tráfico de personas, el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, el tráfico de bienes culturales, el lavado de dinero y el tráfico ilícito

---

<sup>1</sup> A partir de la decisión de México adoptada en la II Reunión del Consejo de Ministros de la Alianza, celebrada el 9 de noviembre de 2012, en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia.

<sup>2</sup> A partir de la decisión adoptada por el Perú en la VII Cumbre Presidencial celebrada en Cali, Colombia, el 23 de mayo de 2013.

<sup>3</sup> Celebrado el 19 de junio de 2014 en la Cumbre Presidencial de Punta Mita – Nayarit, México.



de drogas. Posteriormente, como herramientas claves de esta plataforma, se adoptó el Protocolo Único de Intercambio de Información Migratoria así como el Catálogo de Delitos, los mismos que se encuentran pendientes de aprobación interna por parte de los países miembros de la Alianza (Novak y Namihás, 2015: 134).

### **2.1.2. Propuestas**

No obstante estos interesantes avances en materia de libre circulación de personas, existen algunas materias pendientes, en las cuales creemos que el Perú y los demás miembros de la Alianza deben trabajar. Fundamentalmente, nos referimos a dos aspectos:

- a) Crear consensos para efectos de que la libre movilidad de personas no se limite el campo del turismo, de los negocios y de los programas temporales para jóvenes, sino que se extienda a la movilidad laboral, lo que no ha sido previsto en los tratados de libre comercio existentes entre los miembros de la Alianza del Pacífico. Para tal efecto, los miembros de la alianza deberán superar algunas dificultades, como por ejemplo, las limitaciones que presenta México al ser vecino de los EE.UU.; los niveles de desempleo y de empleo informal existentes en los países miembros de la Alianza; la ausencia de una definición de las necesidades de técnicos o profesionales a partir de las estructuras productivas de cada país; el reconocimiento de títulos profesionales; la necesidad de buscar convergencias en las políticas laborales de los integrantes del bloque; y, finalmente, la armonización de los sistemas de seguridad social para los trabajadores (De la Mora, 2015: 146 y 163).
- b) Concluir los trabajos para el eventual establecimiento de una “Visa Alianza del Pacífico”, la misma que tendría por objeto, facilitar el ingreso al bloque de nacionales de terceros países.

## **2.2. La Cooperación**

### **2.2.1. Logros alcanzados**

La Alianza del Pacífico incorporó con posterioridad a la decisión de su creación, un quinto pilar del bloque compuesto por la cooperación entre sus países miembros, lo que sin duda ha permitido enriquecer los objetivos de la Alianza al introducir diversas materias de interés común que habían quedado relegadas y, asimismo, evidenciar que estamos ante un proceso de integración en construcción que excede largamente su calificación como un simple “acuerdo de libre comercio ampliado”.

Es en este sentido, que el 4 de diciembre de 2011, durante la II Cumbre de la Alianza del Pacífico realizada en Mérida, se suscribió el *Memorándum de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico*, en virtud del cual se establecieron un conjunto de temas prioritarios y de interés común para los países que conforman la Alianza, tales como: medio ambiente y cambio climático; innovación, ciencia y tecnología; micro, pequeñas y medianas empresas; y desarrollo social.

Luego, el 22 de mayo de 2013 en la ciudad de Cali, Colombia, se celebró el *Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico*<sup>4</sup>, teniendo presente el memorándum de 2011. El propósito de este acuerdo es la creación de un fondo que permita la financiación de las distintas acciones, programas y proyectos de cooperación que se planteen al interior de la Alianza.

Un aspecto final que merece ser comentado es que las materias de cooperación inicialmente previstas en el memorándum de 2011, han sido largamente excedidas, al haberse incorporado otras mediante acuerdos posteriores y específicos entre los países miembros de la Alianza. A la fecha, se pueden señalar los avances alcanzados en esta materia respecto de los siguientes ámbitos:

#### **a) Diplomática y consular**

La cooperación diplomática y consular entre los cuatro países miembros de la Alianza del Pacífico ha marcado sin duda un gran hito, en lo que a niveles de confianza y colaboración se refiere en el marco de procesos de integración.

En primer lugar, los Estados miembros han acordado compartir sedes diplomáticas en el exterior, lo que no solo les permite ahorrar costos al no requerir comprar o alquilar un local para el funcionamiento de la misión, sino también lograr una mayor presencia internacional. Además, el hecho de compartir sede, les facilita una mejor coordinación entre ellos y, eventualmente, apoyar ciertos temas en bloque. En este sentido, el 10 de enero de 2014, en México D.F., los cuatro países acordaron compartir la sede diplomática que Colombia tiene en Ghana, mediante la suscripción de sendos tratados bilaterales. Adicionalmente, los países miembros de la Alianza, con excepción del Perú, celebraron un acuerdo similar para compartir la sede de Colombia en Azerbaiyán. Por su lado, Colombia y Chile han suscrito un acuerdo para

---

<sup>4</sup> Este acuerdo aún no ha entrado en vigor, encontrándose en proceso de aprobación interna en Chile, Colombia y Perú, por lo cual el fondo no se encuentra operativo.

compartir las sedes de Argelia y Marruecos. De igual manera, Colombia y Chile compartirán su sede ante la OCDE; Colombia y México la sede en Singapur; mientras México y Perú vienen negociando un memorándum de entendimiento interinstitucional marco para identificar plazas idóneas para establecer embajadas con sede compartida.

En segundo lugar, los países miembros de la Alianza han creído conveniente extender la cooperación al campo de la asistencia consular. Así, el 10 de febrero de 2014, con ocasión de la VIII Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico, se suscribió el *Acuerdo interinstitucional entre los ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados Partes de la Alianza para el establecimiento de medidas de cooperación en materia de asistencia consular*. Este acuerdo plantea como objetivo central —teniendo como base el principio de reciprocidad—, brindar asistencia consular a las personas naturales nacionales de los cuatro Estados, cuando en un determinado país no exista representación diplomática o consular del Estado de origen y se encuentre en funciones una representación consular de alguno de los otros tres Estados.

### **b) Estudiantil y académica**

Otro ámbito importante de cooperación está vinculado a la juventud, con el propósito de brindarles mayores oportunidades para una mejor formación académica y permitir un mayor conocimiento entre los jóvenes de los cuatro países miembros. Y es que la integración real se da entre personas, por lo cual una política de acercamiento entre los nacionales de los países que conforman el proceso se imponía como una necesidad.

En este sentido, el 6 de junio de 2012<sup>5</sup>, se creó la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica a nivel de pregrado y postgrado para contribuir a la formación de capital humano avanzado de los países miembros, a través del intercambio académico de estudiantes de ambos niveles, así como de docentes universitarios en instituciones de educación superior de los cuatro países.

A julio de 2015, se habían llevado a cabo cinco convocatorias y entregado becas a 855 estudiantes, 740 para pregrado y 115 para post grados, movilidad docente e investigación.

---

<sup>5</sup> Declaración de Paranal de 6 de junio de 2012, suscrita durante la IV Cumbre de la Alianza del Pacífico

### **c) Voluntario juvenil**

Vinculado a lo anterior, los cuatro integrantes de la Alianza del Pacífico han considerado de la mayor importancia impulsar un programa de voluntariado para sus jóvenes (de 18 a 30 años), con el propósito de fortalecer el intercambio vivencial mediante actividades que formen en ellos conductas colaborativas y solidarias, las cuales impactarán positivamente en cada una de estas sociedades. En buena cuenta, se trata que los jóvenes brinden apoyo a comunidades de bajos ingresos, colaboren en la conservación ambiental, fomenten el desarrollo humano, trabajen en favor de una cultura de paz e inclusión social, entre otros fines.

Este programa de voluntariado ha sido ya puesto en marcha, observándose efectos positivos, aunque en el caso del Perú y México debe llamarse la atención que su oferta de participación es limitada, si la comparamos con las oportunidades de voluntariado que ofrecen Colombia y Chile.

### **d) Medio ambiente y cambio climático**

Como resultado de la implementación de la Plataforma de Cooperación del Pacífico, los países miembros del bloque consideraron importante diseñar e implementar una red regional para el monitoreo de la biodiversidad, en el contexto del cambio climático, a partir de esfuerzos coordinados y sinérgicos entre las redes nacionales de los países de la Alianza del Pacífico.

Así, producto de esta iniciativa se creó la Red de Investigación Científica en materia de Cambio Climático el 24 de abril de 2012, con el objetivo de que instituciones científicas, entidades públicas, universidades, centros y comunidades de investigación de los países miembros de la Alianza vinculados a los temas ambientales y de cambio climático, puedan articular esfuerzos, complementar investigaciones, intercambiar estudios y experiencias, y explorar oportunidades de colaboración y cooperación en estas materias, en particular sobre: mitigación para el desarrollo de sistemas productivos y extractivos bajos en emisiones y otros impactos ambientales; adaptación a los cambios a través del desarrollo de índices e indicadores del impacto del cambio climático en ecosistemas frágiles y sensibles y su repercusión en la sociedad; y sobre los efectos del cambio climático, especialmente en regímenes de precipitación y eventos extremos, hidrometeorológicos y gestión de riesgo asociados.

Asimismo, el 10 de diciembre de 2014, con ocasión de la Vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio

Climático, los cuatro presidentes emitieron la llamada *Declaración de los Presidentes de la Alianza del Pacífico en Materia de Cambio Climático en la COP 20 / CMP 10*, en la cual evidenciaron una posición común en torno a la importancia de la mitigación y adaptación al cambio climático, así como del fortalecimiento del Fondo Verde.

#### **e) Diplomacia deportiva<sup>6</sup>**

Este proyecto tiene como propósito contribuir a los procesos de inclusión social y de integración de los países miembros del bloque a través del deporte y la cultura. Para tal efecto, se ha previsto la realización de actividades deportivas en cada uno de los países miembros, con participación de sus jóvenes deportistas, los mismos que deberán ser parte de programas de desarrollo social en zonas vulnerables. A junio de 2015 se han realizado dos actividades de intercambio deportivo en Punta Mita, México, y Cali, Colombia.

#### **f) Gastronomía<sup>7</sup>**

El proyecto “La cocina tradicional sostenible como elemento de intercambio cultural y proyección de los países miembros de la Alianza del Pacífico” busca promover el intercambio de las cocinas tradicionales de los países miembros del bloque, a partir de encuentros culinarios e intercambios académicos y culturales.

#### **g) Producción y consumo sustentables<sup>8</sup>**

Finalmente, el proyecto “Integración de Fomento a la Producción y Consumo Sustentable (PyCS)” tiene como finalidad promover el uso sostenible, la protección del medio ambiente y la competitividad empresarial, a partir de la implementación de buenas prácticas institucionales, entre los países de la Alianza del Pacífico, relacionadas con la producción, compra y consumo sustentable.

### **2.2.2. Propuestas**

En relación a los ámbitos de cooperación desarrollados en los párrafos anteriores, creemos pertinente que el Perú lidere o contribuya a la implementación de las siguientes propuestas:

---

<sup>6</sup> Véase: <<http://alianzapacifico.net/cooperacion/>>, página consultada el 21 de abril de 2015.

<sup>7</sup> *Ídem.*

<sup>8</sup> *Ídem.*

- a) Agilizar el procedimiento interno de aprobación del acuerdo que crea el Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico, así como dotar a este de los recursos suficientes para alcanzar los propósitos para los que fue creado.
- b) Profundizar la política de establecimiento de representaciones diplomáticas conjuntas, ampliando el número de países que puedan resultar relevantes, en la medida en que ello potencia la imagen de nuestro país y del bloque así como sus posibilidades de acción coordinada y conjunta.
- c) Revisar las distintas limitaciones que contiene el acuerdo interinstitucional sobre cooperación consular, de 10 de febrero de 2014, pues restringen las posibilidades de una mayor cobertura y apoyo a los nacionales de los países miembros.
- d) Incentivar principalmente la participación de los jóvenes en los distintos programas de becas, voluntariado y diplomacia deportiva, como forma de legitimar y fortalecer el futuro de este proceso de integración. En este sentido, es necesario que el Perú ofrezca una mayor variedad de oportunidades de participación en los programas de voluntariado juvenil, que posibilite la captación de un mayor número de jóvenes interesados en este tipo de programas. Adicionalmente, el Perú podría proponer la creación de un programa de intercambio juvenil que permita que nacionales jóvenes de un Estado miembro puedan permanecer en el seno de una familia de otro Estado miembro, fortaleciendo de esta manera el conocimiento de su idiosincrasia, cultura y costumbres, estrechando los lazos entre las poblaciones.
- e) Fortalecer la cooperación entre los países miembros de la Alianza en el campo del medio ambiente y el cambio climático, no solo para mitigar sus efectos y llevar adelante programas de adaptación sino también para asumir posiciones comunes en foros y organismos multilaterales.
- f) Tener en cuenta que cualquier nuevo tema de cooperación a ser incorporado en la agenda de la Alianza, debe estar directamente vinculado a los propósitos del bloque, pues de lo contrario este proceso puede ampliar de manera ilimitada los temas de su competencia y, de esta manera, distraerse en sus objetivos. En este sentido, el Perú puede respaldar, como un nuevo ámbito de cooperación, la posibilidad de una integración energética entre los miembros de la Alianza, teniendo en cuenta que este constituye un tema clave y central para todos ellos.

### 3. El relacionamiento externo de la Alianza

#### 3.1. Avances

No cabe duda que uno de los propósitos fundamentales de la Alianza del Pacífico es su relacionamiento externo con otros procesos de concertación e integración política y económica actualmente existentes; se trata entonces de un relacionamiento en bloque, distinto al existente en el plano bilateral. En algunos casos la relación puede ser de complementariedad mientras que en otros más bien puede ser de convergencia. En todo caso resulta importante precisar que si bien los países de la Alianza, incluyendo el Perú, han enfatizado su especial interés por el Asia-Pacífico ello no descarta su deseo de vincularse con otros bloques económicos; en palabras de Arroyave, “se debe destacar que la AP no promueve únicamente acercarse al Pacífico, sino crear una plataforma de negociación multilateral” (Arroyave, 2015: 120).

Conscientes de la necesidad de alcanzar este objetivo, en la VIII Reunión del Consejo de Ministros celebrada en Villa de Leyva, Colombia, entre el 29 y 30 de junio de 2013 se creó el Grupo de Relacionamiento Externo (GRE) con el objetivo de diseñar una estrategia de vinculación de la Alianza con los Estados Observadores y con terceros países o bloques. En tal sentido, se han venido identificando las áreas de interés prioritarias para el relacionamiento externo y asimismo se ha avanzado en el diseño de una agenda para desarrollar acciones puntuales con observadores y terceros.

Así por ejemplo, el 1 de noviembre de 2014 se celebró la primera reunión informativa entre los ministros de Relaciones Exteriores de la Alianza del Pacífico y del Mercosur, en cumplimiento del mandato establecido en la IX Cumbre Presidencial de la Alianza, celebrada en junio, en Punta Mita (México). En ella, se logró intercambiar información sobre la marcha y estado actual de ambos procesos a efectos de identificar a futuro áreas concretas de cooperación. El 24 de ese mismo mes, se llevó a cabo en Santiago de Chile el seminario “Diálogo sobre integración regional: Alianza del Pacífico y Mercosur”, en el que participaron los ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio de ambos bloques junto a dirigentes empresariales y sindicales latinoamericanos<sup>9</sup>.

De otro lado, en su reunión del 22 de enero de 2015 celebrada en Bogotá, Colombia, el Grupo de Relacionamiento Externo de la Alianza definió los cursos

---

<sup>9</sup> Véase: <<http://gestion.pe/economia/mercosur-y-alianza-pacifico-buscan-puntos-convergencia-foro-2114778>> y <<http://www.cepal.org/es/comunicados/alianza-del-pacifico-y-mercosur-representan-mas-de-80-del-comercio-exterior-regional>>, páginas consultadas el 7 de mayo de 2015.

de acción a seguir por parte del bloque con organismos internacionales como el BID, la CAF y la OCDE<sup>10</sup>.

Asimismo, los miembros de la Alianza del Pacífico celebraron un primer encuentro oficial con la ASEAN, a nivel de ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio, el mismo que tuvo lugar en Nueva York, el 26 de setiembre de 2014. Esta reunión permitió acordar la identificación de espacios de colaboración para ser desarrollados en el futuro próximo, especialmente en lo referido a impulsar mayores flujos de inversión, comercio y cooperación entre ambos bloques.

Precisamente, a efectos de ir diseñando una agenda común en base a áreas de cooperación específicas, el 25 de mayo de 2015 se desarrolló una nueva reunión en la sede de la ASEAN, en la ciudad de Yakarta, que agrupó a funcionarios de esta asociación con sus pares de los cuatro Estados de la Alianza, así como a los embajadores de estos en Indonesia. En esta reunión, presidida por el país anfitrión y México en sus calidades de presidentes Pro Tempore de sus respectivos bloques<sup>11</sup>, se acordó explorar oportunidades de cooperación en temas tales como energía y minerales, facilitación del comercio, innovación, logística, infraestructura, PYMES, agricultura, entre otros. En este intercambio birregional se destacó el importante rol que pueden jugar el sector privado y, particularmente, las PYMES. Asimismo, se resaltó la importancia de cultivar estrechos lazos entre los pueblos de ambas regiones, para lo cual se indicó la necesidad de estudiar una colaboración en áreas como educación, cultura, turismo y deportes<sup>12</sup>.

Por último, recientemente se ha acordado llevar adelante una segunda reunión de los ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio de la Alianza y la ASEAN, con ocasión de la realización de la Asamblea General de la ONU en Nueva York en setiembre de 2015, la misma que tendrá como propósito implementar acciones de cooperación en los ámbitos establecidos en Yakarta.

---

<sup>10</sup> Véase: <<http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/alianza-del-pacifico-evaluo-estado-la-implementacion-los-proyectos-que-se-llevan-cabo>>, página consultada el 28 de mayo de 2015.

<sup>11</sup> Véase: <<http://alianzapacifico.net/dialogan-representantes-de-la-alianza-del-pacifico-y-de-la-asociacion-de-naciones-del-sudeste-asiatico-en-indonesia/>>, página consultada el 28 de mayo de 2015.

<sup>12</sup> Véase: Co-Chairs' Statement of the 1st Meeting between the Committee of Permanent Representatives of ASEAN and the Ambassadors/Representatives of the Pacific Alliance. Secretaría ASEAN, Yakarta, 25 de mayo de 2015.



### 3.2. Propuestas

En cuanto al relacionamiento externo de la Alianza del Pacífico, creemos que el Perú y los demás miembros de la Alianza deben trabajar en los siguientes temas:

- a) Avanzar de manera más efectiva en el ámbito del relacionamiento externo, para lo cual no solo es necesario trazar una estrategia diferente para cada bloque y realizar estudios sobre cómo podemos conformar cadenas de valor con cada uno de ellos, sino también desarrollar una política de inserción común, que permita vislumbrar claramente la relevancia y potencialidades económicas que existen como bloque. Para este objetivo, la asociación con empresas públicas y privadas es vital a efectos de potenciar y diversificar las exportaciones de la Alianza.
- b) En el caso del Asia-Pacífico, resulta importante que los países de la Alianza mejoren y diversifiquen su oferta exportable, fortalezcan su capital humano, alienten el estudio de idiomas asiáticos e intensifiquen las visitas oficiales y empresariales a dicha región, con el propósito de buscar oportunidades de negocios y dinamizar las relaciones birregionales.
- c) En lo referente a ASEAN, se trata sin duda de un potencial socio comercial con el cual se han producido los mayores avances, al haberse establecido los temas que serán materia de cooperación con la Alianza. Lo que resta, entonces, es implementar a la brevedad posible estos acuerdos.
- d) En cuanto a APEC, la presencia en este proceso de tres de los cuatro países miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, México y Perú) sumado al hecho de que el Perú asumirá la presidencia de este foro y además será sede de su vigésima octava cumbre en el 2016, son factores importantes para aprovechar dicha oportunidad y concretar un acercamiento entre ambos bloques económicos.
- e) Por otro lado, la participación de miembros de la Alianza en las negociaciones del TPP les permitirá gozar del acceso preferencial a sus mercados, así como actualizar los acuerdos bilaterales existentes; asimismo, fortalecerá sus vínculos con la región asiática, todo lo cual aconseja mantenernos como negociadores de dicho proceso en tanto, además, puede servir para convertir a la Alianza en un puente entre el Asia y otros países de América Latina (Estevadeordal, 2014: 6).
- f) En el caso de EE.UU. y Europa, la entrada en vigor del Protocolo Adicional de 2014 abrirá mayores oportunidades de comercio e inversión con estos

países, lo que se puede ver además facilitado por la existencia de acuerdos de libre comercio con estos bloques. Sin embargo, resulta indispensable estudiar las posibilidades de conformación de cadenas globales de valor con ambas potencias, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la Alianza debe ser la exportación de productos con valor agregado. Asimismo, es fundamental aprovechar la presencia de Colombia y México en la Alianza pues su presencia en el mar Caribe facilita la conexión entre Europa y el Asia-Pacífico. A todo ello debemos sumar la necesidad de mantener y reforzar la convergencia política con EE.UU. y Europa, ya que esta es la base de que la Alianza sea percibida como un importante socio comercial pero también geopolítico.

- g) Sobre el Mercosur, consideramos que por el momento el vínculo con la Alianza debe ser de cooperación y referido a puntos específicos, en tanto otra alternativa, como la integración de ambos bloques o la inclusión de alguno de sus miembros, solo podría contemplarse si es que los países integrantes del Mercosur diesen un giro en favor del libre comercio.
- h) Finalmente, sería importante para la mayor visibilidad del bloque, establecer un día de celebración de la Alianza del Pacífico a nivel mundial, donde las representaciones diplomáticas y consulares muestren las bondades de este proceso en los lugares donde operan. Ello debe ser correspondido con ceremonias en cada uno de los países miembros del bloque.

Si bien somos conscientes del carácter de potencia media del Perú, creemos importante que no renuncie a asumir un rol de liderazgo en este proceso de integración, máxime si fue el gestor y creador de este. Ello no solo para ayudar a impulsar la aprobación de temas y la adopción de decisiones que fortalezcan el bloque y su relacionamiento externo, sino también para consolidar los intereses del Perú en él.

## BIBLIOGRAFÍA

ARROYAVE QUINTERO, Mario Andrés

2015 “La Alianza del Pacífico y el ocaso de la Comunidad Andina: hacia una nueva configuración interregional en Latinoamérica”. PASTRANA, Eduardo y Hubert GEHRING (Editores). *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Santiago de Cali y Fundación Konrad Adenauer.

CANCELADO, Henry

2015 “La Alianza del Pacífico y los foros multilaterales: ¿Perspectivas de birregionalismo?”. PASTRANA, Eduardo y Hubert GEHRING (Editores). *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Santiago de Cali y Fundación Konrad Adenauer.

DE LA MORA, Luz María

2015 “Movimiento de personas de negocios y facilitación del tránsito migratorio en la Alianza del Pacífico”. ROLDÁN PÉREZ, Adriana (Editora). *La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico*. Medellín: Fondo Editorial de la Universidad EAFIT.

ESTEVADEORDAL, Antoni

2014 “La Alianza del Pacífico y los acuerdos megarregionales: oportunidades para una integración más profunda”. En: *Bridges Network. Puentes. Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible*. Volumen 15, número 6, setiembre. Disponible en: URL:<<http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/la-alianza-del-pac%C3%ADfico-y-los-acuerdos-megarregionales-oportunidades-para>>.

GARCÍA PÉREZ, Alan

2014 *La creación de la Alianza del Pacífico y otros ensayos*. Lima: JR. Print y Fashion S.A.C., 147p.

NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS

2015 *Alianza del Pacífico: Situación, perspectivas y propuestas para su consolidación*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer (KAS).



# La política migratoria. El mapa y el territorio<sup>1</sup>

Jorge Lázaro

## 1. Introducción

Este capítulo es, en apretada síntesis, el desarrollo de cuatro tesis principales:

- a) La política migratoria en el Perú tuvo un punto de inflexión inédito y de signo positivo con la publicación en el 2004 de un documento elaborado por funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual contenía —por primera vez— no solo un diagnóstico global desde la perspectiva de la diáspora peruana sino también una propuesta integral y coherente para abordarla, plasmada en las denominadas siete políticas.

El núcleo conceptual inicial, estaba constituido por una argumentación básicamente sociológica, apuntalada por la defensa de los derechos de los migrantes peruanos. Fue una visión multidisciplinaria que proponía, por tanto, una acción multidimensional.

A partir de ese momento, la Cancillería ha tenido especial preocupación por perfeccionarla de manera sostenida, expresándose este compromiso en todo un *expertise* adquirido a lo largo de varios años tanto en la protección de los migrantes peruanos en el exterior<sup>2</sup>, en las mejoras de los servicios consulares así como participando de manera activa en los foros pertinentes —subregional, regional o multilateral— en los que los derechos de los migrantes o la problemática de la migración internacional fuesen motivo de tratamiento o debate.

- b) En base a esta exitosa trayectoria, podemos decir que la política migratoria forma parte consustancial de la política exterior peruana y, por tanto, le corresponde a la Cancillería liderar su tratamiento en todos los ámbitos. Prueba de ello, a nivel interno, es su rol coordinador de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM)<sup>3</sup>. En el

---

<sup>1</sup> Utilizo ambos términos en el mismo sentido que le atribuye Taleb (2008: 32 y 33).

<sup>2</sup> El libro del ministro Zósimo Morillo (2011) contiene valiosa información sobre la gestión migratoria del Estado peruano; esto es, el rol de la Cancillería. Incluye, además, una explicación muy didáctica y su esquema de organización de la DGC y el del Ministerio del Interior a través de la Superintendencia Nacional de Migraciones.

<sup>3</sup> Se creó mediante Decreto Supremo No. 067-2011-PCM y está adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. Tiene por objeto coordinar, evaluar, priorizar y supervisar

ámbito externo tenemos, *inter alia*, la exitosa culminación de la negociación con la UE para la exención de la visa Schengen. La Superintendencia Nacional de Migraciones juega un rol importante, pero complementario. Y no podría ser de otra manera. Su visión es fundamentalmente doméstica, posee su propia normatividad interna de aplicación temporal que, por su limitación geográfica, no puede proyectarse de manera autónoma, habida cuenta que existen parámetros globales sustentados en el derecho internacional.

- c) La migración internacional no es un asunto tangencial o subsidiario de la política internacional, entendida esta como una tarea permanente y participativa, orientada a legitimar ciertas formas de gobernanza mundial, hemisférica o regional, que, en la práctica, no son necesariamente excluyentes. Por el contrario, la migración, tiende cada vez más, a convertirse en un desafío que desborda los mecanismos regulares para su gobernanza. En el proceso, se incorpora a la dinámica política misma a través de diversas maneras. Si bien su impacto no es inmediato como sucede con las crisis bursátiles mundiales, poco a poco se va haciendo presente en todas las regiones del mundo, a través de sus propias causas y subsecuente propagación de sus efectos.

En ese orden de ideas, la migración irregular se convierte progresivamente en un problema debido a múltiples causas: a consecuencia de determinadas acciones de índole geopolítica o estratégica —la UE y los migrantes de África y medio oriente—; por decisiones a favor o en contra de un ellos, adoptadas por un gobierno como el de Estados Unidos de América (EE.UU.); por cuestiones de política interna; como resultado de las expresiones censurables de Donald Trump candidato del partido republicano que buscan monopolizar el debate; por la lectura de la existencia de ciertas condiciones favorables en un país A (Brasil) por parte de los pobladores de un país B (Haití) que atraviesa condiciones sociales y económicas deprimidas —la migración irregular de los haitianos—; la decisión de asociarla de manera instrumental con otros objetivos de política bilateral —la situación entre Venezuela y Colombia— y, finalmente, puede ser ocasionada por el agravamiento de las condiciones climáticas adversas que acarrear consigo desastres naturales y/o sequías.

---

políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria, que son once en total. Cuenta con las siguientes instancias de coordinación: el Pleno, conformado por 21 miembros y 3 observadores permanentes. Los miembros son entidades del Estado, entre los observadores está el defensor del pueblo y la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República. Entre los organismos internacionales está la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

d) La Cancillería ha mostrado una reconocida eficiencia para responder a los desafíos hasta ahora. No obstante, la tarea que tiene por delante es vasta y compleja:

- Debe realizar una evaluación crítica de su función tanto en el plano interno como en el externo. En el primero, para consolidar la presencia de la Cancillería en el manejo de temas que caen bajo su jurisdicción y, en el externo, estableciendo los nexos conceptuales de forma integral entre la política migratoria y la política internacional a fin de enriquecer el análisis con vistas a una mejor gestión y representación en los diversos foros internacionales.
- Continuar liderando y perfeccionando los métodos de trabajo de la MTGM, habida cuenta que su área temática es amplia y busca de manera ordenada, establecer un método de trabajo operativo basado en el derecho internacional, entre la dimensión nacional e internacional de la problemática migratoria.
- Someter a una reingeniería completa al Programa Presupuestal No. 0062<sup>4</sup> (financiera, administrativa y de gestión de recursos humanos) a fin de que el gasto presupuestado pueda asignarse con mayor eficiencia a los objetivos planteados.

## 2. El inicio

Todo empezó en el 2004 con una visión global que tenía un núcleo conceptual socio-económico. Este fue un documento elaborado en la Cancillería<sup>5</sup> en el que se abordaba por primera vez de manera integral y renovada, la relación entre la migración de los peruanos hacia el exterior y la función consular. Se trataba de un enfoque básicamente sociológico y de metodología deductiva. Era en realidad la sociología aplicada a una cuestión internacional específica. Empieza con la evaluación de la migración internacional y sitúa dentro de ella a la de origen peruano, señalando como su principal causa “las enormes desigualdades en términos de ingreso entre los países del norte y los países del sur”. En un lado de la ecuación, estaban los migrantes y sus envíos de remesas las que de

<sup>4</sup> Este programa, denominado “Optimización de la Política de Protección y Atención a las Comunidades Peruanas en el Exterior”, es uno de los dos que ejecuta la Cancillería y se inserta dentro de la metodología del denominado Presupuesto por Resultados (PpR) que constituye una nueva estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a resultados mensurables a favor de la población. Se implementó en el 2012, mediante la Ley No. 29812 - Ley del Presupuesto Público.

<sup>5</sup> Se dio a conocer en el 2004 y se titulaba “Política de Reforma Consular de Protección, Asistencia y Promoción de las Comunidades Peruanas en el Exterior”. Su preparación se debe al embajador Manuel Rodríguez Cuadros y al hoy embajador Librado Orozco Zapata, ambos talentosos diplomáticos.

acuerdo al texto “se convierten en una variable de política interna<sup>6</sup> y también de política exterior”. En el otro, las tareas consulares fundamentales: brindar protección y asistencia a los peruanos en el exterior, ofrecer los servicios de manera eficiente y oportuna a través de la reforma consular y ser un agente de vinculación cultural y económica de los peruanos con su país en general y con sus comunidades de origen en particular. La estrategia para asociarlos operativamente, se componía de siete políticas de la acción consular<sup>7</sup>, las que sentaron las bases de la nueva gestión diplomática y que, a través del tiempo se han ido mejorando, perfeccionando y consolidando.

### 3. La experiencia adquirida

La *diplomacia consular* tiene dos pilares fundamentales: el marco normativo basado fundamentalmente en los derechos humanos y la acción del Estado, expresándose a través de negociaciones de índole política en donde se trata de conciliar los intereses nacionales con el marco normativo existente a nivel internacional.

Su importancia es manifiesta. No es casualidad que dentro de los denominados logros de la Cancillería para este año se consigne la exención de la visa Schengen<sup>8</sup> y la negociación de la visa *Waiver Program*<sup>9</sup>. El primero tiene todos

<sup>6</sup> “Así, pues, las comunidades peruanas en el exterior tienen un potencial muy significativo para apoyar el crecimiento económico como un mecanismo eficiente de distribución del ingreso”.

<sup>7</sup> Política de reforma y mejora de los servicios consulares; política de protección legal; política de asistencia humanitaria; política de apoyo a la inserción productiva, legal y respetuosa de los derechos humanos de los peruanos en las sociedades de recepción; política de promoción del vínculo cultural y nacional; política de vinculación de los peruanos con el Perú en una perspectiva productiva y; política de promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior.

<sup>8</sup> El 20 de mayo del 2015 se concluyó la negociación del Acuerdo Bilateral de Exención de Visados con la UE. Acompañan a este acuerdo seis Declaraciones: 1) declaración conjunta relativa a Islandia, Noruega, Suiza y Lichstenstein para celebrar acuerdos bilaterales sobre exención de visados de corta duración en términos similares a los del acuerdo Schengen; 2) Declaración Conjunta sobre la interpretación de la categoría de personas que viajan con el objetivo de desarrollar una actividad remunerada; 3) Declaración Conjunta sobre la interpretación del periodo de 90 días (de máxima permanencia legal en la UE) en un periodo de 180 días, como figura en el artículo 4 del acuerdo; 4) declaración conjunta sobre la información de los ciudadanos con respecto al acuerdo de exención de visados; 5) declaración conjunta sobre la introducción de pasaportes biométricos y 6) Declaración Conjunta sobre la Cooperación relativa a la migración irregular. El 11 de junio del presente año funcionarios de ambos países inicializaron el acuerdo en ocasión de la Cumbre CELAC-UE celebrada en Bruselas.

<sup>9</sup> El *Global Entry* es un Programa que brinda los EE.UU. a través del Departamento de Seguridad Interior a los viajeros frecuentes que cuentan con un historial migratorio



los méritos para ser considerado como tal, mientras que el segundo aún está en la etapa de las coordinaciones previas y sus resultados se verán más adelante. La exención de la visa Schengen fue una expresión del trabajo coordinado entre varias dependencias de la Cancillería. Como es obvio debido a la temática involucrada, la mayor responsabilidad le cupo a la Dirección de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares<sup>10</sup>, lo que la convierte en un logro institucional<sup>11</sup>.

La *gestión consular* son todas las acciones y procedimientos que ejecutan los consulados peruanos en el exterior —y la propia Cancillería a través de la Dirección de Asistencia al Nacional— para proteger los derechos de nuestros migrantes. Sin embargo no se trata solamente de la protección a nuestros connacionales en el exterior<sup>12</sup> sino cómo tratamos a los migrantes extranjeros en el Perú. Son las dos caras de una misma moneda<sup>13</sup> pero no se trata de una división excluyente o dicotómica.

---

seguro y confiable para que reciban un tratamiento preferencial al momento de arribar a un aeropuerto de ese país en un vuelo internacional. Ingresar a este programa es un paso previo al Visa *Waiver Program* lo que permitirá que los nacionales peruanos puedan viajar a ese país por turismo o negocios y permanecer hasta un máximo de 90 días sin requerir la visa consular.

<sup>10</sup> Tuve el honor de coordinar las capacidades y el talento de un conjunto de funcionarios, tanto de la Cancillería como de la Misión en Bruselas. Su eficiente concurso hizo posible el éxito de la negociación.

<sup>11</sup> Todo empezó cuando el 27 de febrero del 2014 el pleno del Parlamento Europeo aprobó una enmienda al reglamento 539/2001 “Reglamento de Visados” que dispuso la inclusión de Perú, Colombia, Emiratos Árabes Unidos y otros 16 países del Caribe y del Pacífico como potenciales miembros de la lista positiva de países para ser exonerados de visas de corta duración para la zona Schengen. El 20 de junio del 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la modificación del Reglamento con lo cual concluyó formalmente la etapa política del proceso. El 19 de mayo del 2015 el Consejo de la Unión Europea aprobó la recomendación de iniciar negociaciones de los acuerdos bilaterales con el Perú y Colombia.

<sup>12</sup> Aquí algunos datos estadísticos de los peruanos en el exterior. Siete países concentran cerca del 90% de peruanos migrantes: EE.UU. (31,5%); España (16%); Argentina (14,3%); Italia (10,1%); Chile (8,8%), Japón (4,1%) y Venezuela (3,8%). Cerca del 75% de migrantes peruanos tienen entre 19 y 49 años siendo las mujeres una leve mayoría. El 15% son científicos, profesionales y técnicos. En su mayor parte la migración peruana es de carácter laboral puesto que más del 70% han emigrado por mejoras económicas. De acuerdo al BCR las remesas del exterior enviadas por los peruanos en el 2014 alcanzaron los US\$2.639 millones de dólares lo que representa un ingreso para el Estado peruano de US\$480 millones de dólares por concepto de IGV.

<sup>13</sup> En el exterior la labor está a cargo de la Cancillería a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Se cuenta con la Dirección General de Comunidades Peruanas

En ese contexto, la Cancillería por ejemplo impulsa también a nivel interno una política migratoria integral que tiene objetivos muy precisos y que se expresa en la suscripción de acuerdos a nivel bilateral y multilateral que representan beneficios directos tanto para los peruanos en el exterior como para los extranjeros residentes en el Perú y convenios que facilitan y ordenan los procesos de movilidad internacional tanto de salida como de ingresos de nacionales y extranjeros.

El punto de partida para ambas tareas, han sido los instrumentos primigenios sobre derechos humanos; Estatuto de los Refugiados, Apátridas, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y las Convenciones de la ONU sobre derechos económicos, sociales y culturales y derechos políticos y civiles. Luego se incorporaron plenamente los instrumentos más recientes del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como los instrumentos internacionales que abordan de manera específica la protección de los derechos de las personas migrantes que se encuentran en los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Finalmente se ha tenido en cuenta también, como resultado de importantes consensos obtenidos por los países latinoamericanos a nivel subregional, regional y hemisférico, los acuerdos, las declaraciones, los principios y planes de acción sea a nivel del Mercosur, la CELAC y la Conferencia Sudamericana de Migraciones<sup>14</sup>.

La política migratoria no solo está íntimamente vinculada a la normatividad internacional vigente para protección de los derechos de los migrantes. También se adapta, o acompaña a los procesos de globalización económica en el ámbito comercial como la APEC o la Alianza del Pacífico. En ambos casos, los temas migratorios sirven para apuntalar un objetivo mayor, cual es incrementar el intercambio de bienes y servicios. Los que reciben el beneficio son los empresarios y todas aquellas personas que se considera pueden ser

---

en el Exterior y Asuntos Consulares la que tiene a su vez a la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional y la Dirección de Política Consular. En el interior del país es la labor del Ministerio de Interior a través de la Superintendencia Nacional de Migraciones. No obstante entre ambos Ministerios existe una estrecha coordinación y permanente contacto para abordar todos los temas relativos a la política migratoria. De otro lado, tenemos como instituciones que tienen un interés en el tema migratorio al Congreso de la República y de carácter funcional a la Defensoría del Pueblo.

<sup>14</sup> En el caso del Perú también hay que tener en cuenta el derecho conexo (derecho diplomático, derecho constitucional, derecho internacional privado, derecho notarial, derecho civil, derecho penal, derecho administrativo y el derecho laboral). El libro de Morillo (2011) es un excelente mapa temático y organizacional de la labor de la Cancillería. Incluye los alcances de la reforma consular y la nueva normativa.

instrumentos, agentes, que puedan coadyuvar a concretar los objetivos comerciales. Así tenemos la tarjeta ABTC en el primer caso. Igualmente en el ámbito de la Alianza del Pacífico, la cuestión migratoria pasa por el enfoque de la seguridad y se trabajan o diseñan mecanismos que tienen objetivos no necesariamente asociados al comercio. Ahí están las negociaciones dentro del Subgrupo de Seguridad<sup>15</sup> de la denominada Plataforma de Intercambio de Información Inmediata para la Seguridad Migratoria de la Alianza del Pacífico.

#### **4. La política internacional de la migración**

Las políticas migratorias son la respuestas de los Estados sea de forma individual o conjunta (subregional, regional, hemisférica o mundial) a su lectura, análisis, evaluación que hacen de la forma como la dinámica política y económica del sistema internacional los afecta en ese rubro en específico. De ahí que la dimensión internacional sea un factor inseparable, indivisible, de las acciones/decisiones que los Estados adoptan en cuestiones migratorias. Esta las hace mudables, dinámicas, cambiantes. No existe en el mundo una sola política migratoria pétreo, incólume, autónoma y que se haya mantenido sin modificaciones por más de dos años. Estas últimas responden a los impulsos, influencias, de sus compromisos externos —son mayores si involucran objetivos estratégicos por sus comportamientos hegemónicos— a su política económica interna —sea que atraviesen el ciclo virtuoso o depresivo de la economía mundial— y a los vaivenes de la economía internacional, dependiendo de su impacto en los precios de sus principales productos de exportación o en su capacidad de recibir IED.

Los ajustes o reajustes que se hacen, responden entonces, en gran parte, a las prioridades que establecen al asociar estas tres dimensiones en el marco de sus intereses nacionales individuales, compartidos o negociados con terceros. De esa manera se va dando forma y características a la coyuntura. En la presente, la dimensión estratégica y la económica son las que predominan. En ese contexto no llama la atención que siendo la migración irregular ubicua, las respuestas también tienen el mismo origen y pueden ser sorprendentes las coincidencias entre actores que supuestamente se encuentran en las antípodas del espectro político. Dos polos extremos, ideológicamente hablando, que al ser convergentes en su visión excluyente, dan testimonio de la creciente influencia de la migración en los asuntos internacionales. De un lado, la promesa del candidato republicano Donald Trump de expulsar once millones de migrantes

---

<sup>15</sup> Forma parte del Grupo Técnico de Movimiento de Personas de Negocios y Facilitación para el Tránsito Migratorio, Sub grupo de Seguridad. Además incorpora la exención del pago de visas a los becarios de la Alianza del Pacífico, y tiene otros objetivos como la exploración de mecanismos de facilitación para la obtención de residencia para los ciudadanos de los países miembros de la AdP, entre otros.

en situación irregular si llegase a ocupar la presidencia y, del otro, la estrategia del yihadismo libio —filial del Estado Islámico— de convertir al envío de 500.000 inmigrantes, como dice el diario “Il Messagero”, en “un arma sicológica contra Europa y especialmente contra Italia, si interviene en Libia”<sup>16</sup>.

La presencia de la migración en la política mundial —más específicamente en el espacio europeo— como resultado del conflicto con el ISIS es tan evidente que no escapa a ningún análisis, así se utilice el método deductivo o el inductivo, sea que se trate de explicarlo o comprenderlo. Más bien hay una simetría siniestra y preocupante. Al primero, corresponden los análisis de las causas estructurales que la ocasionan, “como el recrudecimiento de los conflictos sirio y libio; la creciente influencia del estado islámico y otras organizaciones terroristas como Boko Haram y el cambio de estrategia de las redes de traficantes de seres humanos, que reclaman ahora el pago adelantado de sus servicios, desinteresándose por completo de la suerte que corren los inmigrantes una vez embarcados” (Mortera, 2015). En este nivel se pueden incluir también, las estrategias que han venido adoptando los gobiernos de la UE (Kahhat, 2015: A19)<sup>17</sup>. Los enfoques desde el método inductivo tienen que ver por ejemplo con el registro —principalmente periodístico, de las ONGs y de los organismos de la ONU— de las terribles e inhumanas experiencias de los migrantes latinos que intentan ingresar de manera ilegal al territorio estadounidense o de aquellos que se salvaron o murieron en la odisea de cruzar el Mediterráneo en frágiles embarcaciones para llegar a las costas de Italia (El Comercio, 2015).

En ese contexto, se generan las decisiones de los países más poderosos a la problemática migratoria —EE.UU. y la UE— que, como dije en párrafos anteriores, comportan efectos sistémicos.

- Las decisiones del presidente Barak Obama sobre el DAPA y el DACA involucran por sus alcances a migrantes de todo el mundo. En el caso de Centroamérica las cuestiones migratorias, conllevan una relación especial con determinados países así como un debate interno sobre su propia legislación interna<sup>18</sup> relativa a los denominados Centros de Detención, cuyo resultado afectará a migrantes en el futuro.

---

<sup>16</sup> Véase: *Diario La República*. 20 de febrero del 2015.

<sup>17</sup> Véase el excelente análisis comparativo que hace Kahhat sobre el denominado efecto expulsión (la pobreza extrema y la violencia política que prevalece en partes del África subsahariana o en las guerras civiles en Libia, Siria e Irak) y el efecto atracción (las operaciones de búsqueda y rescate en el Mediterráneo).

<sup>18</sup> El Departamento de Justicia estadounidense el 6 de agosto pasado, apeló el fallo de la jueza Gee de la Corte Central del Distrito de California que había dictaminado que EE.UU. violó el acuerdo “Flores versus Meese” de 1997, que prohíbe enviar a menores

- Las frases ofensivas y de desprecio del candidato Donald Trump hacia los migrantes, se ha convertido en el eje de referencia del debate entre los candidatos del partido republicano y eventualmente de su política exterior.
- Las medidas que viene adoptando la UE, están poniendo a prueba la normativa comunitaria y a la legislación internacional. Eventualmente podrían afectar el espacio Schengen mediante la aplicación de medidas restrictivas y a sus relaciones migratorias con terceros países.

El tema migratorio interno en el caso de EE.UU. no se agota en el debate político partidario. Todo lo contrario se extiende más allá de sus fronteras suscitando diferentes tipos de respuestas para apoyar o criticar de acuerdo al enfoque que se utilice. De un lado tenemos, por ejemplo, las decisiones ejecutivas<sup>19</sup> del presidente Obama que creaban dos programas para regularizar a unos cinco millones de indocumentados: la Acción Diferida para Jóvenes Llegados en la Infancia (DACA) y para conceder permisos de trabajo a los Padres de Ciudadanos Estadounidenses o Hijos con Estatus Permanente (DAPA). Del otro, las recientes declaraciones del millonario Donald Trump de las filas del partido republicano quien ha tenido frases muy duras, denigrantes e inaceptables<sup>20</sup> contra los migrantes mexicanos. Ambas son contradictorias. Pero se dan en un mismo país.

El *modus vivendi* migratorio que EE.UU. ha negociado con algunos países centroamericanos también tiene sus características peculiares. De acuerdo a las estadísticas oficiales centroamericanas, un 9% de la población ha elegido a EE.UU. como su principal destino para emigrar, ya que la falta de oportunidades económicas y laborales así como la creciente violencia, los obliga a adoptar esa medida. Se generó entonces una corriente de ingresos de niños en busca de sus padres a EE.UU. que se ha convertido en un agudo problema. Este país ha respondido con un plan para frenarla: la “Alianza para la Prosperidad” mediante el cual el presidente Obama solicitará al Congreso un desembolso de

---

a centros de detención que no cumplan los requisitos mínimos y que se favorezca en todo su custodia con un familiar o un protector legal.

<sup>19</sup> No llegaron a implementarse. Fueron suspendidas por el fallo de Andrew Scott Hanen de la Corte Federal de Brownswille, Texas ante la demanda interpuesta por 26 Estados —24 republicanos y dos demócratas— contra las acciones ejecutivas. En su fallo manifestó que de no frenarlas se produciría un daño irreparable, hecho por el cual dispuso un mandato judicial temporal para suspender su aplicación.

<sup>20</sup> En junio pasado dijo que en los migrantes de México a EE.UU. había delincuentes y violadores. A comienzos de agosto expresó la necesidad de construir un muro en la frontera —3.145 kilómetros— y que el gobierno mexicano lo pague. Su argumento es el siguiente: “los mexicanos están haciendo una fortuna. México está ganando mucho dinero gracias a EE.UU., se está convirtiendo en la nueva China, en términos de comercio, están acabando con nosotros en la frontera” (Pereda, 2015).

1.000 millones de dólares, dejando a los presidentes de Guatemala, el Salvador y Honduras, la decisión de definir las líneas del financiamiento económico que estará a cargo del BID<sup>21</sup>.

Si en EE.UU. la migración se está convirtiendo en uno de los tópicos centrales de los debates entre los candidatos, en la UE refleja la ausencia de una coordinación eficaz entre sus miembros, lo que ha llevado a desinteligencias en el plano normativo y, por ende, operativo. Ante la masiva e incontrolada llegada de inmigrantes a sus costas, la UE tiene dificultades para determinar si se trata de una crisis humanitaria o una cuestión de inmigración y seguridad.

La operación *Tritón* ejecutada por la Agencia Europea de Control de Fronteras (FRONTEX) a mediados de 2014 y que remplazó a la operación *Mare Nostrum* ejecutada por Italia —a la que se acusaba de permisiva y favorecer la llegada masiva de inmigrantes— fracasó, sencillamente porque tenía un mandato más acotado, al ser una operación de control de fronteras y no de rescate. Se traduce en el incremento de las estadísticas de las muertes en el Mediterráneo<sup>22</sup>.

Esta dificultad no es gratuita. Es más bien la consecuencia de decisiones de política internacional que han afectado a los países de donde provienen los migrantes<sup>23</sup>.

Los datos estadísticos relativos a los migrantes provenientes fundamentalmente de Siria, Afganistán, Eritrea, Irak y Sudán, a las costas italianas han creado un desafío de notables proporciones a la UE. Alemania, por ejemplo, debe procesar los documentos de 800.000 personas; el total de naufragos y

---

<sup>21</sup> Las prioridades son dinamizar el sector productivo, desarrollar capital humano, mejorar la seguridad ciudadana y fortalecer las instituciones para aumentar la confianza de la población en el Estado. El plan surgió a raíz del incremento y la crisis de menores viajando a EE.UU. solos con intención de migrar a mediados del 2014. El triángulo norte, conformado por Guatemala, el Salvador y Honduras, es considerado una de las áreas sin conflictos armados más violentas del mundo, debido, entre otros motivos, al crimen organizado y las pandillas. Diario la República. 3 de marzo del 2015.

<sup>22</sup> En el cuarto trimestre del 2014, cuando Tritón se puso en marcha, FRONTEX detectó un incremento del 160% en el número de inmigrantes irregulares, en comparación con el mismo periodo de 2013, periodo en el que Mare Nostrum estaba operativa (Mortera, 2015).

<sup>23</sup> Pero las cosas no son sencillas. La historia reciente nos enseña que el caos —y este nace del caos de Libia— puede ser fruto de la acción (el mal seguimiento de las intervenciones en Libia e Irak) como de la inacción (la pasividad contra Baschar el Asad). Y el equilibrio de seguridad y humanitario depende por completo de la estabilidad política en la orilla sur del Mediterráneo (Colombani, 2015).

rescatados en el Mediterráneo es de 4.400 aunque se supone que han llegado cerca de 100.000 y en el proceso han muerto otros 30.000.

En ese contexto, la UE por un lado, asume como organización el financiamiento de las operaciones de rescate pero, del otro, le concede a cada Estado plena autonomía para administrar la seguridad de sus fronteras, lo cual ha llevado por ejemplo a que países como Francia y Gran Bretaña suscriban acuerdos bilaterales para controlar el tránsito irregular de miles de migrantes.

Ha sido Alexander Betts (2012)<sup>24</sup>, Director del Centro de Estudios sobre los Refugiados de la Universidad de Oxford, el que ha explicado la naturaleza de esta confusión, la misma que le crea enormes dificultades a la cooperación internacional. Señala, por ejemplo que, desde la perspectiva de la terminología universalmente aceptada, se debería hablar de refugiados o desplazados internos, en vez de colocar el énfasis en el combate al tráfico de personas. Pero esto no es casualidad ya que esa visión se enmarca dentro de una perspectiva basada en la seguridad.

En su lógica, si se les califica como refugiados o desplazados, tendría que aplicarse la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados el cual impone a los Estados la obligación de proteger y ayudar a los exiliados que llegan a sus territorios<sup>25</sup>.

En respuesta, la canciller Angela Merkel de Alemania y el presidente François Hollande de Francia, van a proponer un reparto equitativo a través del establecimiento de cuotas obligatorias para todos los miembros. Asimismo, se ha previsto una reunión de los ministros de Justicia y del Interior.

## **5. El futuro inmediato para el Perú y la región**

### **5.1. El fortalecimiento institucional**

Durante mi gestión como Director General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares, tuve especial cuidado en consolidar el rol institucional de la Cancillería en el tema migratorio, mediante propuestas imaginativas y viables. En ese contexto se registraron importantes avances,

---

<sup>24</sup> Véase también: Betts, 2015.

<sup>25</sup> Reconoce que “el actual régimen implica una preocupante desigualdad. Impone a los Estados la obligación de proteger a los refugiados que llegan a un Estado (asilo) pero establece obligaciones menos claras cuando se trata de ayudar a los refugiados que se encuentran en el territorio de otros Estados (repartición de la carga)”. Por ello sugiere, salvando las diferencias, la aplicación de un plan similar al Plan de Acción General para los Refugiados Indochinos que se firmó en 1989 bajo el liderazgo del ACNUR.

adicionalmente a la negociación exitosa de la exención de la visa Schengen. Buscando trascender una relación consular basada únicamente en la flexibilización de las visas para turistas y negocios, propusimos a la República Popular China un proyecto de Acuerdo Bilateral —el único en su género en la región— que representa una visión mucho más amplia e igualitaria. En ese proyecto se incorpora a todos los actores que tienen responsabilidad en las visas de turismo o negocio asignándoles tareas de control, orden y buen trato a los turistas. Adicionalmente, y este es un elemento novedoso, en su artículo diez se aborda la conectividad aérea entre Perú y China.

Simultáneamente, se dio inicio al proceso de cambios en el Reglamento de la Tarjeta ABTC<sup>26</sup> a fin de que cumpla de manera mucho más efectiva los fines para los cuales fue creada, esto es, promover el comercio entre los países miembros de la APEC.

Pero la proyección institucional, para que sea sostenible en el tiempo, debe estar sustentada en el fortalecimiento administrativo y financiero.

En esa esfera todavía hay mucho por hacer. Se requiere un manejo mucho más fluido y transparente que permita armonizar las necesidades del “Programa 0062” con un puntual financiamiento para su eficaz implementación. Lo que ahora existe es una gestión basada en compartimentos estancos, donde la asignación de los recursos es incierta, debido a que el proceso de adopción de decisiones carece del profesionalismo financiero requerido.

Hay que avanzar mucho más en la buena administración de los recursos humanos en toda la DGC, en especial en Trámites Consulares (TRC). Se requiere un enfoque integral, más minucioso, que, entre otras cosas, determine los mecanismos necesarios para consolidar la relación entre formación académica y rendimiento laboral.

Se ha perdido la conexión vital que teníamos con la diáspora peruana y que en un momento se expresó en el decidido apoyo de la Cancillería respecto al costo y buen uso de las remesas a través de las coordinaciones efectuadas con el sistema bancario. Hay que recuperarla. Es imperativo el diseño de fórmulas

---

<sup>26</sup> La tarjeta ABTC es el documento que acredita a su titular como portador de una visa de negocios aprobada por las economías miembros del foro APEC. Esta tarjeta facilita la movilización de sus titulares, eliminando las exigencias de la visa consular, así como la utilización de las líneas de atención preferente para sus portadores en los puntos de control migratorio. El ministro Alberto Farje Orna desempeñó un papel protagónico en este objetivo así como en el proyecto de acuerdo con China.



asociativas entre el talento de nuestros connacionales en el exterior y las necesidades globales de nuestro país en el área de la ciencia y la tecnología, entre otros.

Una aplicación específica podría darse por ejemplo en el Plan de Desarrollo de la Competitividad e Innovación Tecnológica que a través del Plan Nacional de Diversificación Productiva lleva adelante el Ministerio de la Producción. Hay que realizar un esfuerzo sistemático y bien planificado para acercar a los talentos peruanos que residen en el exterior y que vienen destacando en las áreas de ciencia y tecnología con las denominadas Mesas Técnicas<sup>27</sup> o apoyando a las Políticas de Innovación Tecnológica<sup>28</sup>. A fin de alejar esta idea de cualquier planteamiento demagógico, se debe diseñar un plan donde estén claramente establecidos los objetivos y los términos de referencia para aprovechar en base a un esfuerzo mancomunado de cooperación el *know how* de los peruanos que voluntariamente deseen participar.

La necesidad de un soporte administrativo y financiero adecuado en la DGC está estrechamente vinculada con la eficiencia en las negociaciones sea a nivel del aparato estatal o en cualquier foro internacional para insertar adecuadamente a la política de las migraciones en la política exterior. Solo la experiencia exitosa en la casuística puede servir de plataforma para hacer propuestas viables. Y esto nos lleva a fortalecer a la MTIGM<sup>29</sup> con apoyo financiero<sup>30</sup> y procurar que sus decisiones sean vinculantes. Una Cancillería que debilita institucionalmente su función consular, no puede tener imaginación ni legitimidad frente a terceros en el tema.

## 5.2. América Latina, EE.UU. y la UE

La mención en las páginas anteriores a la dinámica política de la migración en los EE.UU. y la Unión Europea no ha sido casualidad. Indistintamente del origen geográfico, hay una mutación en la percepción socio política actual del migrante en situación irregular. En ella, confluyen el discurso de Trump, los compor-

---

<sup>27</sup> La mesa técnica forestal, la mesa técnica acuícola y la mesa técnica de industrias creativas.

<sup>28</sup> Se ha diseñado la Política Nacional de Innovación (Innovate Perú) y los Centros de Innovación Tecnológica (CITE).

<sup>29</sup> Representa la expresión más acabada del propósito de mejorar la gestión de la política migratoria en el Perú. Tiene cuatro ejes de trabajo: a) los peruanos en el exterior; b) los peruanos con voluntad de migrar; c) los peruanos que retornan del exterior y d) los extranjeros en el Perú.

<sup>30</sup> El apoyo de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) a través de su representante en el Perú, Iván Dávalos, ha sido crucial en esta tarea.

tamientos xenófobos de ciertas minorías o gobiernos en Europa y varios de los argumentos esgrimidos por ambas partes, que tratan de explicar la crisis humanitaria en la frontera colombo-venezolana. En adición a la consabida crítica de la apropiación del trabajo de los nacionales, se incorporan otros factores que son los verdaderos intereses en juego que tienen en el migrante la mejor excusa para seguir promoviéndolos, sea cual fuere su origen o naturaleza.

La imposibilidad de UNASUR para legitimarse como único mediador natural a fin de superar la crisis humanitaria entre Colombia y Venezuela plantea importantes interrogantes ¿Podría acaso ser una buena razón para avanzar en la aprobación de una Convención Sudamericana sobre Migraciones o esta seguiría el mismo camino que la Carta Democrática Interamericana, que lejos de ser una guía es un término de referencia indicativo?

Para finalizar, un paralelismo académicamente estimulante. El problema migratorio en Europa ha motivado en los países miembros, sobre todo en periodistas y académicos, una suerte de viaje introspectivo respecto al comportamiento de sus sociedades. Así, temas como identidad nacional/europea sea asociada a la nación o a la observancia de los derechos humanos, la ciudadanía europea y su relación con el mundo, vienen siendo escudriñadas de manera muy crítica a la luz de la gravedad de la actual coyuntura. Es decir están reflexionando sobre lo ya avanzando. En el caso de América Latina, existe un documento titulado “Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana” que responde a un mandato emanado de la propia UNASUR y sobre cuya idea se ha venido tratando en sus propios Consejos Sectoriales. Esto demuestra que nosotros, por el contrario, recién estamos empezando. La pregunta es la siguiente: ¿estamos siguiendo la metodología adecuada o nos ha desbordado el optimismo en detrimento de una lectura más sensata y realista de las relaciones entre los países miembros?

## BIBLIOGRAFÍA

BETTS, Alexander

2012 *Survival Migration: failed Governance and the Crisis of Displacement*. Nueva York: Cornell University Press.

2015 “Una tragedia a la deriva”. En: *Diario El País*, 26 de abril 2015. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/24/actualidad/1429902821\\_194058.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/24/actualidad/1429902821_194058.html)

COLOMBANI, Jean Marie

2015 “Europa ante el reto del Mediterráneo”. En: *Diario El País*. Tribuna, 3 de mayo. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2015/04/29/opinion/1430308950\\_730329.html](http://elpais.com/elpais/2015/04/29/opinion/1430308950_730329.html)

EL COMERCIO

2015 “El drama de la inmigración. Morir en la Puerta de Europa”. *Diario El Comercio*. Mundo, 21 de abril.

KAHHAT, Farid

2015 “Muerte en el Mediterráneo”. *Diario El Comercio*. Mundo, p. A19, de 3 de mayo.

MORILLO, Zósimo

2011 *El nuevo derecho consular peruano: el derecho de las comunidades peruanas en el exterior*. Lima: Fundación Academia Diplomática del Perú.

MORTERA, Camino

2015 “Ni efecto llamada ni política común”. En: *Diario el País*, 20 de abril. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/20/actualidad/1429552291\\_391758.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/20/actualidad/1429552291_391758.html)

PEREDA, Cristina

2015 “Trump amenaza con obligar a México a pagar por un muro en la frontera”. En: *Diario El País*, 5 de agosto. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/05/actualidad/1438799075\\_384230.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/05/actualidad/1438799075_384230.html)

TALEB, Nassim Nicholas

2008 *El Cisne Negro: el impacto de lo altamente improbable*. Barcelona: Paidós, 2008.



## **V. Temas de Preocupación Global**



# Los retos en materia de seguridad

Hugo Palma

"Para todo problema complejo  
hay una solución simple, fácil... y equivocada"  
H.L. Mencken

## 1. Presentación

La seguridad es una necesidad básica de todo Estado, sociedad y persona. Desde los antiguos imperios, fue principalmente tema de Estados o monarcas que disponían de la vida de las gentes para propósitos políticos, muchas veces territoriales, dinásticos o religiosos. Era ya un componente de "política exterior". Se continuó hasta los Estados modernos y alcanzó el paroxismo en el siglo XX con regímenes como el nazismo, comunismo, fascismo y nacionalismo extremo que costaron muchos millones de vidas. Aún padecemos Estados donde se maltratan derechos humanos fundamentales como la vida y la libertad. También lo hacen movimientos terroristas, agrupaciones políticas, religiosas o étnicas y organizaciones criminales o combinaciones de ellos. En todos los casos hay implicancias con la política exterior.

No pueden abordarse estos temas sin reconocer su complejidad. Seguridad es una palabra que empleamos abundantemente para referirnos a situaciones y asuntos genéricos o puntuales muy distintos. La seguridad absoluta es imposible pues lo imprevisto y el riesgo son consustanciales a la vida humana. Pero no debe renunciarse a grados de seguridad relativa que permitan a las personas y los Estados subsistir y desarrollarse.

La creciente valorización de la persona humana ha hecho que a la seguridad del Estado y gobierno, se incorporaran la seguridad individual y temas sociales, económicos, políticos y ambientales. Cuestiones de desarrollo, derechos humanos, género, menores, etc. son hoy propósito de la seguridad; aun cuando la expansión del concepto dificulta su operatividad.

En el caso del Perú y muchos otros, la interrelación de la seguridad con la política exterior siendo esencial, es insuficientemente percibida. Es la política

exterior la que ha permitido la definición del perfil geográfico del país. Casi dos siglos de incesante tarea y algunos conflictos, fructificaron recientemente con acuerdos definitivos sobre las cuestiones pendientes con Ecuador y Chile. Esta política, fundada en el derecho internacional y ejecutada por una diplomacia profesional, alcanzó ese trascendental logro sin comprometer una sola vida humana. También permitió arreglar no pocas diferencias vecinales y con otros países y mantener y fortalecer relaciones de paz y cooperación con muchos Estados. Respecto a la seguridad interna, es con la política exterior que hemos contribuido a numerosos acuerdos mundiales, hemisféricos y regionales; y con ella debemos procurar su eficaz aprovechamiento para mejorar la alarmante situación de hoy. Pero trabajar seriamente la problemática, requiere la máxima claridad sobre nuestros reales intereses de seguridad y actuar en función de ellos. El Perú no le debe nada a nadie.

## **2. ¿Quién es responsable de la seguridad?**

La seguridad y la defensa no son cuestiones esotéricas; deben ser políticas públicas. Los marcos constitucionales y legales de los sistemas de seguridad y defensa, la evaluación del contexto internacional y las amenazas creíbles, la democracia, la conflictividad social, la expansión de la violencia y la delincuencia, la tolerancia con la corrupción, los factores institucionales, gubernamentales y administrativos relativos al control civil y la conducción democrática de las fuerzas armadas, son temas políticos.

El primer deber y la razón de la existencia de los Estados, es proteger a las personas. Los elegidos para ejercer el poder político son responsables de formular y llevar a la práctica las políticas de seguridad y defensa. En democracia es parte de su mandato y responsabilidad prioritaria e indelegable. Los militares y policías por mucho profesionalismo y experiencia que reúnan, no pueden formular políticas por carecer de mandato; pero son instrumentos insustituibles para su ejecución. Los políticos deben observar las maneras democráticas de definir políticas con transparencia, apertura y rendición de cuentas. Adicionalmente, reconocer que sin estado de derecho, buena gobernanza, instituciones sólidas, menor corrupción, pedagogía de ejemplo y cooperación internacional, no hay seguridad posible.

En América Latina, lamentablemente, en materias de seguridad y defensa la ignorancia supina de la mayoría de los políticos no augura mejoría. Sus tres propuestas clásicas son el aumento de remuneraciones de militares y policías, el incremento de penas y la adquisición de equipos y armas. Presionados por una opinión pública crítica, suelen hacer propuestas populistas que no consiguen explicar inteligiblemente: pena de muerte para distintos delitos, incorporación a las fuerzas armadas de jóvenes problemáticos y que el ejército participe en tareas de seguridad ciudadana. Tampoco entienden cabalmente la



creciente globalización de la inseguridad, su complejidad y vastedad conceptual, ni conocen los sistemas y mecanismos para su tratamiento. Peor aún, no son diligentes en adoptar medidas para contrarrestar la evidente penetración de sus filas por la delincuencia y menos sancionar a los culpables.

Sin mínimos de seguridad personal y ciudadana, no hay viabilidad social ni nacional. No extraña entonces que las carencias del Estado frente a la agobiante inseguridad propicien la multiplicación de fuerzas sub estatales, policías privadas y reacciones desesperadas como linchamientos, ajustes de cuentas e invocaciones al autoritarismo. Importa también reconocer que con corrupción generalizada, no hay manera de alcanzar la seguridad. No es demasiado pronto para que políticos y sociedades lo entiendan.

### **3. La inseguridad mundial**

Las guerras mundiales del siglo XX fueron sucedidas por la guerra fría, cuyo final fue un parte aguas histórico. La conflictividad entre bloques en las décadas de confrontación planetaria, fue sucedida por situaciones dispersas y variadas de conflicto y violencia. En el mundo globalizado subsisten casos de políticas de poder y visos expansionistas territoriales; y coexisten una inédita reducción de guerras o conflictos clásicos con formas de fragmentación estatal, proliferación de actores sub estatales o no estatales, desterritorialización de la seguridad, sociedades complejas o ingobernables y mayor imprevisibilidad y peligrosidad.

Dependiendo de circunstancias y geografías, se multiplican temas que suscitan considerable ansiedad. A los polvorines del Medio Oriente, Ucrania y las Coreas se suman inquietantes situaciones en el mar de China, zonas de África y otras regiones. Las migraciones masivas hacia Europa son una tragedia humana y la contaminación ambiental y el cambio climático son finalmente reconocidos como peligros reales y actuales. La delincuencia transnacional organizada expande globalmente su accionar en drogas, tráfico de armas y lavado de dinero, con creciente utilización de nuevas tecnologías. Movimientos terroristas, incluyendo el reciente Estado Islámico con su crueldad, macabro atractivo y sostenibilidad, actúan en muchas partes. El temor por la utilización de armas químicas y la difusión delictiva de pandemias no es injustificado. Hoy la volatilidad de las economías y sus crisis tienen impacto mundial.

En los países en desarrollo, la inseguridad se relaciona con la estructura y cultura de la sociedad, instituciones precarias, la enorme dimensión de economías informales e ilegales y Estados generalmente ineficientes y corruptos. Producen recurrentes convulsiones, difícil gobernabilidad, cultura de autoritarismo, relaciones civil-militares peculiares, victimización de los

más necesitados especialmente mujeres y niños y mantienen extremos de pobreza, corrupción y violencia. En todos ellos la seguridad es un bien sumamente escaso.

#### **4. Seguridad hemisférica y de América Latina**

La región más pacífica del mundo por ausencia de conflictos clásicos entre Estados es, paradójicamente, la más violenta por las drogas, corrupción, desgobierno y pérdida de valores sociales. Exhibe penosamente el más alto índice de asesinatos.

En el plano de los Estados, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y otros tratados e instituciones conforman una estructura jurídica y operativa de seguridad que, a pesar de algunos problemas en su aplicación, es relevante para la seguridad del continente y continúa vigente. Adicionalmente, la OEA se ocupa de peligros como el terrorismo, las drogas, las armas pequeñas y otros. Pero como las relaciones hemisféricas no son óptimas, se requiere más diálogo y la creación de confianza sobre la base del respeto, la buena voluntad y la importancia de los intereses comunes. El descuido, la desconfianza y la ideología dividen al continente y algunos latinoamericanos quisieran dividirlo aún más, distanciándolo de EE.UU., a quien consideran responsable de todos los problemas. El aislamiento de Cuba por medio siglo no mejoró las cosas; y su fracaso exigió terminarlo. Siendo esto bienvenido, tampoco convierte a Cuba en un modelo para América Latina, donde la mayoría de los pueblos y gobiernos no desea seguir tan dudoso ejemplo, siendo que además América Latina ya tiene suficientes problemas para recubrir retóricamente las diferencias políticas entre sus países. Ninguna de sus dificultades se resolverá en confrontación con EE.UU. y reconocerlo sería un buen comienzo para tratar seriamente los problemas reales del hemisferio.

Entre estos, la seguridad es la primera preocupación de sus habitantes, antes que la pobreza o el desempleo. Este dato bastaría para asignarle la prioridad que exige. Lamentablemente, la situación de seguridad continúa deteriorándose sin políticas ni medidas eficaces.

De todo esto tenemos en el Perú. Nuestra convulsa historia muestra que no hubo pasado idílico en que sociedades pacíficas disfrutaban sus días y aguardaban sin ansiedad al futuro. Tampoco lo es ahora pero la dimensión de la inseguridad actual ni es normal ni puede aceptarse pasivamente. No mejorarán sin enormes esfuerzos para detener y revertir una tendencia que llevará aceleradamente a la desagregación, la anomia y el caos. Las situaciones internas, aquí y en todas partes, conciernen también las políticas exteriores.

#### **4.1. Elementos de la situación de seguridad y defensa en América Latina**

En lo positivo, no existen guerras ni país alguno la prepara; sus gastos militares y de armamentos son relativamente menores; varios conflictos fueron solucionados pacíficamente; cuenta con procesos de integración y se han adoptado medidas de fomento de la confianza. Varias Zonas de Paz fueron proclamadas. MERCOSUR, Bolivia y Chile, Sudamericana, Andina y Centroamericana.

Contrariamente, se verifica desagregación política en varios países, subsisten algunas cuestiones territoriales o limítrofes, precariedad institucional, renovado incremento de gastos y adquisiciones militares, violencia interna, incremento delictivo, turbulencia social y también búsqueda por algunos gobiernos de apoyo político en los militares, enorme brecha entre los numerosos acuerdos de seguridad y su aplicación; instituciones abundantes en retórica pero de muy modesta efectividad; etc.

#### **4.2. Concertación, integración y cooperación**

La relación entre política exterior y seguridad se hizo patente desde 1826 en Panamá, con el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, en el cual varios países latinoamericanos consignaron todas las esperanzas y obligaciones que de realizarse habrían hecho de esta parte del mundo la más pacífica. A pesar de su nulo resultado e inclusive los conflictos que siguieron, los países de América Latina han continuado formulando y acordando numerosos esquemas para el mantenimiento de la paz, reducción de la inseguridad, concertación política e integración económica; temas todos de política exterior.

En integración económica coexisten hoy, con resultados dispares, la ALADI, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la reciente Alianza del Pacífico y los acuerdos de integración centroamericanos. Algunos procesos que cuentan ya con varias décadas, distan mucho de alcanzar sus objetivos e incluso estarían involucionando. Sin embargo, los gobiernos son renuentes a reconocerlo y a adoptar medidas correctivas. Un acuerdo económico parece más empeñado en cuestiones políticas, en tanto que otro está reducido a su mínima expresión. Buena parte de las dificultades de estos acuerdos provienen de políticas económicas diferentes que, acompasadas con visiones políticas también distintas, derivan en mal ocultados recelos y hasta críticas abiertas.

En el plano político, destacaron en su momento las gestiones de los grupos de Contadora y de Río. Más recientemente, se ha establecido una Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y también una Comunidad de Estados

Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Como es tradicional, sus propósitos son elevados y sus objetivos numerosos. De alcanzar éxito, sería muy positivo para todos. Vista nuestra trayectoria en estos temas, es prudente moderar las expectativas y, más bien, promover la consecuencia entre propósitos y actuaciones.

Específicamente en seguridad, existen muchos acuerdos latinoamericanos, sudamericanos y andinos, cuya enumeración insumiría varias páginas. Los de mayor significación serían el Tratado de Tlatelolco 1967, de proscripción de armas nucleares, primer y único acuerdo formal latinoamericano de desarme y fuente principal de la confianza en la región; la Declaración de Ayacucho de 1973; el Compromiso de Acapulco de 1987; la Declaración sobre Zona de Paz del Mercosur, Bolivia y Chile de 1998; el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica de 1995; el Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa de 2002; la Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana (Guayaquil, 2002); la Decisión CAN 552 "Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos" de 2003; la Declaración de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina de 2004; y la Decisión CAN 587 "Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina" de 2004.

Esos acuerdos no son meras expresiones de buena voluntad. Las Decisiones de la CAN, el Convenio Rodrigo Lara Bonilla sobre drogas y otros, son jurídicamente vinculantes. Varios acuerdos se acompañaron de programas de acción y actividades de seguimiento. También se concertaron "cláusulas democráticas" y otros compromisos. Importaría contar con información cierta y actualizada sobre el cumplimiento de las obligaciones pactadas. Lamentablemente, parece que no es el caso o lo es mínimamente. No obstante, los temas suelen retomarse en nuevos y más complejos esquemas, cuyo éxito es deseable. Vistos los abundantes antecedentes eso no es automático. Sería bueno también reconocer que las amenazas y peligros para la seguridad no son totalmente nuevos y hasta que podría haberse equivocado el diagnóstico pues aun hace poco tiempo era políticamente más atractivo ocuparse de la "seguridad nacional" y la defensa, que insumieron grandes gastos.

En últimos años, UNASUR estableció una Comisión Sudamericana de Defensa y otras dos comisiones para cuestiones de seguridad. Además, cuenta con un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa y una Escuela Sudamericana de Defensa. Todo ello sería muy bueno si se sustentara en percepciones comunes, visiones e intereses de seguridad y defensa compartidos, propósitos inequívocos, medios adecuados y adecuada comprensión de la naturaleza

global de estos temas. Lamentablemente eso no es evidente y, más bien, son conocidas las diferencias entre los regímenes políticos, sus percepciones de seguridad y sus propósitos de defensa. Estos últimos, tan no están claros que entre los objetivos planteados figura “[...] construir una identidad sudamericana en materia de defensa”. Sería magnífico que pudieran hacer contribuciones regionales importantes a los esfuerzos hemisféricos y mundiales que, obviamente, cuentan con más recorrido, recursos y posibilidades; pero esto sería poco probable, inclusive porque entre los mismos países miembros los avances parecen muy modestos.

### **4.3. Inseguridad ciudadana**

La acción concertada de actores como las organizaciones terroristas, narcotraficantes y la creciente presencia de la eficaz delincuencia transnacional organizada, asociada a grupos de delincuentes locales, provistos de armamentos sofisticados y actuando con mayor crueldad, multiplican las redes de corrupción, agobian a los ciudadanos y hasta reclaman autoridad en extensas áreas rurales y urbanas. Con su enorme economía ilegal, penetran cada vez más las instituciones del Estado en todos los niveles, justificando desconfianza sobre muchos alcaldes, congresistas, funcionarios, fiscales, jueces y miembros de las fuerzas del orden. También erosionan la convivencia social, promueven el desapego a la legalidad e incorporan cada vez más jóvenes a delitos graves, incluyendo el sicariato. La violencia familiar y social crece imparablemente y no se consigue controlar el tráfico de personas y la explotación sexual de mujeres y niños.

Amenazan también gravemente a las personas flagelos como el terrorismo, que ha infligido enormes daños humanos y económicos y no ha podido ser totalmente erradicado en los casos de Colombia y Perú. Cuenta con doce convenciones internacionales, pero continúa exigiendo mayor concertación internacional, especialmente por su reconocida vinculación con las drogas y otros delitos como el tráfico ilegal de armas, extorsión, lavado de dinero y sabotaje de actividades económicas lícitas.

Hay más de 500 millones de armas pequeñas y ligeras en manos no oficiales, de las cuales no menos de sesenta en América Latina. El crimen transnacional organizado, su principal promotor, es objeto de una convención de Naciones Unidas complementada con tres protocolos: Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Tráfico de Inmigrantes y Tráfico de Seres Humanos. En el Hemisferio, hay una Convención contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos. Sigue pendiente de cabal implementación el Programa de Acción 2001 de las Naciones Unidas sobre Armas Pequeñas y Ligeras. La increíble facilidad para obtenerlas multiplica el número de delincuentes, asesinatos y otros delitos.

La producción, tráfico y consumo de drogas y el crecimiento de las actividades delictivas relacionadas, son temas de enorme complejidad. Las políticas implementadas mundialmente no han funcionado y la denominada “guerra contra las drogas”, ha fracasado. Varios países latinoamericanos están penosamente envueltos en este flagelo y vienen pagando enormes costos humanos, políticos y económicos. El generalizado consumo de drogas, como también de alcohol, promueve conductas antisociales en todos los sectores económicos. Se plantea ahora la despenalización de las drogas y pasar el énfasis del área penal a la de salud pública, con vistas a apartar a la delincuencia criminal y disminuir la corrupción. Completa el panorama la enorme cantidad de delincuentes presos sin condena por años, de delitos menores y mayores impunes por no existir opción distinta a la cárcel o la puesta en libertad, de delitos que no son denunciados por considerarlo pérdida de tiempo, etc.

#### **4.4. Seguridad y defensa**

La defensa es condición de la seguridad y función primaria, específica e indelegable del Estado, que tiene otras cosas importantes que defender: la economía, los derechos humanos, el medio ambiente, el territorio, etc. Pero la defensa, al igual que la seguridad, es una voz polisémica. Obviamente la función y el sistema de defensa no deben ni pueden ocuparse de todo y, más bien, concentrarse en el empleo legítimo de la fuerza que es específico, preciso, especializado y profesional. En la realidad operativa, es la protección frente a la agresión armada extranjera o a la amenaza armada interna contra el sistema democrático, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y, subsidiariamente, el apoyo a la defensa civil en caso de desastres. Sin embargo, los roles militares en América Latina suelen extenderse, requiriendo mayores presupuestos, personal y equipamiento. En varios países, las fuerzas armadas están siendo involucradas en la seguridad ciudadana, sin resultados que confirmen la conveniencia de hacerlo.

#### **4.5. Clases de seguridad**

Por limitaciones del lenguaje, que aún carece de las voces necesarias para referirse a cuestiones muy variadas, la palabra seguridad puede acompañarse de numerosos calificativos. Seguridad política, que comprende estabilidad y sistema de gobierno; seguridad económica como acceso a recursos, finanzas y mercados; seguridad social para mantener y reproducir patrones particulares de idioma, cultura, identidad y costumbres; seguridad ambiental, como mantenimiento de una biosfera local y planetaria esencial para la vida; y así sucesivamente. No extrañe entonces que se haya difundido el concepto siguiente.

#### 4.5.1. Seguridad multidimensional

El concepto clásico de seguridad, referido a las relaciones entre los Estados como actores principales en el sistema internacional, no ha sido ni puede ser abandonado. Pero más recientemente, nuevos actores se abrieron espacio al interior de los Estados y en el ámbito internacional, exigiendo mayor atención para la seguridad de las personas y sociedades; y también de sistemas políticos como la democracia. Se han ampliado los paradigmas para incluir la seguridad humana, la seguridad democrática y varios otros como seguridad cooperativa y seguridad compartida o común, sin excluir otras calificaciones. Habría entonces necesidad de agrupar actores, bienes a proteger y mecanismos, también porque son responsabilidades del Estado.

El carácter “multidimensional” de la seguridad fue formalmente reconocido en instrumentos como la Declaración sobre Seguridad en las Américas, México 2003. Hace referencia a “[...] nuestra cooperación para enfrentar las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad [...]”. Con esta formulación se trató de no llamar “amenaza” a todo tipo de asuntos, pero igual amplió su número. Más adelante indica que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”. Trató también de cuestiones como la marginalidad de grandes sectores, la producción y el tráfico de drogas, el terrorismo, el crimen internacional organizado y las violaciones a los derechos humanos.

Para las amenazas tradicionales a la seguridad los “mecanismos para enfrentarlas” están establecidos en el derecho internacional. Esto refiere a los conflictos entre Estados, sobre los cuales las obligaciones mundiales y hemisféricas son inequívocas e ineludibles. En adición a los tratados, hay ahora Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas que declaran derecho y son por ello vinculantes, como las de principios del derecho internacional relativos a la seguridad y cooperación entre Estados y la definición de la agresión, así como los desarrollos provenientes de la jurisprudencia y la doctrina. Tales elementos deben consignarse explícitamente en las políticas de seguridad y defensa.

La Declaración señala que las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos, son:

[...] problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad

civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada.

Esta elaborada formulación permitió incorporar las preocupaciones de seguridad de todos los Estados del Hemisferio, que son sumamente distintos en dimensión, población, nivel de desarrollo, poder militar, perspectiva estratégica y más. Establece finalmente, que las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos exigen formas inéditas de cooperación.

Lamentablemente, el acuerdo sobre tan amplia gama de situaciones no encuentra adecuado correlato en su ejecución. Esto hace parte de la circunstancia política continental, incluyendo percepciones contradictorias sobre la importancia, eficacia y actualidad del sistema interamericano; lo que contribuye a inhibir la indispensable y muy urgente cooperación.

Otros consideran también amenazas a las migraciones irregulares, la falta o debilidad de instituciones democráticas, el atraso técnico y científico, la explosión demográfica, el racismo, el fundamentalismo político o religioso, la subversión, la corrupción e impunidad, etc. Vale aquí lo ya señalado sobre la cuestión del lenguaje y la necesidad de identificar los responsables de tratarlos, los medios, etc.

#### **4.5.2. Seguridad democrática**

Se empezó a utilizar en la Cumbre de Viena del Consejo de Europa en 1993. Es una manera de entender la seguridad internacional e interna de los países, que exige que los procedimientos para definir y “operacionalizar” la seguridad sean democráticos. También concierne a la seguridad del propio sistema democrático.

Importan aquí la Carta de la OEA, con cuya modificación se proscribió la interrupción violenta de regímenes democráticos, la Carta Democrática Interamericana, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, la Carta Andina de Derechos Humanos, la Zona Andina de Paz y Seguridad, la Zona Sudamericana de Paz, etc. En textos y entendimientos internacionales se incorporó una “cláusula democrática” con variada formulación y nivel de exigencia. La Comunidad Andina de Naciones y algunos acuerdos con la Unión Europea o países europeos contienen esta nueva obligación.

Lamentablemente, el resultado de tantos compromisos no es el esperado. Los gobiernos de América Latina siguen siendo extraordinariamente renuentes a



que sus comportamientos políticos sean examinados y menos evaluados. Pretenden ampararse en los principios de soberanía y de no intervención en asuntos internos, pero estos solamente pueden invocarse cuando no se han aceptado libremente obligaciones que imponen comportamientos democráticos establecidos con bastante detalle. En los casos en que ello no es así, el apoyo y encubrimiento que se prestan los gobiernos, entusiastamente o a regañadientes, se basa en razones políticas, algunas muy poco presentables. Consecuentemente, América Latina parece contentarse con el mínimo, que sería la no admisión del golpe militar clásico. La invocación a los gobiernos al cumplimiento de sus obligaciones con la democracia es infrecuente, presionada por las opiniones públicas, tímida y las más veces sesgada por motivaciones ideológicas.

#### **4.5.3. Seguridad humana**

Concepto enunciado hace pocos años, estaba implícito en el Derecho Natural y en numerosas obligaciones internacionales relativas a Derechos Humanos y temas afines. Se trata de una nueva y necesaria extensión del concepto, que pone énfasis en la seguridad de las personas protegiendo sus derechos fundamentales expuestos a amenazas y situaciones de riesgo. Las prioridades incluyen los civiles en conflictos, mujeres, niños y desplazados; y la seguridad pública en el día a día frente a la violencia delictiva, familiar, social y estatal. Nada hay en la seguridad humana incompatible con la seguridad nacional y la complementa al reconocer que un Estado no puede ser seguro con ciudadanos inseguros.

La seguridad humana apunta a viabilizar obligaciones internacionales específicas como las consignadas en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los convenios internacionales sobre derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y los numerosos convenios sobre refugiados, genocidio, discriminación racial, mujer, tortura, niños, ejecuciones arbitrarias y extrajudiciales, apatridia, trabajadores migratorios, las declaraciones sobre el derecho de los pueblos a la paz y al desarrollo, contra el hambre y la malnutrición y otras relativas a la dignidad y derechos de la persona humana.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la seguridad humana incluye dos aspectos fundamentales: la seguridad ante amenazas crónicas como el hambre, enfermedades o la represión y la protección ante los trastornos súbitos de los modos de vida. Cerca de un millón de personas mueren anualmente víctimas de la violencia y centenas de millones padecen pobreza, analfabetismo y enfermedades prevenibles o curables.

En la práctica, tan vasta aspiración equivale al logro de una vida digna y tranquila para la humanidad, asemejando una agenda de seguridad a una de desarrollo. Por ello, es indispensable dar clara prioridad a la violencia y eventos catastróficos como terremotos, etc. Recientes expresiones de esta forma de seguridad son el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado "La Responsabilidad de Proteger" y la Agenda del Desarrollo Sostenible al 2030 de Naciones Unidas.

#### **4.5.4. Otras formas de seguridad**

Seguridad nacional. Función primaria de resguardo del Estado, entendida principal pero no únicamente como defensa de la soberanía territorial.

Seguridad internacional. Es la tratada en la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA, organizaciones cuya función esencial es preservar la paz y la seguridad internacionales; y también son obligaciones de los propios Estados. En nuestros días, la globalización de los temas y la reducción del poder de los Estados hace más difícil precisar lo que debe entenderse por nacional o por internacional. El neologismo "interméstico" intenta señalar lo imbricado que están dichos ámbitos. Por ejemplo, los derechos humanos, la democracia, los ilícitos de drogas y el medio ambiente ya no son asuntos exclusivamente internos.

Seguridad interna. Concierno el mantenimiento del orden público, respecto del ordenamiento legal y la protección de las personas, tarea usualmente confiada a cuerpos de policía y al sistema de justicia. El concepto de seguridad ciudadana es más reciente y requiere la participación de las personas, organizaciones vecinales, municipalidades, agrupaciones políticas, empresariales, etc.

Seguridad colectiva. Sistema formal en el que los miembros se comprometen a responder colectivamente en caso que alguno sea agredido. Puede ser una alianza militar, pero no es forzosamente así. Naciones Unidas y la OEA son sistemas de seguridad colectiva pero sus miembros no son, o no son todos, parte de alianzas militares.

Seguridad cooperativa. Da prioridad a los elementos no confrontacionales de la relación de modo que la ausencia de conflicto no sea atribuida a la disuasión. Los Estados tienen presente las preocupaciones de seguridad de los demás, para que el incremento de seguridad de uno no sea percibido por los otros como merma de la propia, en un juego de suma cero que sustenta los dilemas de seguridad y las carreras armamentistas.

Seguridad común. Más compleja que la anterior, entiende que dos o más actores se consideren como uno solo para fines de seguridad. Integra visiones estratégicas y la preparación de las fuerzas para actuaciones conjuntas.

Seguridad ambiental. Preocupación más reciente pero de enorme impacto por las consecuencias del maltrato del ambiente a largo plazo y por sus manifestaciones actuales.

Seguridad sostenible. Concepto aún impreciso, implica responsabilidad en las decisiones para que puedan sostenerse. Exige reflexión y descartar la presión por resultados inmediatos y decisiones efectistas. Está vinculado a nuevas visiones como la de seguridad humana.

Todas estas formas de seguridad deben ser integradas en una visión política que, sin pretender soluciones inmediatas, las priorice y sirva de orientación a los sectores del Estado, haciéndola tema transversal al gobierno y a la sociedad, necesitada también de una pedagogía.

## 5. Recomendaciones

En torno a esta amplia temática, señalamos las siguientes recomendaciones:

### a. Seguridad y política exterior

Valorizar su interrelación para comprender la imposibilidad de mejorar la seguridad sin ponderar e incorporar debidamente los factores "externos". Vivimos una realidad globalizada, con desafíos existenciales de seguridad, nuevos actores, temas y amenazas de distinta índole, que exige descartar políticas y medidas inmediatistas y efectistas. Contrariamente, requiere examinar detenidamente la problemática en su conjunto y establecer mecanismos de coordinación inéditos, al interior del país y externamente, propiciando alianzas y comprometiendo y aprovechando más recursos. A este efecto, importa tener presente la interrelación entre las distintas clases de seguridad para identificar acertadamente los responsables y asegurar la adecuada coordinación entre ellos, sin pretender que algún sector se ocupe de todo. Esto desautoriza la poco comprensible e inviable formulación constitucional peruana que reza "El estado garantiza la seguridad de la nación mediante el sistema de defensa nacional".

### b. Reforma del sector seguridad

Concepto originado en el Reino Unido y Europa, considera que en todo Estado existe un sector "de seguridad", diferenciado, burocratizado y profesional. Comprende los Ministerios de Interior y Defensa, servicios de inteligencia, el ministerio público, poder judicial y sistema penitenciario. El elemento común, es que se relacionan con el posible uso o amenaza de uso de la fuerza legítima

del Estado. Se basa en que sin adecuado marco jurídico y concertación operativa entre las instituciones, se mantienen brechas descaradamente utilizadas por la delincuencia. Estas carencias inhiben abordar eficazmente los varios factores de inseguridad, replican acciones puntuales inadecuadas para alcanzar resultados tangibles y sostenibles y perpetúan la práctica de acusarse entre ellas sin proponer salidas.

Un ejemplo sería el de parlamentos que adoptan leyes de problemática aplicación, policías, ministerios públicos y justicia que carecen de recursos, están desbordados o son corruptos y cárceles sobrepobladas que no resocializan sino perfeccionan delincuentes.

La coordinación intersectorial exige simultáneamente una lucha frontal contra la corrupción, flagelo que puede hundir cualquier reforma, por bien elaborada que fuere.

#### c. Retomar la iniciativa

En numerosas oportunidades, la política exterior peruana ha abierto posibilidades pioneras para el mejoramiento de la seguridad. La reforma de la OEA a inicios de los años 70, la declaración de Ayacucho en 1973, los programas y convenios de seguridad en el ámbito andino, su actuación en el Grupo de Río, las propuestas sobre limitación de armamentos, gastos militares, desarme y otras, parecen ser cosa del pasado. Toca ahora participar activamente en los ámbitos oficiales, no gubernamentales y académicos donde se trabajan cuestiones de seguridad. En Naciones Unidas se debe incrementar nuestra participación en operaciones de mantenimiento de la paz; en la OEA debe reexaminarse el estado de los distintos acuerdos y proponer medidas para su actualización y operación; en los espacios latinoamericanos debe subrayarse la necesidad de descartar la agobiante e inútil retórica de sus compromisos de seguridad e insistir en la precisión de las obligaciones, los programas de trabajo, los procedimientos de verificación de avance y superación de dificultades, etc. También en el ámbito interamericano debe proponerse actualizar la Convención contra la Corrupción para darle operatividad.

#### d. Asociaciones temáticas y acuerdos operativos

La multiplicidad de actores y temas requiere la cooperación entre los Estados que más compartan ciertas problemáticas específicas. Esto importa a la vecindad fronteriza pero también a la relación con otros afectados. Similarmente, se debe impulsar acuerdos operativos que contrarresten la dinámica delincencial que se vale de tecnologías de punta en información y comunicación y puede establecer omnipresentes redes de complicidad. Los procedimientos burocráticos al interior del país y peor aún en la relación

externa, no podrán combatir las actuales actividades delictivas y menos las futuras.

e. Volver a conceptualizar la seguridad en el mundo globalizado

Requiere actualizarse la producción intelectual y científica en estas materias. Es tarea de información, reflexión, debate y decisión política de muy alta prioridad. Reconocer las limitaciones del país para garantizar la seguridad de sus habitantes en las condiciones globales, lleva a la necesidad de participar en los diversos planteamientos en curso.

f. Reexamen y actualización de los acuerdos concertados

Tarea conjunta del Ministerio de Relaciones Exteriores con otros sectores del Estado concernidos en temas de seguridad. A partir del examen se deben proponer medidas para su mejor aprovechamiento al interior del país o plantear negociaciones para su actualización.

g. Alertar sobre "soluciones" facilistas

Siendo gigantesca la demanda de seguridad, es comprensible que la venta de bienes y servicios sea también enorme y que el mercado esté comprometido con temas de corrupción. No hay soluciones mágicas y las decisiones que se adopten deben sustentarse también en antecedentes exitosos.

h. Vinculación de la seguridad con la privacidad y otros derechos de las personas

Los avances tecnológicos harán crecientemente tentadores los proyectos de vigilancia masivos. Deberá cuidarse que las operaciones de seguimiento, escucha y otras estén acotadas por los dispositivos legales y las obligaciones existentes.

i. En materia de defensa

Reexaminar las medidas de fomento de la confianza acordadas con varios países y verificar su estado de ejecución. Más aún, deben explorarse metodologías que permitan evaluaciones de los resultados obtenidos por la aplicación de tales medidas. En función de ello se podrá adoptar medidas más avanzadas.

Incrementar las vinculaciones de defensa no solamente con países vecinos sino con otros que compartan las visiones del país en cuestiones de paz, derecho internacional, derechos humanos, democracia y otras, promoviendo actividades conjuntas de sus Fuerzas Armadas y avanzando en materia de transparencia, formación y otras propias de una política de seguridad cooperativa.

j. Socializar los temas de seguridad y defensa

Decir que la seguridad es "tarea de todos", no es muy útil cuando la población carece de información suficiente sobre las complejidades del problema y de orientaciones para saber lo que se espera que haga. Eso no se resuelve pidiendo que se vuelva a la instrucción pre militar o cosas por el estilo. En el Perú, en general, los temas de seguridad y defensa han sido prácticamente cotos cerrados de instituciones del Estado y, tampoco han interesado mayormente a los políticos. Cosas tan sencillas como propiciar tesis universitarias ya podrían haberse lanzado hace tiempo. Deben promoverse estudios e investigaciones académicas, foros de debate, tratamiento por los medios que vaya más allá del reporte de los crímenes y catástrofes del día, involucramiento de autoridades sub nacionales de todo nivel, informar sobre previsión, facilitar la denuncia, premiar conductas ejemplares, priorizar programas para la juventud, combatir la tolerancia social a la corrupción, recuperar valores de convivencia social y otras.

k. Contextos políticos de seguridad y defensa

Estos temas no dependen únicamente de consideraciones geográficas, históricas, sociales o culturales, por valiosas que sean. Dependen principalmente de la convergencia de visiones y valores en temas de paz, derecho internacional y sistema político, en este caso la democracia representativa. Debe darse mucha atención a propuestas de compromisos que apelen a otro tipo de fundamentaciones, particularmente cuando no se basan en intereses comunes verificables ni sean auténticamente compartidas. La identificación y vinculación con países, organizaciones internacionales y otras entidades afines a las necesidades de seguridad del país es, finalmente, tarea esencial de la política exterior.

# La política internacional del Perú sobre ambiente y recursos naturales: mirando al 2025 y más

Jorge Caillaux y Manuel Ruiz

## 1. Introducción

No hay duda que la política internacional de los Estados en lo que va de este siglo XXI ha incorporado con mayor énfasis y significación el tratamiento de los asuntos relacionados con el medio ambiente en el marco de una nueva concepción del desarrollo, prácticamente ya inserta en el Derecho Internacional, bajo la expresión *desarrollo sostenible*. La preocupación por la conservación del ambiente no se limita solamente a lo que en los años 70 al 90 parecía ser su objeto primordial: prevenir la contaminación del aire, el agua y los suelos y crear áreas naturales de conservación representativas de ecosistemas de alto valor biológico: hoy el fenómeno del cambio climático por su contundente manifestación en todo el planeta se ha instalado en la agenda pública de la seguridad, la economía, las fuentes de energía y la producción, con un nuevo lenguaje y perspectiva integradora del desarrollo de las naciones que llevará seguro a repensar la relación entre países desarrollados y menos desarrollados así como a reorientar los objetivos comunes de la comunidad global.

En el escenario global del cambio climático el Perú se convirtió en el 2014 en actor central al asumir la presidencia de la XX Conferencia de las Partes (COP20) y facilitar en Lima el camino a París en el 2015 para que en la COP21 se adopte un acuerdo multilateral vinculante en el seno de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que permita en el largo plazo, limitar la emisión de gases de efecto invernadero en la atmósfera causantes del calentamiento global para prevenir el incremento de la temperatura del planeta en no más de 2°C. El “Llamado de Lima para la Acción Climática” reconoce “los progresos realizados en Lima en la elaboración de los elementos de un proyecto de texto de negociación que figuran en el anexo” e “insta a las Partes que son países desarrollados a que aporten y movilicen más apoyo financiero destinado a las Partes que son países en desarrollo, en especial aquellas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, para la aplicación de medidas ambiciosas de mitigación y adaptación [...]”. El papel facilitador de Perú tanto en Lima como durante el 2015 en el ámbito de las negociaciones y reuniones preparatorias hacia la COP21 es reconocido por su carácter integrador y un buen ejemplo de la efectividad que resulta del trabajo conjunto desplegado por el Ministerio de Relaciones

Exteriores y el Ministerio del Ambiente conectando la política nacional con la internacional en el marco de los cuatro frentes desarrollados en la Agenda Nacional Ambiental 2015-2016: diversidad biológica, cambio climático, calidad ambiental y gobernanza ambiental.

Estamos pues en momento propicio para proyectar la acción diplomática del país en materia de ambiente y recursos naturales hacia el 2025, conectándola con nuestra propia agenda de desarrollo y asumiendo los retos para enfrentar los impactos del cambio climático mediante medidas de mitigación y adaptación especialmente si el Perú es una de las naciones más vulnerables a sus efectos según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)<sup>1</sup>. En este contexto una agenda internacional ambiental debería tener en cuenta lo siguiente:

- a) La conveniencia y necesidad de conectar la política nacional ambiental con la internacional y definir el papel del Perú en la escena internacional como Estado promotor de políticas integradoras y de consenso, tanto a nivel regional como global.
- b) El hecho de ser poseedores de un patrimonio natural y cultural considerado también, en algunas de sus manifestaciones, como patrimonio de la humanidad explicado por la diversidad cultural de sus pueblos y la diversidad biológica de sus ecosistemas. Ello significa que el Perú debería plantearse, sin descuidar su presencia en los demás foros, al menos tres asuntos prioritarios que pueden encadenarse en función de las características distintivas de nuestro territorio y culturas y de su conexión con una economía diversa que va desde la oferta al mundo y la región de servicios turísticos asociados a nuestro patrimonio cultural y natural; la exportación de productos orgánicos y agropecuarios de alta calidad incluyendo una diversidad de recursos naturales renovables (provenientes de sus pesquerías, fuentes de energía limpia, etc.) y el aprovechamiento de sus recursos no renovables como los provenientes de sus yacimientos gasíferos y de una minería moderna y responsable. En suma, orientar el desarrollo hacia una *economía verde* en línea con el proceso de incorporación a la OCDE<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) crearon el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en 1988 con la finalidad de proporcionar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta. Se trata de un grupo abierto a todos los Miembros de las Naciones Unidas y de la OMM.

<sup>2</sup> El Perú en el marco de la Alianza para la Acción hacia una Economía Verde (PAGE, por sus siglas en inglés) ha priorizado en su evaluación de desempeño ambiental y en el



- c) Enfocar la acción diplomática en tres áreas estratégicas: 1) océanos y zonas marino-costeras; 2) Andes; y 3) Amazonía. En razón del espacio no desarrollaremos en este capítulo la importantísima tarea que el Perú realiza y debe seguir cumpliendo en materia de protección y manejo de suelos de montañas que representan los frágiles cimientos de ecosistemas que en última instancia proporcionan agua a más de la mitad de la población mundial. La tarea pendiente es lograr que la comunidad internacional se comprometa a proteger desde el derecho internacional el sistema global de montañas que alberga poblaciones indígenas poseedoras de valiosos conocimientos tradicionales asociados a la biodiversidad que hacen posible la agricultura y la vida vegetal.
- d) Todo ello significaría tomar la decisión política al más alto nivel de proponerse liderar algunos temas específicos en materia de biodiversidad y servicios ecosistémicos revalorando la contribución de los conocimientos tradicionales y de la cultura viva de nuestros pueblos originarios tanto del espacio andino como amazónico. Adicionalmente, priorizar nuestro interés en el mar y zonas marino-costeras con énfasis en conocer y proteger la biodiversidad marina luego de asumir internamente —y de lograr un consenso político y ciudadano— de que el Perú no puede dilatar más: la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR)<sup>3</sup>.
- e) Los asuntos prioritarios que consideramos críticos para el desarrollo nacional y su posicionamiento internacional deberían tener en el cambio climático un eje integrador de actores, temas, recursos, opciones y políticas que le den sentido holístico a la manera en que el Perú actúa a nivel internacional.

Comencemos por el gran ecosistema marino que explica las condiciones climáticas de nuestro territorio y que a la fecha no ha sido objeto de las políticas públicas que su dimensión, significación estratégica y potencial económico exigen.

---

proceso de incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) orientar sus políticas públicas hacia un crecimiento verde, considerando las políticas económicas y sociales; calidad ambiental del aire y del agua; gestión de residuos y sustancias químicas; biodiversidad y cumplimiento de la legislación ambiental.

<sup>3</sup> El parágrafo 2.7. de los Objetivos Estratégicos de RREE incluye el siguiente objetivo: “Proyectar los intereses del Perú en el escenario internacional respecto al medio ambiente, cambio climático y desarrollo sostenible sobre la base de la riqueza y diversidad biológica de nuestro país, en consonancia con la Estrategia Nacional sobre Cambio Climático, entre otros referentes.”

## 1. Océanos y zonas marino-costeras: nuestra deuda con el mar peruano

Si el rasgo distintivo de nuestro patrimonio natural es su diversidad y por lo mismo su capacidad de producir bienes y servicios tanto comerciales como no comerciales (por ejemplo, los servicios que prestan sus ecosistemas), urge reconocer que la diversidad biológica marina es tan importante como la diversidad de la región amazónica. Los océanos cubren el 70% de la superficie del planeta y sustentan gran parte de sus sistemas de vida. La misma percepción errónea que se tiene de la inmensidad y capacidad de resiliencia de la Amazonía se tiene también respecto al mar, creyéndose que ofrece recursos ilimitados con una capacidad de absorción casi infinita. Esta percepción impide advertir la enorme fragilidad de sus sistemas de organismos vivos frente a los procesos de contaminación que enfrenta en todas partes del mundo, muchas veces de manera irreversible.

El mar debe entenderse como un organismo vivo integrado pues el planeta posee un solo océano basado en cinco grandes océanos: el Atlántico, el Pacífico, el Índico, el Ártico y el Antártico que a su vez se interconectan con muchas otras cuencas u océanos. Nuestra vida depende de la salud de los océanos, en verdad, del único gran océano global que envuelve el planeta regulando el clima, el ciclo hidrológico y proporcionando gran parte del oxígeno y de los alimentos, por lo que conocer y entender su funcionamiento es esencial para definir tanto políticas públicas nacionales como internacionales relacionadas con su uso y aprovechamiento sostenible (Ocean Literacy, 2013)<sup>4</sup>.

En la Declaración de Río+20 resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible del 2012, se reconoce “que los océanos, los mares y las zonas costeras constituyen un componente integrado y esencial del ecosistema terrestre y son fundamentales para mantenerlo, y que el derecho internacional, reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, proporciona el marco jurídico para la conservación y uso sostenible de los océanos y sus recursos”. Y más adelante se reconoce “la importancia de aumentar la capacidad de los países en desarrollo para poder beneficiarse de la conservación y uso sostenible de los océanos y los mares y sus recursos [...] y la necesidad de cooperar en las investigaciones científicas marinas a fin de aplicar las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar [...]”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> La necesidad de alfabetizar a las poblaciones sobre las características, funcionamiento y valor del mar llevó a desarrollar el proyecto *Ocean Literacy* para difundir conceptos básicos que no siempre son de conocimiento público.

<sup>5</sup> *El futuro que queremos*, Declaración de Río+20; 20-22 Junio 2012; Doc: A/CONF.216/L.1; párrafos 158, 159 y 160. El 159 es elocuente: “Reconocemos la importancia de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para hacer avanzar el desarrollo sostenible y su adopción casi universal por los Estados, y

Si revisamos el Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021 del MINAM<sup>6</sup> el mar no aparece destacado en las acciones estratégicas priorizadas, no obstante en La Agenda Ambiental 2015-2016 se propone la necesidad de aprobar un Plan Estratégico para la Gestión y Manejo del Medio Marino Costero y sus Recursos para, entre otros objetivos, lograr el cumplimiento del Código de Pesca Responsable para el 80% a 90% de las embarcaciones pesqueras, entre otros.

De otro lado, en los objetivos estratégicos de RREE destaca el de “Defender la soberanía e integridad del territorio nacional, incluido el dominio marítimo y aéreo, y nuestros intereses en la Antártida”. Si se trata de defender la soberanía del mar peruano es tiempo de reconocer que el Derecho Internacional del Mar gira en torno a la CONVEMAR y que fuera de su ámbito el país no podrá ejercer sus derechos territoriales y económicos salvo de manera indirecta y aplicando siempre las provisiones del Convenio. Por ello urge sincerar las contingencias y riesgos políticos internos instalados en la clase política y militar respecto a la inconveniencia de ser parte de una Convención reconocida como la *Constitución de los Mares* que el propio país ayudó a forjar. Nuestra posición estratégica en el Océano Pacífico y la significación global de nuestro gran ecosistema marino nos obliga a mirar el futuro de manera pragmática y realista sin por ello ceder un ápice nuestro “dominio marítimo que comprende según el derecho internacional los espacios universalmente reconocidos como mar territorial, zona contigua, plataforma continental y zona económica exclusiva” (Brousset, 2012).

### **1.1. Un paso jurídico y diplomático obligado: la CONVEMAR**

Han pasado muchos años desde la suscripción de la CONVEMAR en 1982 y su entrada en vigencia en 1994 y para la comunidad jurídica y diplomática del país, incluyendo los expertos en asuntos marinos, resulta inaudita la posición peruana de resistirse a formar parte del derecho internacional del mar, sin posibilidad de participar con voz y voto como Estado Parte en el Tribunal Internacional del Derecho del Mar y en la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, entre otros estamentos jurídicos desarrollados a partir de la CONVEMAR lo que significa navegar en solitario y perder oportunidades valiosas para influir directamente en todo lo referente a la negociación y definición de las normas internacionales sobre el medio marino.

---

en este sentido, instamos a todas las partes a que apliquen plenamente las obligaciones que les incumben en virtud de la Convención.”

<sup>6</sup> El PLANAA PERU 2011-2012 se encuentra disponible en: <[http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/plana\\_2011\\_al\\_2021.pdf](http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/plana_2011_al_2021.pdf)>.

No nos extenderemos en las razones que sustentan la imperiosa necesidad de lograr mayor seguridad jurídica incorporándose activamente a la CONVEMAR pues los expertos en la materia ya lo han hecho con claridad y contundencia, al punto que en 2001 el presidente Valentín Paniagua, mediante Resolución Suprema 231-2001-RE remitió al Congreso de la República los documentos relacionados con la adhesión del Perú a dicha Convención para su aprobación y consecuentemente poder proceder a su ratificación posterior.

En el día a día de las negociaciones internacionales sobre el derecho del mar nuestra actuación se limita a la de un Estado observador sin posibilidad de influir realmente en los acuerdos que se adoptan, los mismos que incluyen los derechos y las obligaciones de los Estados respecto del uso de los océanos, sus recursos y la protección del medio marino y costero. Como desde la CONVEMAR se establece el marco jurídico para todas las actividades en los océanos, asuntos poco desarrollados en el tratado son objeto de consideración y regulación como es el caso de la diversidad biológica tanto dentro de las 200 millas como fuera en alta mar. Por ejemplo, la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional es un asunto de gran interés para el Perú que se negocia conforme a las normas de la CONVEMAR tal como también sucede con el Acuerdo de Nueva York<sup>7</sup> y la Convención sobre la Conservación y Ordenamiento de los Recursos Pesqueros de Alta Mar del Pacífico Sur, que regula los derechos sobre las poblaciones de peces transzonales y de peces altamente migratorios. Esto incluye actividades de explotación de minerales y bioprospección de organismos útiles para una multiplicidad de industrias<sup>8</sup>.

## **1.2. La necesidad de definir una política nacional marina**

En materia de política marina tanto nacional como internacional el Perú debe enfocarse, además de los asuntos netamente relacionados con los derechos de pesca tanto dentro de las 200 millas como en alta mar, en la conservación y manejo de la biodiversidad marina no solamente porque son fuente y garantía de sostenibilidad de nuestras pesquerías sino por su implicancia central con el valor estratégico de las zonas marino-costeras de cara a la economía de millones de peruanos y al mantenimiento del equilibrio ecológico del mar. En

---

<sup>7</sup> Adoptado en el 6to. período de sesiones Nueva York, agosto de 1995 con el nombre “Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios”, también denominado Acuerdo de Nueva York; A/CONF.164/37 8 de septiembre de 1995.

<sup>8</sup> De lectura imprescindible: Naciones Unidas, 2015.

los últimos años el Perú ha venido adoptando decisiones y desarrollando varios proyectos relacionados con la evaluación y estudio del mar que pueden considerarse como elementos de una política nacional marina a través de esfuerzos institucionales conjuntos de RREE, PRODUCE, IMARPE, MINAM, SERNAMP, entre otras entidades públicas y organizaciones privadas. Estos esfuerzos deberían articularse y sustentar una política nacional sobre el mar peruano hacia adentro que a su vez se articule con la política exterior marina optimizando las tareas e inversiones y orientando el trabajo hacia objetivos comunes.

Por ejemplo, la creación de cuatro áreas naturales protegidas (ANP) marinas y/o costeras: la Reserva Nacional de Paracas, la Reserva Nacional San Fernando, la Zona Reservada Illescas y la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras, con un área total de 681 mil hectáreas aproximadamente, es una oportunidad extraordinaria para enlazar lo nacional con lo internacional en materia de conservación de la biodiversidad marina. Hay que destacar — porque se trata de un corredor biológico de aves y mamíferos marinos— el carácter de la ANP Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras que es un conjunto de 25 espacios marinos y terrestres a lo largo de todo el litoral<sup>9</sup>.

El país también ha adoptado, en junio de 2015, la metodología del Índice de Salud del Océano (IdSO), creada a nivel mundial en el 2012 para evaluar la salud y los beneficios de los ecosistemas marino-costeros. Un indicador a tener en cuenta es que en la primera evaluación global del IdSO, en 2012, el Perú recibió un puntuación de 53, una de las más bajas de América Latina<sup>10</sup>. En Piura e Ica se llevan a cabo experiencias piloto aplicando la metodología IdSO, regiones de gran biodiversidad cuya población e industria mantienen una estrecha relación con el mar y por lo tanto se consideran estratégicas para el inicio de la incorporación del IdSO como indicador nacional. Todo ello nos lleva a reafirmar la importancia de crear y manejar zonas marinas protegidas como instrumento para la conservación de la biodiversidad y el aprovechamiento sostenible de las economías marino costeras basadas en la pesca y el turismo<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> El 30 de Diciembre de 2009, mediante D.S. 024-2009-MINAM, el Gobierno de Perú creó la Reserva Nacional Islas y Puntas Guaneras, que incluye 22 islas y 11 puntas que abarcan una superficie de 140.833,47 hectáreas a lo largo de la costa de Perú.

<sup>10</sup> Véase: <<http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/el-peru-adopta-el-indice-de-salud-del-oceano-como-indicador-nacional-para-medir-la-salud-de-su-oceano/>>

<sup>11</sup> En la COP10 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, se acordó que “para 2020, el 10% de las zonas marítimas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas, se conservasen

A nivel regional —teniendo siempre presente que la Corriente de Humboldt proporciona más del 15 por ciento de la pesca global cada año— es destacable el esfuerzo que Chile y Perú realizan a partir del Proyecto GEF-PNUD Humboldt “Hacia un Manejo con Enfoque Ecosistémico del Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Humboldt (GEMCH)”, para compartir programas e instrumentos de gestión que permitan avanzar hacia un manejo con enfoque ecosistémico. El proyecto pretende formular un marco de planificación estratégica en coordinación con los actores relacionados al medio marino costero, con la finalidad de identificar y priorizar las acciones necesarias para un manejo sostenible de los bienes y servicios ecosistémicos que brinda el GEMCH.

Un foro esencial para la política marina del Perú es multiplicar su liderazgo en la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS). En efecto el Compromiso de Galápagos para el Siglo XXI, firmado por los Cancilleres de Perú, Chile, Ecuador y Colombia en el 2012 es una declaración de las *políticas marítimas* comunes frente a los temas de interés de la región que orientará un trabajo conjunto alineando sus iniciativas y proyectos con los intereses de la comunidad internacional adelantados en la Declaración de Río+20, especialmente en su Capítulo Océanos y Mares y en los objetivos de la CONVEMAR —no solamente en materia de creación de zonas geográficas de conservación marina dentro de las 200 millas sino también en alta mar; de tal modo que la formulación de políticas nacionales y regionales incorporen la valoración de los servicios ecosistémicos como herramienta de planificación y gestión de las zonas marino-costeras. En síntesis, tanto el mar como la amazonía requieren de enfoques sistémicos comunes por los países que comparten estos grandes ecosistemas así como asumir la responsabilidad de aplicar el principio precautorio antes de decidir cualquier acción o intervención que pueda afectar su integridad ambiental y capacidad de resiliencia.

Considerando que el enfoque de la pesca de anchoveta y otras pocas especies ha signado la actuación de los gobiernos del Perú frente a los ecosistemas marinos, urge trascender y complementar el manejo puntual del esfuerzo pesquero hacia un ordenamiento del Pacífico Sur como se ha acordado al crearse recientemente la Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur (OROP-PS) cuyo objeto es la conservación y uso sostenible del Pacífico Sur salvaguardando los ecosistemas marinos de alta mar. La

---

por medio de sistemas de zonas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en zonas geográficas”; 18-29 Octubre 2010, Nagoya, Japón.

participación de Perú en esta todavía joven organización internacional es solamente como Parte Cooperante No Contratante al igual que Colombia, no obstante Ecuador y Chile son miembros activos. En este espacio ya se acuerdan y asignan cuotas pesqueras para la zona de alta mar adyacente a las 200 millas en las pesquerías del jurel y la pota, participando siempre el Estado peruano pero sin la fuerza que tienen los países suscriptores de la Convención pues no tiene derecho a voto (Ramos, 2013: 71-97)<sup>12</sup>. El proceso de ratificación del Convenio OROP-PS continúa su trámite en el Congreso y aunque no es requisito ser Parte de la CONVEMAR para ratificar la convención es evidente que la política peruana respecto del mar está pasmada, detenida en un limbo jurídico que debemos transcender mirando los intereses del país y nuestro aporte histórico al Derecho del Mar.

De hecho el proceso de negociación de OROP-25 duró más de 4 años y fue liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores con participación de PRODUCE, la Dirección General de Capitanías, el IMARPE, la Sociedad Nacional de Pesquería, instituciones todas ellas que conocen de su importancia y respaldan que el país se adhiera a esta convención regional, que se desprende de acuerdos originados en el seno de la CONVEMAR. En el Comité Científico participan en sus reuniones los expertos de las Partes Contratantes y de las Partes Cooperantes No Contratantes. Perú participa activamente en este Comité y presenta anualmente sus informes nacionales (Munaylla, 2013: 18-21).

En síntesis, la estrategia internacional del Perú frente a sus derechos marítimos debería sustentarse en un objetivo duradero o de largo plazo enfocado a conocer, defender y mantener la salud de sus ecosistemas marinos reconocidos por su diversidad biológica y orientarse, luego de ratificar la CONVEMAR y sus acuerdos complementarios, a participar activamente en los foros que más importan al interés nacional: la investigación de nuestros recursos hidrobiológicos dentro y fuera de las 200 millas, las negociaciones de los derechos de pesca, aplicación del principio precautorio, elaboración de Estudios de Impacto Ambiental estratégicos en las zonas de alta mar adyacentes a nuestro mar, incluyendo la Antártida, la participación en los debates y

---

<sup>12</sup> La pesca en la alta mar está regulada esencialmente en la CONVEMAR de 1982 y en el Acuerdo de Nueva York de 1995, y supletoriamente por las disposiciones emanadas de los diferentes arreglos u organizaciones internacionales creadas en procura de alcanzar el acuerdo de los Estados en la adopción de medidas de conservación y ordenación de los recursos marinos vivos que se encuentran en la alta mar como es el caso de la Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur (OROP-PS).

negociaciones sobre el ordenamiento, conservación y manejo de los ecosistemas marinos incluyendo el Grupo de Trabajo sobre diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional, acceso y distribución de beneficios de los recursos genéticos marinos. Todo ello integrando nuestros intereses, derechos y obligaciones asociados a los foros que se desprenden de la Convención sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Reparto de Beneficios que a su vez comprenden derechos de propiedad sobre los recursos fuera de la zona de jurisdicción nacional, entre muchos otros asuntos que hoy se debaten como parte del desarrollo del Derecho del Mar.

## **2. Otra vez y siempre la Amazonía**

Es innegable la importancia que tiene la Amazonía para el Perú y el mundo. Tanto en términos ecológicos y ambientales, como desde una perspectiva geopolítica, la Amazonía ocupa un lugar central en relación a las opciones y potenciales de desarrollo del país, basta revisar los datos que se presentan en el Cuadro No. 1.

El reto y desafío aún pendiente para el Perú es cómo impulsar una agenda propia asociada a un modelo o modelos de desarrollo para la Amazonía que trasciendan las inversiones meramente extractivas. En ese sentido, esta sección del ensayo aborda tres temas ciertamente complejos y de alguna manera controvertidos. Se hará una revisión breve de lo que significa la bioprospección y cómo desde el Perú puede liderarse una posición que incida en modificar las actuales tendencias y patrones que se imponen desde los paradigmas de algunos instrumentos internacionales.

En segundo lugar, se aborda el tema de los bosques amazónicos y REDD y cómo este instrumento internacional de compensación por servicios ambientales ofrece una alternativa para incorporar a la política forestal nacional una estrategia integral de conservación y aprovechamiento sostenible de sus recursos y ecosistemas. REDD obliga a una nueva manera de pensar el desarrollo amazónico, involucrando a sectores productivos, comunidades locales y nativas y otros actores con intereses y eventualmente derechos sobre el bosque. Y en tercer lugar, haremos un breve comentario sobre las presiones de países como China y Brasil de construir una infraestructura ferroviaria a través de nuestra Amazonía y la amenaza que ello significaría para nuestro desarrollo.



### **Cuadro No. 1: Datos de interés sobre la Amazonía peruana**

- Perú es segundo país con la mayor extensión de bosques tropicales amazónicos después de Brasil (78.000.000 de hectáreas), con una alta tasa de deforestación anual (150.000 hectáreas).
- La deforestación está asociada, principalmente, a la agricultura migratoria, grandes obras de infraestructura, actividad forestal y minera ilegal y la agricultura intensiva.
- Cuenta con casi 12.000.000 de hectáreas demarcadas en favor de pueblos indígenas (de 69 etnias diferentes), que habitan en algunas de las zonas más ricas en biodiversidad del planeta pero que a su vez coinciden con grupos especialmente vulnerables, pobres y afectados por problemas de inseguridad alimentaria y desnutrición infantil.
- Los más importantes afluentes del Amazonas nacen y recorren el Perú (el río Ucayali y Marañón).
- A nivel de especies conocidas, la Amazonía, posee algunos de los porcentajes más elevados del planeta (p.e. 19% de las aves existentes; 21% de las mariposas conocidas; 10% de los mamíferos, etc.).
- Posee 69 etnias o nacionalidades indígenas (pe. Machiguengas, Shipibo, Conibo, Huitoto, Bora, Cacataibo, etc.).
- Casi 19.000.000 de hectáreas están sujetas a alguna forma de protección a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado y otras categorías regionales, incluyendo áreas naturales protegidas privadas.
- Ha sido origen de especies de plantas importantes para la historia tales como el árbol del caucho (siringa), precursor de la primera revolución automotriz en el mundo; de la quina (Chinchona), primera cura descubierta contra la malaria y de la cual se derivan medicamentos que hasta el día de hoy se utilizan (primaquina, cloroquina); la hoja de coca, utilizada históricamente como analgésico y vigorizante, y varias más.
- La región amazónica alberga las mayores reservas de agua dulce del país, con casi el 98% del volumen total, según la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

**Fuente:** Elaboración propia

#### **2.1. Bioprospección**

Desde que en 1992 se firmó el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), se ha reavivado la discusión sobre la riqueza de la Amazonía para proveer recursos genéticos para diferentes industrias: farmacéutica, cosméticos, alimentos, entre otros.

La biotecnología aplicada a los recursos genéticos, podría desentrañar riquezas impensadas para un país como el Perú, que además concentra buena parte de la biodiversidad global en su territorio. Sin embargo, esto requiere de algunas condiciones básicas relacionadas con: inversión en recursos humanos

altamente especializados; creación y desarrollo de infraestructura (laboratorios y centros de investigación); articulación entre empresa, investigación, mercados; y finalmente políticas promotoras y de seguridad jurídica.

Esto último se hace especialmente relevante en un contexto en el que internacionalmente el propio CDB y más recientemente el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y la Distribución Justa y Equitativa de Beneficios Derivados de su Utilización (2010), han establecido un conjunto de reglas para determinar las condiciones de acceso y aprovechamiento de los recursos genéticos y la distribución justa y equitativa de sus beneficios (*Access and benefit-sharing* ABS, por sus siglas en inglés que es como mejor se conoce)<sup>13</sup>. La bioprospección<sup>14</sup> es la actividad central que puede catalizar el cumplimiento de las obligaciones y mandatos relacionados con ABS.

El Perú ha sido pionero en el desarrollo de marcos normativos que responden al CDB y al Protocolo de Nagoya<sup>15</sup>. Pese a estos avances, el desarrollo tecnológico y cambios dramáticos en la forma como se hace investigación y desarrollo en recursos genéticos, ha hecho que estos marcos normativos se hayan vuelto en cierto modo, obsoletos (Ruiz, 2011)<sup>16</sup>. Como suele ocurrir, aunque en este caso particular de manera mucho más evidente, los hechos y la realidad han desbordado largamente los diferentes supuestos que las políticas públicas de ABS pretenden abordar y regular. La dificultad para administrar un sistema ABS tanto nacional como internacional radica en cómo fiscalizar el flujo de material genético desde los países poseedores hacia el mundo, especial-

---

<sup>13</sup> Para entender los detalles de los principios y obligaciones relacionados con ABS se recomienda revisar (Glowka, Burhenne-Guilmin y Synge, 1994) (Greiber y otros, 2013).

<sup>14</sup> Bioprospección es “la búsqueda sistemática, clasificación e investigación de nuevas fuentes de compuestos químicos, genes, proteínas, microorganismos y otros productos con valor económico actual o potencial, que forman parte de la biodiversidad”; <<https://es.wikipedia.org/wiki/Bioprospecci%C3%B3n>>

<sup>15</sup> La Comunidad Andina, aprobó en 1996 la Decisión 391 sobre un Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos, que actualmente es el marco jurídico de ABS vigente en el país. En 2009, se aprobó el DS 003-2009-MINAM, que reglamenta la Decisión 391.

<sup>16</sup> Los resultados concretos luego de casi dos décadas de contar con un régimen normativo de ABS en el país es que no se han generado proyectos de bioprospección y mucho menos beneficios derivados de esta actividad que puedan ser distribuidos. Salvo algunos acuerdos de transferencia de material celebrados por el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), ni el Servicio Forestal ni el Vice Ministerio de Pesquería han celebrado contratos de acceso a los recursos genéticos. Esta situación *de facto*, denota que algo no está bien con este régimen. Para un análisis de la Decisión 391 sobre ABS y de la situación en los países andinos.

mente por su naturaleza microbiológica e informática. A la fecha, el esfuerzo en Perú y el mundo ha generado procedimientos autoritativos poco eficientes desanimando más bien a los científicos que trabajan con recursos genéticos y propiciando quizás la biopiratería.

Como han propuesto desde hace mucho años algunos pocos analistas como Christopher May, Timothy Swanson, Christopher Stone y Joseph H. Vogel, quienes, irónicamente, han sido “cuidadosamente ignorados”, la importancia de la biotecnología —y la posibilidad de desentrañar los secretos de los recursos genéticos para fines industriales— radica en la información natural, codificada, que permite la manipulación y desarrollo de productos útiles para la sociedad (Ruiz, 2015). En verdad, parafraseando a un célebre biólogo evolucionista como Richard Dawkins, “los genes son información pura”, y esa información es la que tiene valor para la industria de la biotecnología. Para capturar ese valor es necesario dar una nueva mirada a los marcos políticos y normativos de ABS tanto a nivel nacional como a nivel internacional, incluyendo a las reglas sobre ABS aplicables (o en negociación) en el Derecho del Mar. En este esfuerzo, el Perú debería asumir nuevamente un liderazgo propositivo para reenfocar la manera como se entiende el sistema internacional de ABS y cómo pueden materializarse beneficios efectivos para el país, los Andes y la Amazonía a partir de las actividades de bioprospección de sus recursos genéticos. Esto deberá materializarse en las venideras negociaciones del Protocolo de Nagoya en el ámbito del CDB y en aquellas otras como el foro internacional donde se discute la conservación de la biodiversidad y acceso a los recursos genéticos en el gran espacio de alta mar. Este es un espacio de negociaciones internacionales donde el Perú debe concentrar su esfuerzo y recursos. En efecto, el Perú podría liderar la revisión de los sistemas de ABS actuales a la luz del desarrollo científico y biotecnológico que requiere como fuente primaria fundamentalmente la información genética contenida en los recursos genéticos pues no solamente tiene motivos para ello sino la condición de país que siempre ha defendido en el ámbito internacional sus derechos en la materia.

## **2.2. El bosque y REDD**

La Reducción de Emisiones de Carbón causadas por la Deforestación (REDD por sus siglas en inglés), es un mecanismo de pago por servicios ambientales. El mecanismo REDD, derivado de la Convención Marco de Cambio Climático apareció en el radar y la agenda política internacional en 2006, por iniciativa de la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales, pasando rápidamente a formar parte del Plan de Acción de Bali de la Convención de 2007.

En términos sencillos —aunque REDD está lejos de serlo— el mecanismo implica que las naciones industrializadas paguen a países que mantienen en pie sus bosques tropicales, por su esfuerzo de conservar áreas boscosas

significativas capaces de capturar el carbono de la atmósfera que de otro modo se liberarían por causa de la deforestación. Se trata entonces de compensar al titular del bosque por el costo de oportunidad perdido, por ejemplo, por la posibilidad de vender la madera, desarrollar infraestructura, etc.

A cambio de ello, las naciones desarrolladas adquieren bonos que permiten a sus industrias mantener niveles de emisión equivalentes al que se mantiene en estas “reservas de carbono” y de esa manera se contribuye a no elevar las emisiones globales en general. El mecanismo no está libre de críticas que van desde las morales orientadas a que no se está comprometiendo un verdadero esfuerzo de la comunidad internacional por *reducir* las emisiones, hasta las jurídicas que tienen que ver con preguntas tales como quién tiene derecho a estos pagos, cómo se definen los territorios y bosques que ingresan al mecanismo REDD, qué derechos tendrían los pueblos indígenas que habitan en parte de la selva tropical, entre otros (Capella y Sandoval, 2010). Como señalan estos autores:

La oportunidad de generar esquemas como REDD deberá tomar en consideración la posibilidad de mejorar la situación de los principales actores vinculados con determinada área forestal, así como considerar la promoción de actividades económicas que contribuyan a la conservación de dichos espacios forestales. Solo así, con el compromiso efectivo de los pobladores de la zona, se podrá asegurar el mantenimiento del bosque en pie y de los servicios ambientales que se relacionan con este. (Capella y Sandoval, 2010)

Como no es posible ahondar en el tema, pues el espacio no lo permite, lo cierto es que el Perú cuenta con más de 70.000.000 de hectáreas de bosque amazónico y desde hace algunos años ha empezado a desarrollar una institucionalidad relacionada con REDD, especialmente bajo el liderazgo del MINAM para a su vez influir en las decisiones climáticas en curso.

Por su naturaleza de mecanismo eminentemente económico, REDD ofrece un atractivo importante. Este atractivo se multiplica cuando se considera el potencial de la Amazonía para —consideradas las salvaguardas del caso y resueltos los problemas pendientes de REDD— atraer proyectos REDD que garanticen su conservación<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> “En el Perú, REDD puede enfocarse como una herramienta que relaciona el potencial forestal y la biodiversidad con la búsqueda de opciones reales y viables para generar desarrollo a partir de los ecosistemas boscosos, contribuyendo a la gobernanza forestal y a la lucha contra la pobreza” (Capella y Sandoval, 2010).

A esto hay que agregar el compromiso de país asumido también por el país a través del MINAM de llegar al año 2050 con cero deforestación<sup>18</sup>. Tanto REDD como los compromisos de país, implican el reto de planificar e implementar modelos de desarrollo para la Amazonía, que sean mucho más sensibles con el entorno natural y la biodiversidad, así como con las comunidades locales y pueblos indígenas que la habitan. Del extractivismo imperante, el país deberá preocuparse por impulsar y promover actividades tales como el ecoturismo y los agro y bionegocios que, conjuntamente con proyectos REDD, garanticen la supervivencia de este estratégico ecosistema global y nacional. Esto podría además, potenciar las áreas naturales protegidas y convertirlas en polos de atracción para actividades vinculadas al turismo en general. La apuesta por actividades compatibles con la conservación y sostenibles en el largo plazo, coinciden positivamente con las obligaciones nacionales asumidas en una serie de acuerdos y convenciones internacionales, incluyendo el CDB, la Convención Marco sobre Cambio Climático, la Convención sobre Desertificación, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las propias Metas de Aichi del CDB acordadas en 2010.

Es importante igualmente hacer mención a la actividad forestal. Debidamente regulada, monitoreada, llevada a cabo en determinados lugares, y con un marco institucional sólido, es posible compatibilizar la conservación del bosque con las actividades forestales sostenibles. El ordenamiento territorial es en ese sentido, tarea prioritaria tanto para el Gobierno Nacional como para los Gobiernos Regionales de la Amazonía.

Este esfuerzo nacional se inserta dentro de una creciente tendencia internacional de promover la “Economía Verde”, como la ha definido el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), a partir de la Conferencia Río + 20 realizada en 2002 en Brasil. El PNUMA describe la Economía Verde como aquella en la que prevalece “el mejoramiento del bienestar humano e igualdad social, mientras que se reduce significativamente los riesgos medioambientales y la escasez ecológica”. Esta aproximación al desarrollo podría ser la que enmarque el avance y progreso de los pueblos amazónicos del país en el mediano y largo plazo. Para ello, se requiere de un firme compromiso político que trascienda gobiernos y que esté atento a las pautas y orientaciones generales que puedan generarse desde el ámbito internacional.

---

<sup>18</sup> El Ministro del Ambiente, Antonio Brack, lanzó en 2010 una iniciativa y compromiso para el Perú a fin de reducir para el 2021 a cero la deforestación y en casi un 50% las emisiones de gases de efecto invernadero. Véase:  
<<http://elcomercio.pe/ciencias/planeta/antonio-brack-2021-esperamos-reducir-cero-deforestacion-amazonia-costa-norte-pais-noticia-652526>>.

### 2.3. El ferrocarril interoceánico que cruzará la Amazonía

Aunque se trata de una iniciativa que tiene ya algunos años de gestación, recién en mayo de 2015 se lanzó en Brasil formalmente el proyecto para la construcción del ferrocarril bioceánico que uniría la costa del Atlántico de Brasil con el Pacífico peruano con un tendido terrestre de 8 mil kilómetros (5 mil en Brasil y 3 mil en Perú) atravesando una parte de la Amazonía y de la Cordillera de los Andes<sup>19</sup>. Esta es una iniciativa apoyada por el Gobierno del Perú y Brasil y cuenta con un socio principal, China, quien se ha comprometido a financiar el proyecto en su integridad.

La idea de contar con esta infraestructura es, a primera vista, seductora para muchos. Bajo el manto del desarrollo y progreso de la Amazonía se encuentran muchas y muy serias interrogantes sobre los impactos sociales, ambientales y económicos que tendría este proyecto. Desde el trazado mismo de la vía férrea, hasta su racionalidad frente a la opción de recuperar y mantener varias otras rutas y vías ya existentes diseñadas para unir las costas de Brasil y Perú, este proyecto es principalmente, un misterio para la mayoría que claramente no responde a una estrategia de desarrollo nacional. A partir de lo que se conoce, el Perú parecería estar ofreciendo una suerte de “servidumbre de paso” para intereses económicos muy claros de Brasil y China por intercambiar bienes, especialmente agrícolas y minerales, y facilitar su tránsito mediante una vía menos onerosa y más expeditiva que la que ofrece por ejemplo, el Canal de Panamá o una ruta Atlántica hacia China. El Perú aparece como un intermediario que podría ciertamente beneficiarse en alguna medida de este ferrocarril potenciando sus fosfatos de Bayovar y las exportaciones de frutas y otros productos pero hasta la fecha todas las carreteras que atraviesan la región amazónica han generado más costos, deforestación y pobreza que beneficios reales de tal modo que es comprensible que se haya calificado este proyecto como una “desordenada visión de desarrollo” por parte del Perú (Dourojeanni, 2015).

El proyecto del ferrocarril bioceánico se da en un contexto en el que las presiones generadas por las expectativas de un crecimiento comercial entre América del Sur y China, abonadas además por Acuerdos de Promoción Comerciales de distinta naturaleza celebrados por Brasil, China y Perú<sup>20</sup>, parecerían, al menos por el momento, imponerse sobre otras consideraciones

---

<sup>19</sup> véase: <<https://redaccion.lamula.pe/2015/05/19/china-anuncia-el-tren-bioceanico-que-unira-peru-y-brasil-con-el-que-busca-afianzarse-en-america-latina/acastro/>>

<sup>20</sup> A modo de ejemplo: el Perú cuenta con un Acuerdo de Promoción Comercial con China (2010), EEUU (2007), y es parte del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (1989), entre otros.

sociales y ambientales igual o más importantes aún. Más allá de los principios y obligaciones específicas de estos acuerdos y marcos institucionales de cooperación económica, lo cierto es que el Perú a través de su Cancillería y expertos en la materia debe actuar con mucho cuidado para no ceder a presiones que podrían llevarnos a adoptar acuerdos y compromisos entre Estados, convenios de cooperación e inversión, etc. que no responden a nuestra propia agenda de desarrollo.

El caso del proyecto de ferrocarril bioceánico parece responder por parte del Perú a decisiones macroeconómicas que no siempre sopesan el patrimonio natural y cultural de ecosistemas frágiles que tienen, desde otra perspectiva, un importante valor económico y socioambiental en la nueva encrucijada del cambio climático y la necesidad de transitar hacia una economía verde mirando el porvenir y nuestra responsabilidad frente a las futuras generaciones de peruanos y del mundo en general. Por sus implicancias geopolíticas y la presencia dominante de China y Brasil el Perú debe actuar cuidadosamente buscando primero un acuerdo nacional sobre el futuro de la Amazonía y hacer un balance de la infraestructura vial ya existente para considerar los reales costos y beneficios de este proyecto que sin duda significaría un largo proceso de negociación con dos grandes países poderosos orientados por su propia agenda de desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

BROUSSET, Jorge

2012 "Política exterior y recursos marítimos". En: *IDEI. Veinte años de política exterior peruana (1991-2011). Libro homenaje por el vigésimo aniversario del IDEI-PUCP*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

CAPELLA, José Luis y Milagros SANDOVAL

2010 *REDD en el Perú: Consideraciones Jurídicas para su Implementación*. Lima: SPDA.

DOUROJEANNI, Marc

2015 "El ferrocarril interoceánico chino y nuestra desordenada visión de desarrollo". En: *SPDA Actualidad Ambiental*, de 1 de junio. Disponible en: <<http://www.actualidadambiental.pe/?p=30447>>.

GLOWKA, Lyle, Françoise BURHENNE-GUILMIN y Hugh SYNGE

1994 *A Guide to the Convention on Biological Diversity*. Bonn/Gland: IUCN.

GREIBER, Thomas y otros.

2013 "An Explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing". En: *Environmental Policy and Law Paper*, número 83. Gland: GIZ, DANIDA, IUCN.

MUNAYLLA ALARCÓN, Ulises

2013 "La OROP del Pacífico sur, el jurel y la pota: decisiones incongruentes de la primera reunión de la comisión". En: *Pesca Responsable. Revista internacional de la Sociedad Nacional de Pesquería*, número 80.

NACIONES UNIDAS.

2015 *Los océanos y el derecho del mar. Informe del Secretario General*. Nueva York: Asamblea General, 30 de marzo. Documento A/70/74. Disponible en: <[http://www.un.org/Depts/los/general\\_assembly/general\\_assembly\\_reports.htm](http://www.un.org/Depts/los/general_assembly/general_assembly_reports.htm)>.



## OCEAN LITERACY

2013 *The Essential Principles and Fundamental Concepts of Ocean Sciences for Learners of All Ages; Version 2*. Disponible en: <[http://oceanservice.noaa.gov/education/literacy/ocean\\_literacy.pdf](http://oceanservice.noaa.gov/education/literacy/ocean_literacy.pdf)>.

## RAMOS FERRETTI, Eduardo

2013 “El régimen jurídico internacional de la pesca en alta mar y la OROP del Pacífico Sur”. En: *Agenda Internacional*, año XX, número 31.

## RUIZ, Manuel

2011 *Diseño de un Plan de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales en el Tema de Acceso a los Recursos Genéticos Asociados a los Conocimientos Tradicionales. Diagnóstico Regional y Anexos: Documento de Trabajo*. Lima: Comunidad Andina. Disponible en: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-JHLD17hLaEJ:biocan.comunidadandina.org/biocan/images/documentos/TallerARG/diagnostico\\_abs\\_documento\\_trabajo.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=pe](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-JHLD17hLaEJ:biocan.comunidadandina.org/biocan/images/documentos/TallerARG/diagnostico_abs_documento_trabajo.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=pe)>

2015 “Natural Information and its Implications for the Nagoya Protocol. Routledge”. En: *Genetic Resources as Natural Information: Implications for the Convention on Biological Diversity and Nagoya Protocol* (Routledge Studies in Law and Sustainable Development). Disponible en: <<http://www.amazon.co.uk/Genetic-Resources-Natural-Information-Implications/dp/1138801941>>.



# Democracia y derechos humanos

Diego García-Sayán

Fue en 2001-2002 cuando se puso en blanco y negro el contenido de las políticas del Acuerdo Nacional. Tuve la oportunidad y el honor de presentar, como canciller del Perú en ese entonces, el proyecto en materia de política exterior para lo que es la Sexta Política del Acuerdo Nacional. Luego de un debate muy constructivo con las organizaciones políticas, sindicales, empresariales y de la sociedad civil allí representadas los siete objetivos básicos de la política de Estado en esta materia fueron aceptados por consenso.

La democracia es un componente central en los lineamientos fijados a través del Acuerdo Nacional para la política exterior nacional. Si bien la obvia urgencia y prioridad del tema cuando el Perú salía del oscurantismo y el autoritarismo a principios de la década le daba a la democracia una gravitación particular como asunto prioritario, esto va más allá de una coyuntura particular.

No es casualidad, por ello, que la política de Estado sobre política exterior se inserte dentro de uno de los cuatro pilares sustantivos del Acuerdo Nacional que es el denominado “Democracia y Estado de Derecho”. Tampoco debería ser considerado un mero asunto de forma que la política sectorial en materia internacional lleve el título de “Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración”.

Que este aspecto medular haya sido eventualmente soslayado en algunas coyunturas no significa que no deba ser rescatado como un eje político y conceptual articulador fundamental de la política exterior. Recordando la “fuente”, destaca en el Acuerdo Nacional el punto de partida de la política de Estado en materia internacional con una claridad y visión comprensiva que hace innecesario cualquier comentario o corrección:

Nos comprometemos a llevar a cabo una política exterior al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo, que promueva una adecuada inserción del país en el mundo y en los mercados internacionales, a través de una estrecha vinculación entre la acción externa y las prioridades nacionales de desarrollo. Consolidaremos la firme adhesión del Perú a las normas y principios del Derecho Internacional, con especial énfasis en los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones

Unidas y la del Sistema Interamericano. Asimismo, garantizaremos una política basada en el diálogo entre las instituciones del Estado, las organizaciones políticas y las demás organizaciones de la sociedad<sup>1</sup>.

Con ese “gorro” se precisa, luego, los siete objetivos específicos de la política sectorial así conceptualizada. El segundo de ellos —el relevante para estas líneas— es, también, suficientemente claro al fijarse que el Estado:

2) Promoverá el respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de derecho, así como fomentará la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales a través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes<sup>2</sup>.

El lineamiento fundamental citado, así como el objetivo específico en materia de derechos humanos, democracia y Estado de Derecho, sigue plenamente vigente. Demanda, eso sí, una dinamización y activación resuelta de manera que nutra efectivamente una política vigorosa del Perú en este terreno.

Si en un tema es absolutamente esencial la articulación e interacción dinámica entre política interna y política exterior, es en el de la democracia y derechos humanos, asunto acerca del cual se me ha pedido contribuir con un breve ensayo. Es una buena idea haber decidido incorporar este tema dentro del amplio catálogo de asuntos que se tratan en este volumen.

La consistencia democrática en lo que un Estado haga entre uno y otro ámbito —la política interna y la política exterior— es indispensable para que la política pública en este ámbito tenga coherencia, impacto y sentido. *Contrario sensu* la prevalencia de una lógica autoritaria o dictatorial en el ámbito interno lleva consigo, de suyo, una política exterior que debe ser funcional —y no contradictoria— al proyecto autoritario. Suele ser este, si se quiere, un fantástico “termómetro” del contenido y curso de la política pública en un país. Lo ha sido en tiempos oscuros y lo ha sido y es, con contenidos distintos, para construir el camino de la democracia.

---

<sup>1</sup> Véase: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado-%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/6-politica-exterior-para-la-paz-la-democracia-el-desarrollo-y-la-integracion/>

<sup>2</sup> *Ídem.*

## 1. Los tiempos oscuros: la democracia asediada

Veamos lo que ocurrió en el Perú durante el autoritarismo fujimorista en la década del 90 del siglo pasado, especialmente a partir de 1995. Fue prácticamente un “caso de laboratorio” de coherente interacción entre una política interna autoritaria y una política exterior contraria a cualquier desarrollo y afirmación de valores democráticos y de derechos humanos, especialmente a partir de mediados de la década del 90. Dos ejemplos ilustran esto de manera palmaria: la colisión con las cortes internacionales, tanto la Corte Penal Internacional (entonces en gestación) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como se recordará, el Estatuto de Roma mediante el cual se creó la Corte Penal Internacional (CPI), fue aprobado en Roma el 17 julio de 1998<sup>3</sup>. Si bien EE.UU. había votado en contra, con el gobierno de Bill Clinton procedieron a firmar en diciembre de 2000. Poco después, sin embargo, y ya bajo la administración de George W. Bush, este comunicó al Secretario General de la ONU que dejaba formalmente sin efecto la firma depositada anteriormente por el presidente Clinton<sup>4</sup>.

Pues bien, durante lo que quedaba del régimen autocrático —desde 1998 hasta su colapso en noviembre del 2000— quedó clara la decisión política de no hacer parte al Perú de la CPI. Prevalecía una cultura y clima de impunidad omnímoda y tan profunda, que para los que gobernaban se les hacía completamente inaceptable que pudiera existir una corte internacional que pudiera juzgar crímenes de lesa humanidad; eso era algo que, *per se*, merecía sospecha, aun cuando el Estatuto de Roma y la CPI no podían tener vigencia retroactiva. Parecía, pues, estar “en el ADN” la necesidad de colocarse muy lejos de cualquier espacio jurisdiccional internacional en aras de una total y absoluta impunidad.

Aún luego de la fuga del ex presidente Alberto Fujimori, pero subsistente el Congreso elegido en la elección del 2000 —tachada por la OEA como irregular y en el que se contaba con fuerte presencia fujimorista—, el curso de las cosas fue manejado para trabar cualquier posibilidad de adhesión del Perú a la CPI.

---

<sup>3</sup> Se aprobó con 120 votos a favor, 21 abstenciones y el voto en contra de China, EE.UU., Irak, Israel, Libia, Qatar y Yemen.

<sup>4</sup> No obstante ello, el hecho es que es ostensible que en tiempos más recientes —especialmente durante la gestión del presidente Obama— la posición de EE.UU. ha evolucionado pues desde el 2009 envía delegaciones de observadores a la Asamblea de Estados Partes de la CPI y ha dado apoyo en algunas investigaciones y procesos llevados a cabo por la Corte.

Los gestos de “apertura” no pasaban de borradores de norma legislativa para lograr precisamente eso. En la comisión de relaciones exteriores, presidida por quien había sido nada menos que vicepresidente y canciller del ex presidente en fuga, se ponía tal cantidad de condiciones y de prerrequisitos a la posible membresía a la CPI, que en la práctica tornaban en jurídicamente inviable la adhesión. Bajo la terminología de “declaraciones interpretativas”, en efecto, se escondían verdaderas “reservas” a un tratado que expresamente las descartaba. Hubo que esperar, pues, a que un Congreso de origen plenamente democrático, como el que se instaló el 28 de julio del 2001, para la aprobación del Estatuto de Roma.

Historia semejante —aunque más vulgar y grosera— fue el manejo político de la relación del Perú con la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, en general, con el sistema internacional de derechos humanos, en dinámica de confrontación y ruptura llevada a cabo por el régimen autocrático para que nadie metiera sus narices en el país. A tal punto que en 1999 se pretendió retirar al Perú de la Corte Interamericana llegando al extremo de devolverle al tribunal las notificaciones que enviaba y de abandonar todos los procesos en los que, por graves violaciones de derechos humanos, se había demandado al Perú.

El tribunal interamericano ventilaba a fines de los 90 una serie de casos que ponían de manifiesto la gravedad de la situación en el Perú en esos años. Temas sumamente graves estaban “en el horno”, es decir en pleno proceso ante el tribunal interamericano. En efecto, un caso en giro, precisamente en 1999, era el del canal de TV “Frecuencia Latina” de cuya propiedad había sido arbitrariamente privado el empresario Baruch Ivcher. Otros casos mucho más graves estaban “en la puerta del horno” amenazando, por su materia, con tocar el núcleo del poder autoritario. Estaba en camino, en efecto, el caso “Barrios Altos” en referencia a la masacre producida en 1991 por un escuadrón de la muerte proveniente de las filas del servicio de inteligencia del Ejército cuyo jefe facto era Vladimiro Montesinos, brazo derecho del ex presidente Fujimori.

Premunido el régimen del supuesto “retiro” del Perú de la competencia contenciosa del tribunal interamericano, el representante del gobierno en Costa Rica devolvió a la Corte la demanda sobre el caso “Barrios Altos” y sus anexos. Como correspondía a una recta interpretación del derecho internacional, la Corte Interamericana, al calificar la maniobra del régimen del “pretendido retiro”, decidió continuar con el conocimiento de un caso como el de Ivcher. Y, meses después, daría curso a la demanda que le llegó a la Corte a mediados del 2000 por el caso “Barrios Altos” que se tornaría en emblemático.

## 2. Reconstrucción democrática y política exterior

Es significativo que en el proceso de la vigorosa transición a la democracia iniciada con la instalación del gobierno presidido por Valentín Paniagua a fines de noviembre del 2000, no solo se restableció la democracia dentro de nuestras fronteras. Simultáneamente, se inició la más importante dinámica de enfrentamiento a la corrupción en la historia republicana a través de fiscales y jueces independientes.

En el plano de las relaciones internacionales el Perú se reinsertó seriamente en la comunidad democrática internacional, desde la gestión como canciller de Javier Pérez de Cuellar (2000-julio 2001), pasando rápidamente de la condición de “patito feo” a la de un activo y exitoso promotor de iniciativas como la Carta Democrática Interamericana inspirada en la experiencia de peruana. Fue para mí motivo de especial satisfacción impulsar —ya como Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno del Presidente Toledo— esta idea hasta el final y presidir en setiembre del 2001 la Asamblea General Extraordinaria llevada a cabo en Lima en la que se adoptó dicha Carta.

La experiencia del Perú en su exitoso proceso de recuperación democrática, es un interesante ejemplo de la dinámica interacción entre la acción política interna y externa y el accionar de la comunidad internacional. Este fue un antecedente fundamental de cómo y por qué fue el Perú el que generó y promovió la iniciativa de la Carta Democrática Interamericana, novedoso instrumento jurídico hemisférico para prevenir ataques a la democracia y responder adecuadamente a los mismos.

En el proceso de transición democrática, como es lógico, se normalizaron las relaciones con la Corte Interamericana; esa fue una de las primeras decisiones que impulsó el gobierno de transición. Para quien suscribe fue muy honroso ser el portador oficial, como Ministro de Justicia, en nombre del Estado peruano de la nota oficial, firmada por el Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones, Javier Pérez de Cuéllar, en la que el Perú declaró que “el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte [...], efectuada[o] por el Perú el 20 de octubre de 1980, posee plena vigencia y compromete en todos sus efectos jurídicos al Estado peruano, debiendo entenderse la vigencia ininterrumpida de dicha Declaración desde su depósito ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA ), el 21 de enero de 1981”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Para lograr la normalización el gobierno de transición impulsó la medida legislativa que debía dejar sin efecto la que se impuso en 1999 para el pretendido retiro del Perú de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es así que por Resolución Legislativa 27401 de 18 de enero de 2001 el Congreso derogó

Uno de los primeros casos resueltos por la Corte luego de la normalización fue el caso Barrios Altos a través del cual se dejó sin efecto lo que el tribunal calificó como las leyes de “auto amnistía” de 1995. A partir de eso se pudieron llevar a cabo procesos por graves violaciones a derechos humanos como esa. Eso puso en marcha una vigorosa dinámica jurisdiccional por los tribunales peruanos que tuvo, entre otros efectos, la condena por crímenes de lesa humanidad, años después, contra el ex presidente Fujimori.

Por otro lado, el restablecimiento de la democracia hizo posible que el Perú se hiciera parte de la CPI depositando el instrumento de ratificación del Estatuto de Roma en Naciones Unidas el 10 de noviembre del 2001 lo que me correspondió llevar a cabo personalmente como Ministro de Relaciones Exteriores. Con ese paso se entró a la última fase del proceso de ratificaciones pues el Estatuto entró en vigor el 1 de julio del 2002.

### **3. Política exterior, democracia y derechos humanos**

En la actual fase de desarrollo político e institucional del Perú y de las relaciones internacionales, contar con una política exterior promotora de la democracia y los derechos humanos no solo es esencial por las exigencias nacionales, regionales y globales, sino que es coherente con pasos importantes dados por el Perú desde su proceso de reconstrucción democrática iniciada en noviembre del 2000.

He hecho esta recapitulación del proceso de transición democrática de inicios de la década pasada porque en esa circunstancia se diseñó y ejecutó una clara estrategia en la que se articularon entre sí de manera muy clara la política exterior y la política interna y se sentaron hitos fundamentales de política exterior en este ámbito, incluyendo la política de Estado al respecto.

Hoy más que nunca tiene el Perú la oportunidad y la obligación de relanzar con nitidez y firmeza su presencia y liderazgo en la región y en el mundo para afirmar los principios y valores de la democracia y los derechos humanos. Ello debe hacerse, como es lógico, en dinámica y constructiva articulación con objetivos de política interna que se traduzcan en un ambiente de paz, equilibrio y bienestar de millones de peruanas y peruanos.

---

la norma que había dispuesto el retiro del Perú de la competencia de la Corte Interamericana y “encarg[ó] al Poder Ejecutivo [que realizara] todas las acciones necesarias para dejar sin efecto los resultados que haya generado dicha Resolución Legislativa”, y se “restableci[ó] a plenitud para el Estado peruano la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.



El objetivo primero es contar con una política exterior que sea promotora activa de la democracia y los derechos humanos. A partir de ese lineamiento fundamental se cuenta con un marco y criterio ordenador que ha de expresarse en diferentes estrategias y objetivos en áreas específicas. El punto de partida conceptual es, insisto, el de la íntima relación entre política externa y política interna. Y lograr que la política exterior sea enteramente funcional al afianzamiento de la democracia y los derechos humanos en el Perú.

La *promoción activa de la democracia y los derechos humanos* es, en esa perspectiva, un objetivo claro y preciso. El Perú democrático puede y tiene que ejercer en ello un liderazgo en la promoción de los valores democráticos así como de los medios para defenderlos saliendo de la penumbra en la que se ha desenvuelto la política exterior del Perú en este tema en los últimos años.

Son muy amplios y diversos los espacios en los que este objetivo central puede dinamizar y vigorizar los intereses del Perú y una dinámica constructiva de relación con la comunidad internacional. Avanzar, por ejemplo, en incorporar esta materia como un punto sustantivo y central en la articulación de intereses con países como los de la región latinoamericana, los integrantes de la Unión Europea, EE.UU. y Canadá. En la agenda bilateral con espacios como los mencionados corresponde reforzar el espacio para este tema lo que no solo fortalece las relaciones y la confianza en el país y la sociedad peruana, sino que, con ello, contribuye a crear un clima contributivo al comercio y la inversión.

En espacios multilaterales, por otro lado, es momento en pasar la página de la abdicación que de facto se ha hecho en construir una presencia peruana —y hasta un liderazgo— en torno a esta materia en los organismos multilaterales de los que el Perú es miembro. Una presencia sustantiva, con iniciativas, capacidad de convocatoria y de influir sobre la dinámica de los mismos es algo no solo fundamental sino necesario en un contexto en que la ausencia de liderazgos es una de las explicaciones del marasmo sin rumbo claro en el que navegan algunos de dichos organismos. No hay razón para no apostar porque el Perú pueda darle más atención a este espacio multilateral, con ingredientes y aportes sustantivos, en organismos multilaterales como las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

En todo ello, la amplia agenda de cada uno de estos organismos da un campo más que suficiente para “acotarla” con propuestas y planteamientos concretos en torno a la protección de la democracia y los derechos humanos. En esos espacios y en los demás de política exterior, la gama de materias es muy amplia y daría para poner en blanco y negro un catálogo muy vasto de asuntos y objetivos. He optado, sin embargo, por escoger para este texto tres temas de

manera que, ejemplificando, permitan explicar y analizar mejor la estrecha articulación que existe —como en pocos temas— entre política interna y la política exterior de un país en materia de democracia y derechos humanos.

Estas materias, que serían puntos específicos de desarrollo del lineamiento general contenido en el Acuerdo Nacional, son: a) la promoción activa de la democracia; b) la afirmación institucional de la protección de los derechos humanos, y; c) el impulso de nuevas políticas globales frente a las drogas ilícitas. La promoción de la democracia y los derechos humanos se concretaría, como componente de la política exterior, entre otros pasos con el relanzamiento de los principios y objetivos de la Carta Democrática Interamericana y el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos. Otro ámbito en el que la presencia activa de la política exterior peruana puede ser un ingrediente contributivo fundamental para la democracia y los derechos humanos es promover una revisión de las políticas antidrogas globales para quitarle “el pez al agua” del crimen organizado contribuyendo, así, a la seguridad ciudadana del país y de toda la región.

#### **4. Promoción activa de la democracia**

Para que el Perú pueda ejercer liderazgo regional y global en materia democrática y de derechos humanos tiene que guiarse por un criterio ordenador central y, a la vez, objetivos claros y precisos.

El criterio conceptual ordenador es muy claro: a estas alturas de la evolución del derecho internacional, han quedado atrás concepciones arcaicas de “soberanía absoluta” en áreas como democracia o derechos humanos. En el mundo los estándares de respeto —o no— de los valores democráticos y los derechos humanos no solo son obligaciones jurídicas establecidas sino variables relevantes tanto en el derecho internacional como, en general, en las relaciones internacionales. El Perú tiene en este terreno una larga agenda por delante pero uno de los asuntos claves es la defensa de la democracia.

Se ha criticado, con algo de razón cómo en los casi tres lustros transcurridos desde la adopción de la Carta Democrática Interamericana su uso ha sido algo frustrante para actuar preventivamente en situaciones que se podían estimar de deterioro de la situación democrática. No cabe duda que las políticas exteriores de los países miembros de la organización hemisférica podrían haber desempeñado un papel más activo en la prevención de los deterioros y al seguimiento de la evolución de las democracias. Este comentario se aplica, por cierto, al Perú.

Como se sabe, la Carta Democrática Interamericana aportó, como núcleo central, una redefinición y ampliación de los mecanismos para preservar y

defender la institucionalidad democrática. La que aparece como más “llamativa” es la prevista para situaciones límite: es la de los casos de acción colectiva en las hipótesis de ruptura del orden democrático o de alteración del orden constitucional que puede llegar a sanciones diplomáticas como fue el caso de Honduras en 2009, el único en el que se ha adoptado ese tipo de sanción. No es ese tipo de situación-límite, sin embargo, la que suele ser la más generalizada ni tampoco existen las herramientas institucionales y es necesario, por ello, activar las otras herramientas que franquea la Carta.

Existen, sin embargo, otras rutas de acción para defender la democracia que han tenido poca o ninguna puesta en uso de la Carta. No tienen contenido ni forma de “sanción” y pueden ser de enorme utilidad para reforzar los desarrollos democráticos nacionales. Dos situaciones distintas ameritarían un análisis para que ciertas herramientas de promoción y protección de la democracia que están disponibles sean realmente utilizadas por los países y la OEA.

De un lado es la de la búsqueda de la cooperación de la OEA, en los casos en que los propios gobiernos democráticamente electos puedan recurrir a la Organización para obtener la solidaridad frente a situaciones que amenacen con afectar la vigencia del Estado de Derecho y la vida democrática. Por otro lado, los casos en los que se vea afectado el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder frente a las cuales se prevén iniciativas del Secretario General y acciones del Consejo Permanente para preservar la institucionalidad democrática afectada. En uno y otro supuesto se necesita más acción e iniciativas por los países miembros y por la propia Secretaría de la OEA.

El problema central, sin embargo, es político y se traduce en la virtual abdicación del sistema de ejercer sus iniciativas, buenos oficios y propuestas para que la prevención y el acompañamiento en situaciones complejas permitan resolver crisis y prevenir otras. Es necesario re conceptualizar lo que la OEA puede y debe hacer en el terreno político y operativo en este ámbito, incluido un papel más activo de los Estados en este terreno cortando el círculo vicioso de la inacción o la acción tardía y enfrentando el “fantasma” de que el único terreno de acción es el punitivo.

Hay varias líneas de desarrollo institucional en la OEA que un país como el Perú podría impulsar para reforzar la capacidad institucional y política de la organización de manera de hacer un uso más sostenido y coherente de los principios de la CDI. De un lado, se requiere imaginar mecanismos institucionales que contribuyan a mantener vivo el “foco” de la prioridad de la protección de la democracia. Por el otro, asumir la defensa de la democracia en

un sentido integral, vale decir abarcando la multiplicidad de aspectos que están contenidos en tal concepto.

En lo que atañe a innovaciones institucionales, hay una singularmente interesante que ha sido discutida en foros como el “Grupo de Amigos de la Carta Democrática Interamericana” que impulsa el Centro Carter pero que no se ha traducido aún en decisiones y que el Perú podría considerar retomar. Se trataría de la creación de una suerte de “Defensor(a) de la Democracia”, a modo de un(a) de “Ombudsperson Interamericano(a)” que haga análisis, seguimiento y alcance propuestas y recomendaciones a los países para el perfeccionamiento y fortalecimiento de sus democracias en sus distintos ámbitos y espacios. Nutriéndose de informes periódicos de los mismos países y contando con sus propias fuentes de información, se podría diseñar y poner en marcha un proyecto así y que, bien conducido, podría ser de enorme utilidad para quien quiera hacer bien las cosas.

Todo ello, sin embargo, teniendo como eje de la agenda el concepto integral de democracia apuntando, así, a la variedad de aspectos fundamentales de la vida democrática que tienen que ver con muchos temas importantes, además del mantenimiento de la legitimidad de las instituciones de la democracia y el Estado de Derecho. Con el correr del tiempo se hace necesario rescatar el profundo y amplio contenido de la CDI, atendiendo a temas como la inseguridad ciudadana (que socava la convivencia y las instituciones democráticas), las relaciones entre la democracia y la lucha contra la pobreza y la extrema pobreza. Asimismo, las cruciales cuestiones relativas a la rendición de cuentas de los gobernantes, la probidad en el ejercicio del poder, la lucha contra la corrupción como elemento esencial en la institucionalidad democrática, y, finalmente, las tareas pendientes de la promoción de una cultura democrática e inclusiva en todos los sectores de la sociedad.

## **5. Afirmación de los derechos humanos**

El fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos es un objetivo al que la política exterior peruana debe prestar su colaboración activa pasando de posición de silente “observante” a la de activo impulsor de un sistema más sólido y legítimo. Está en los intereses nacionales el fortalecimiento de referentes institucionales fundamentales, por ejemplo, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la medida en que ello dinamiza y profundiza la interacción de las instituciones nacionales con valores y estándares internacionales de protección de los derechos fundamentales, como debido proceso y acceso a la justicia, entre otros.

La velocidad y ritmo de la transición democrática de inicios de la década en el Perú tuvo mucho que ver, por ejemplo, con el diálogo sustantivo establecido entre el sistema judicial nacional y el tribunal interamericano gracias a lo cual se propulsó, en corto tiempo, un actuar mucho más independiente y vigoroso del sistema judicial peruano en el enfrentamiento a graves violaciones de derechos humanos. Más allá del Perú, el hecho es que la experiencia va demostrando que América Latina ha vivido en los últimos tiempos, y en especial en los últimos diez años, un proceso particularmente pujante en la extensión de valores democráticos y de derechos humanos consensuados internacionalmente en las dinámicas e instituciones nacionales de muchos países, en especial la administración de justicia.

La relación indisoluble entre derechos humanos, democracia y participación lleva a que el Estado y el conjunto de las instituciones públicas tengan que organizarse en coherencia con las obligaciones internacionales libre y soberanamente asumidas en materia de democracia y derechos humanos. Las mismas son interpretadas con carácter vinculante por un tribunal internacional que es la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuyo fortalecimiento y vigor, en consecuencia, hay que entenderlo como contributivo al desarrollo democrático nacional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha cumplido vigorosamente con los elevados objetivos para los cuales fue creada por los Estados americanos en 1969. En este caminar, hoy en día ejerce su jurisdicción sobre más de 500 millones de habitantes de las Américas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ido enriqueciendo y afinando su producción jurisdiccional y esta tiene hoy creciente impacto en la realidad regional. El carácter vinculante de las sentencias de la Corte no está en discusión y estas, en lo esencial, son acatadas por los Estados.

Lo más notable, sin embargo, es que los tribunales nacionales vienen inspirándose de manera creciente en los criterios jurisprudenciales del tribunal interamericano cuyas decisiones tienen un impacto que va más allá de los límites específicos de cada caso. Es un espacio internacional que hoy sirve a los tribunales más relevantes de América Latina como inspiración de razonamiento jurisdiccional. Se multiplica, así, en centenares y, acaso, en miles de espacios judiciales nacionales la jurisprudencia de la Corte en casos que esta jamás hubiera llegado a conocer. Asimismo, mucho del razonamiento y criterio jurídico adoptado por un órgano judicial supranacional como la Corte Interamericana es hoy componente de las políticas públicas en áreas tan sensibles como los derechos de los pueblos indígenas y el uso de los recursos naturales.

Si bien una institución como la Corte Interamericana puede estar fijando criterios y estándares fundamentales, el papel protagónico central lo tiene y seguirán teniendo los Estados que son los que crearon el tribunal cuando aprobaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En ese orden de ideas resulta algo paradójica la relativa desconexión de las políticas exteriores de la mayoría de los países que reconocen la competencia contenciosa de la Corte con la responsabilidad de los Estados por el curso de su funcionamiento y, en especial, de su financiamiento. Considerando que la dinámica jurisdiccional de la Corte Interamericana impacta sustantivamente en el ámbito interno, es el momento de corregir esta paradoja.

Es insostenible, desde el punto de vista de los principios democráticos y de la seriedad de los Estados democráticos de la región, que cerca del 50% del financiamiento del presupuesto ordinario del tribunal interamericano lo tenga que buscar el tribunal regional en la cooperación europea<sup>6</sup>. Año a año se repite la aprobación de un presupuesto anual en la OEA que no está financiando sino la mitad de los modestos requerimientos de la Corte Interamericana para funcionar. Ciertamente que algunos pocos países latinoamericanos eventualmente canalizan donaciones al tribunal<sup>7</sup> pero eso no siempre es constante y, además, no se equipara a los aportes europeos. Por cierto que se extraña que la voz y los recursos presupuestales peruanos hayan brillado por su silencio/ausencia.

Ante este orden de cosas, el Perú debería apostar por un liderazgo para convocar a los principales países latinoamericanos a construir una política e institucionalidad de financiamiento que permita asegurar para el mediano y largo plazo los recursos presupuestales necesarios a este espacio interamericano (que es el que ostensiblemente mejor funciona). No se está hablando —hay que decirlo— de montos exorbitantes o que estén fuera de las posibilidades de los países concernidos. Con aportes extraordinarios, por una sola vez, que lleguen a sumar un total aproximado de US\$ 130-150 millones se podría dotar de recursos al Fondo que jurídicamente ya existe (pero sin recursos) y que responde al nombre de Oliver Jackman, entrañable juez de la Corte Interamericana, de Barbados, fallecido a fines de la década pasada. Una buena gestión de ese Fondo puede permitir solventar el presupuesto ordinario del tribunal interamericano tal como lo hace para sí, por ejemplo, la Corte Caribeña de Justicia.

---

<sup>6</sup> En particular en España, Alemania, Noruega, Dinamarca y la Unión Europea.

<sup>7</sup> Este ha sido sostenidamente el caso de Costa Rica y México en los últimos años, parcialmente Colombia y, más recientemente Ecuador con un aporte de un millón de dólares.

## 6. Hacia nuevas políticas contra las drogas ilícitas

Las políticas globales contra las drogas ilícitas han fracasado y, con ello, el manejo de dicho tema en las políticas externas —e internas— de los países concernidos. Las incautaciones de drogas ilícitas en la mayor parte de países aumentaron significativamente a lo largo de los últimos años con lo que teóricamente debería haber disminuido la oferta. Simultáneamente, los precios de las mismas drogas, en lugar de subir, bajaron. La oferta y la demanda: menos precio cuando hay mayor oferta; y al revés cuando la oferta disminuye. Una clara indicación de políticas que no funcionan, pues no cumplen su propósito declarado de disminuir la producción y comercio de drogas ilícitas.

Todo esto tiene incidencia directa en la delincuencia, la violencia y, particularmente, en la vitalidad y expansión del crimen organizado. Como es sabido, la producción y tráfico de drogas es un ingrediente medular en las bandas que controlan territorios en la región, sean productores de cocaína —Colombia, Perú y Bolivia—, de heroína —como México— o de tránsito (donde las ganancias son mayores). El hecho es que las pugnas más duras por controles de territorio —y las sanguinarias guerras de clanes o carteles como las de los Zetas, Sinaloa o los Caballeros Templarios— se dan por los espacios y redes de comercialización hacia EE.UU. en los países de tránsito (México, Guatemala y Honduras) con droga proveniente de Perú y Colombia.

Si bien, como en las épocas de la prohibición en EE.UU. buena parte de la violencia criminal se da por el enfrentamiento entre pandillas (o bandas) por el control de territorios, eso genera un clima de violencia e impunidad que gradualmente va corroyendo todo el tejido social e institucional. En ello, la penetración en la institucionalidad estatal es una de las características del crimen organizado que no ha sido inventada por las bandas latinoamericanas. Que ese asunto sea concebido y pensado como un asunto que corresponde exclusivamente a la esfera interna y a las responsabilidades de jueces y fiscales es un grave error.

Los países latinoamericanos deberían desempeñar un papel político más dinámico procurando definir y articular políticas creativas y diferentes frente al narcotráfico y círculos concéntricos de crimen que ello genera y que se reproducen en la sociedad. Si bien los otros dos países “sensibles” en el tema de la producción y exportación de coca/cocaína —es decir Bolivia y Ecuador— si han tenido iniciativas internacionales en esta materia, el silente continuismo del Perú preocupa cuando la agenda por manejar es muy amplia, dinámica y compleja. El año que empieza, por ejemplo, es propicio, por los planteamientos que se tendrá que preparar para la sesión especial sobre drogas de la Asamblea

General extraordinaria de la ONU del 2016. No debería ser otra oportunidad perdida.

El narcotráfico —y su enfrentamiento— es y seguirá siendo un asunto medular en las relaciones internacionales del Perú y, en particular, en la relación interamericana. Pero al dejar Washington oficialmente en el desván la fracasada “guerra contra las drogas” se abre una perspectiva distinta. Ello no está desconectado de la agenda interna de EE.UU. que ha sufrido el cambio más radical en décadas al darle un énfasis —antes impensable— al enfrentamiento del problema como uno de salud y superando la sobre criminalización. Por primera vez en décadas disminuyó la gigantesca población penitenciaria en ese país.

Así, sin mucho ruido se han venido dando interesantes rectificaciones en los últimos cinco años en el mundo, en general, y en la región interamericana, en particular. Salvo en el Perú. Varias políticas nacionales han entrado en revisión en aspectos fundamentales abriendo perspectivas que, gradualmente, van ingresando en los debates y en las decisiones internacionales.

Apuntar a reglas internacionales que pongan el énfasis en la prevención y enfrentar la sobre criminalización, así, empiezan a aparecer como prioridades. Tal vez con poco ruido, pero con muchas nueces, la suma de varios de esos ajustes en políticas nacionales empieza a configurar un entorno regional más dinámico y esperanzador al de la década pasada. Hay en esto cuatro hechos que saltan a la vista.

Primero, la “guerra contra las drogas”, inventada en la época de Reagan, ha sido sepultada formal y contundentemente y no es más parte de la política exterior estadounidense. Esta política militarista no resolvió nada. Después de más de 30 años su resultado esencial fue más producción y consumo de drogas y, especialmente, muchísima más violencia. Hay una revisión, también, en la política penal al interior de EE.UU. que tiene obvias repercusiones internacionales.

Segundo, que más allá de la terminología, hay aspectos sustanciales de la política antidrogas que sí se vienen modificando, lo que apunta a priorizar la salud y la seguridad de las personas. Son especialmente notables los pasos dados en los últimos dos años en EE.UU. para reorientar el sistema penal en esta materia. Y no me estoy refiriendo a la legalización de la marihuana —aprobada por referéndum en Colorado y en el Estado de Washington—, sino en iniciativas nacionales generadas por la explosión del sistema penitenciario producida por la exagerada sobre criminalización. Desde 1980 la población carcelaria de



EE.UU. creció en más de un 800%; las 2,3 millones de personas en prisiones norteamericanas equivalen hoy al 25% de la población penitenciaria mundial, generando un gasto público inmanejable de más de 80.000 millones de dólares anuales.

Eso llevó al anterior Secretario de Justicia —o fiscal general— Eric Holder a tomar medidas impensables hace diez años apuntando a modificaciones en los procedimientos de persecución a los delitos de drogas no violentos y de pequeña escala. Con ello miles de personas ya no irán a la cárcel. Los fiscales tampoco estarán obligados a exigir penas de prisión por delitos menores de drogas cuando no sean parte de bandas criminales. Otras son algunos proyectos de modificación legal para la reducción de penas y la salida anticipada de un grupo de condenados por delitos de drogas que se llevará a cabo en los próximos meses.

Tercero, los pasos que se vienen dando desde Latinoamérica para la revisión de las políticas globales antidrogas, lo que tiene incidencia en las políticas regionales y globales sobre la materia. Y aquí no me refiero a la legalización de la marihuana en Uruguay, pues por las propias peculiaridades del país y el modelo adoptado, difícilmente será replicable tal cual y en el corto plazo a otros países. Estoy pensando, más bien, en el impulso explícito a la revisión de políticas que levantó Colombia en la Cumbre de las Américas (Cartagena, 2012) y que luego siguió Guatemala. Si bien muchos países latinoamericanos siguen rezagados repitiendo un viejo discurso, el hecho es que hay un viento nuevo que es el que condujo, entre otros resultados, al innovador y sugerente documento que preparó la OEA el año pasado sobre los escenarios 2013-2015 y que requiere seguimiento. El Perú debería entrar a tallar activamente en ello dejando de lado el discreto y silente inmovilismo de los últimos años.

Así, en esos trabajos de la OEA en el 2013 se pusieron en blanco y negro un conjunto de análisis y de opciones creativas que iban más allá de un clásico y aburrido “más de lo mismo”. Por ejemplo, el innovador informe “Escenarios para el problema de las drogas en las Américas” de la OEA, y la discusión que siguió luego en la asamblea extraordinaria de la OEA en setiembre del 2014 en Guatemala, fueron un importante paso hacia una discusión más franca, realista y más abierta por rutas distintas de la trillada —y fracasada— “guerra contra las drogas”.

Cuarto, el énfasis en el diseño de políticas globales que le den lugar preponderante al componente de salud pública para enfrentar el tráfico y consumo de drogas ilegales debería ser un componente de la política exterior nacional en ese terreno y, por cierto, parte medular de las políticas internas en

esta materia. Pasos importantes también se vienen dando a nivel global para diseñar políticas que le den atención especial a la prevención y al tratamiento en el terreno de la salud, no enfrentando a los consumidores como “criminales” y concentrando la capacidad estatal en el terreno del orden público en el crimen organizado. El informe publicado hace algunos meses por la Comisión Global de Políticas de Drogas, de la que forma parte Kofi Annan, va en esa dirección.

Los países latinoamericanos, y dentro de ellos el Perú, tienen un papel activo a desempeñar para diseñar y poner en marcha nuevas políticas en esta materia. Durante los últimos cuatro años el Perú se ha caracterizado en este ámbito temático no solo por su escasa presencia y visibilidad sino por la falta de iniciativas y propuestas sustantivas de cara a las evoluciones y deliberaciones más importantes llevadas a cabo en la región en ese lapso. Tanto más grave siendo el Perú un país de tanta relevancia en el tema al ser desde hace tres años el primer exportador de cocaína en el mundo.

Hay novedades ocurriendo ante nuestros ojos que no han tenido incidencia visible en el examen, revisión y proyección de la política exterior del Perú en este terreno que permanece inmutable a la revisión y a la autoevaluación. Parecería que son evoluciones en paralelo y distantes a la realidad del Perú cuando es, por el contrario, un tránsito derivado de la experiencia de años en la que al Perú no le corresponde ser un convidado de piedra por propia decisión y por la abdicación del derecho de diseñar una política propia al respecto.

## AUTORES

### **ALCALDE, Javier**

Profesor Asociado del Departamento de Ciencias Sociales y Coordinador del Grupo de Investigación sobre el Orden Internacional de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP. PhD en Asuntos Internacionales por la Universidad de Virginia. Fue Asociado Posdoctoral de la Fundación MacArthur en Paz y Seguridad Internacionales e Investigador Visitante en las Universidades de Cambridge y Harvard. Sus publicaciones incluyen *The Idea of Third World Development (1987)*, *Development, Decay and Social Conflict (1991)*, *Los Estados Fallidos (2004)*, *Después de la Guerra Fría (2014)* y *De Pedro el Grande a Putin (2015)*.

### **GARCÍA BELAUNDE, José Antonio**

Estudió en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la Academia Diplomática del Perú y en la Universidad de Oxford. Ex Ministro de Relaciones Exteriores del Perú. Fue Co-Agente ante la Corte Internacional de Justicia para el caso Perú vs Chile sobre delimitación marítima. Fue Director Secretario, Director General y Asesor de la Comunidad Andina de Naciones. Como diplomático ocupó diversos cargos en la Misión del Perú ante las Naciones Unidas y en las Embajadas en Francia, México, España, Ecuador y Estados Unidos de América. También fue Sub Secretario de Asuntos Económicos e Integración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Embajador del Perú ante la ALADI. Profesor del Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad San Martín de Porres y Profesor de la Academia Diplomática del Perú. Autor y editor de ensayos sobre relaciones internacionales, política exterior y diplomacia peruana.

### **NOVAK, Fabián**

Abogado, Master en Derecho Internacional Económico y Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctor "Honoris Causa" por la Academia Brasileira de Filosofía. Profesor Principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la especialidad de Derecho Internacional Público y Profesor de la Academia Diplomática del Perú en la misma especialidad. Director del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Árbitro Internacional. Fue Asesor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (1996-2001)

y Viceministro de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa del Perú (2006-2008). Presidente del Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Asociado del Institut de Droit International. Autor de numerosos libros y artículos publicados en español, portugués e inglés, tanto en el Perú como en Europa.

### **CASTILLA, Luis Miguel**

Doctor en economía por la Universidad Johns Hopkins (Estados Unidos de América). Ha ocupado diversos cargos en el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, incluyendo el de Viceministro de Finanzas y Jefe de Gabinete del Ministro de Economía. Además, cuenta con más de quince años de experiencia en diferentes bancos multilaterales de desarrollo, ocupando cargos de alto nivel en la Corporación Andina de Fomento (CAF). Fue Ministro de Economía y Finanzas del Perú desde julio de 2011 hasta setiembre de 2014, debiendo señalarse al respecto que durante los últimos 3 años, las principales agencias de calificación crediticia mejoraron la calificación del Perú (fue clasificado como el segundo país con la tasa de inversión más alta en América Latina). Actualmente se desempeña como Embajador del Perú en los Estados Unidos de América.

### **ZANABRIA, Luzmila**

Embajadora en el Servicio Diplomático de la República del Perú en situación de retiro. Licenciada en Relaciones Internacionales, Bachiller en Derecho y estudios de periodismo en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha desempeñado los cargos de Directora General para Asuntos Multilaterales y Globales, de Asuntos Consulares, Sub Secretaria para Asuntos de Asia y Cuenca del Pacífico, para Asuntos Especiales, de Asuntos Económicos y de Administración. En el Exterior ha sido Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria en la República Portuguesa, en la República de Bolivia, en la República Popular China y en el Paraguay, Así como Representante Alterna en la Representación del Perú ante la ONU y ejercido funciones en las Embajadas del Perú en Japón y México. Ha participado en calidad de Presidenta de Delegación, Delegada y Representante del Perú en numerosas reuniones y conferencias internacionales, regionales y subregionales como la ONU; OEA; APEC; PECC; G RIO; CELAC entre otras. Ostenta condecoraciones de México, Bolivia, Portugal, Paraguay, Así como del Perú.

### **VALDEZ, Jorge**

Embajador en el Servicio Diplomático, es actualmente Director Ejecutivo de la Fundación Unión Europea-América Latina y Caribe (Fundación EU-LAC), con sede en Hamburgo. Ha sido Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores y ocupado otros cargos directivos en el Ministerio de Relaciones

Exteriores. También ha sido Jefe de Misión del Perú ante la Unión Europea, Representante Permanente ante las Naciones Unidas, Embajador en Bélgica y Luxemburgo y en la República de Sudáfrica, entre otros cargos diplomáticos en Lima y el extranjero. Miembro Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

### **KAHHAT, Farid**

Ph.D. de la Universidad de Texas en Austin. Fue miembro de la Comisión Consultiva ad hoc del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre delimitación marítima con Chile. Es profesor principal de Relaciones Internacionales en el Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Miembro Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP. Tiene como áreas de investigación: Nuevo Orden Político Internacional, Nueva (y vieja) Agenda de Seguridad Internacional, Agenda de Seguridad en América Latina, Procesos Políticos del Medio Oriente, entre otros. Autor de numerosas publicaciones editadas en el Perú y el extranjero. Columnista del Diario “El Comercio” y comentarista del programa televisivo “TV Perú Mundo” (TV Perú).

### **GARCÍA, Jaime**

Miembro Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Vicepresidente Ejecutivo de Consultandes. Consultor internacional, ha trabajado con APEC, Banco Mundial, BID, CAF, USAID, Unión Europea, GTZ, COSUDE y ONUDI. Ex Vice Ministro de Industrias, Turismo y Comercio Exterior, Presidente de la Comisión Especial de Comercio de la OEA, Gerente General de la Cámara de Comercio Americana del Perú, Presidente del Fondo de Garantía de la Pequeña Industria, Director de COFIDE. MBA por el IESE de la Universidad de Navarra, Economista por la Universidad de Lima. Tiene diversas publicaciones en temas de comercio, políticas de apoyo a las PYMEs, ambiente y comercio, narcotráfico, entre otros.

### **DEL PRADO, Josefina**

Abogada, Master en Relaciones Internacionales por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Católica y de Política Internacional Contemporánea en la Academia Diplomática del Perú. Ex asesora del Despacho del Defensor del Pueblo, del Ministro de Pesquería y del Ministro de Comercio Exterior, Turismo e Integración. Actualmente se desempeña como especialista en negociaciones ambientales internacionales en la Oficina de Cooperación y Negociaciones Internacionales del Ministerio del Ambiente. Miembro Asociada

del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

**ILLESCAS, Javier**

Master en economía de la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign y bachiller y licenciado en economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Experto en análisis y diseño de políticas económicas en comercio exterior, regulación, macroeconomía y asociaciones público-privadas. Ha sido Director Ejecutivo de PROINVERSION, Economista de País local del Banco Mundial, Director General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia e Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas y jefe de oficinas de la Gerencia de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva. También ha sido jefe de negociación en diversos temas en Tratados de Libre Comercio (e.g. con los Estados Unidos de América, China, Canadá, Chile, entre otros), la OMC y el APEC, principalmente. Actualmente es Director de la Carrera de Economía y Finanzas de la Universidad de Ciencias Aplicadas (UPC).

**HOOKER, Silvia**

Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas. Ha sido Asesora Principal del Despacho Ministerial del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo en los temas de comercio exterior y negociaciones comerciales internacionales. Jefa del Equipo Peruano de Revisión Legal del Acuerdo de Promoción Comercial suscrito entre Perú y los Estados Unidos de América y del Equipo Técnico que llevó a cabo las negociaciones del Protocolo de Enmienda de dicho acuerdo. Fue Jefa de la Delegación Peruana y Vocera Andina en las Mesas de Política de Competencia y de Mecanismos de Defensa Comercial (ALCA, CAN, EEUU, MERCOSUR, Tailandia, TPP). Fue Miembro y Vicepresidenta de la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios del INDECOPI. Actualmente es Vocal de la Sala Especializada en Competencia del Tribunal del INDECOPI cuya presidencia ejerció en el periodo 2013-2015. Asimismo es Gerente de Comercio Exterior de la SNI.

**SAGASTI, Francisco**

Profesor en la Escuela de Graduados de la Universidad del Pacífico. Investigador principal emérito de FORO Nacional Internacional y miembro del Consejo Directivo del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y Desarrollo (IIED). También es miembro del Consejo Consultivo de la Fundación Lemelson que apoya la invención y la innovación. Ha sido presidente del Consejo Directivo del Programa de Ciencia y Tecnología en la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, Jefe de Planeamiento Estratégico del Banco Mundial y Presidente del Consejo de Ciencia y

---

Tecnología para el Desarrollo en las Naciones Unidas. Asimismo ha sido profesor en la Escuela de Negocios Wharton en Filadelfia, en el Instituto de Empresa en Madrid y en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

### **BUSTAMANTE, Romeld**

Funcionario diplomático peruano, Tercer Secretario en el Servicio Diplomático de la República. Magister en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú. Bachiller en Humanidades y Licenciado en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Tiene estudios en la Maestría de Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la PUCP. Es miembro del Instituto Riva Agüero de la PUCP, en su calidad de miembro fundador del Círculo de Investigación Militar del Perú. Miembro de la Escuela Latinoamericana de Pensamiento y Diseño Sistémico, ha ejercido la docencia en el área de Filosofía en la PUCP, y ha sido investigador en Foro Nacional – Internacional.

### **DE ZELA, Hugo**

Diplomático de carrera. Embajador ante la Organización de los Estados Americanos (OEA), en Brasil y en Argentina. Coordinador Nacional del Perú en el Grupo de Rio. Miembro de la Delegación Peruana en el Proceso de Conversaciones Perú-Ecuador que dieron lugar a los Acuerdos de Paz de Brasilia de octubre de 1998. Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dos veces Jefe de la Oficina del Secretario General y Asesor Principal del Secretario General de la OEA y simultáneamente Jefe de la Unidad para Promoción de la Democracia. Profesor principal del curso de post-grado El Sistema Interamericano en la Universidad de Georgetown. Conferencista en diversas Universidades y centros de relaciones internacionales de la región. Miembro Asociado del IDEI.

### **ADINS, Sebastien**

Doctor en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú y magister en Relaciones Internacionales y Macroeconomía por la Universidad de Gante (UGent) en Bélgica. Actualmente se desempeña como docente a tiempo completo de cursos relacionados con la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad San Ignacio de Loyola. Sus principales temas de investigación son: la integración regional; la política exterior brasileña y la historia política de Europa. Ha escrito en revistas tanto europeas (Internationale Spektator, Samenleving & Politiek, etc.) como peruanas (Revista Andina de Estudios Políticos, Revista de Ciencia Política y Gobierno, Agenda Internacional, entre otras). Miembro del Consejo Editorial de la Revista Agenda Internacional del IDEI-PUCP.

### **NAMIHAS, Sandra**

Abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Diplomada en Derecho Internacional por el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos (Río de Janeiro, 1998), por el Instituto del Canal y Estudios Internacionales de la Universidad de Panamá y la Organización de Estados Americanos (Panamá, 2001) y por la Academia de Derecho Internacional de La Haya (2005). También es diplomada en Defense Planning and Resource Management por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad Nacional de Defensa de los EE.UU. (Washington, 2001) y en Seguridad y Defensa Nacional por el Centro de Altos Estudios Nacionales — CAEN— (2007). Asesora del Viceministro de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa (2006-2008). Es autora de diversos artículos y libros. Actualmente es Coordinadora e Investigadora Principal del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP.

### **LÁZARO, Jorge**

Embajador en el Servicio Diplomático del Perú, con estudios de derecho. Licenciado en relaciones internacionales por la Academia Diplomática del Perú. Magister en relaciones internacionales y gestión pública externa (PUCP). Maestría en administración de empresas. Universidad el Ateneo de Filipinas. Master of Science in Political Theory por el London School of Economics and Political Science. Ha desempeñado funciones de acuerdo a su categoría en los países del ASEAN, Naciones Unidas, Alemania, Costa Rica, Chile y Paraguay. Ha publicado sobre cuestiones internacionales en diversas revistas especializadas. Es autor del libro titulado “El análisis de la política internacional y la gestión diplomática” (2009). Ha sido profesor y rector de la Academia Diplomática y tres veces, Director General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares.

### **PALMA, Hugo**

Presidente Ejecutivo del Consejo Peruano de Relaciones Internacionales COPERI. Abogado y diplomático. Ha sido Vice-Ministro-Secretario General de Relaciones Exteriores, Embajador en Japón, Italia, Ecuador, Francia, Brasil y Yugoslavia. Representante Permanente en UNESCO, Unión Latina, FAO y PMA. Ha sido Profesor de Derecho Internacional Público, Derecho Diplomático y Consular, Organizaciones Internacionales, Relaciones Internacionales, Diplomacia y Seguridad en varias Universidades y en la Academia Diplomática del Perú de la que fue Director. Experto en Grupos de Estudio de Naciones Unidas sobre Medidas de Fomento de la Confianza; Seguridad Internacional y Educación para el Desarme. Premio Nacional de Investigación en Relaciones Internacionales 1988 y el 2011 fue reconocido como Ex Alumno Distinguido



de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha publicado numerosos libros, artículos y ensayos publicados en el Perú y el exterior.

### **CAILLAUX, Jorge**

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Fundador y actual Presidente de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). A nivel internacional es Director de la Fundación Sistema B Internacional con sede en Chile y Miembro Honorario de la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) con sede en Bonn, Alemania. Es miembro del Comité Ejecutivo de la Plataforma Climática Latinoamericana y de la Comisión Consultiva del Ministerio del Ambiente del Perú. En el campo empresarial se desempeña como Director de Sociedad Agrícola Drokasa S.A., Drokasa Perú S.A., Certificaciones del Perú S.A., entre otras. Es miembro asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la PUCP y Vicepresidente de la Sociedad Filarmónica de Lima. Consultor del PNUD, PNUMA, BID, CAN, CAF, BM, entre otras instituciones internacionales. Ha sido profesor de la Facultad de Derecho de la PUCP.

### **RUIZ, Manuel**

Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como Director del Programa de Asuntos Internacionales y Biodiversidad de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Se especializa en políticas públicas internacionales relacionadas con biodiversidad, recursos genéticos, pueblos indígenas y propiedad intelectual. Ha sido consultor de varias organizaciones internacionales tales como el BID, PNUMA, PNUD, FAO, OMPI y la UICN. Autor de numerosos artículos y publicaciones en materia ambiental en el Perú y en el extranjero.

### **GARCÍA-SAYÁN, Diego**

Abogado. Es Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También es Director General de la Comisión Andina de Juristas. Ha sido Ministro de Justicia del Perú. Luego Ministro de Relaciones Exteriores. Ha sido antes congresista y regidor en la Municipalidad de Lima. También ha sido alto funcionario de las Naciones Unidas como representante del Secretario General en la verificación de los Acuerdos de Paz en El Salvador (1992-94); anteriormente había sido parte del equipo de la ONU en las negociaciones de paz en Guatemala. Presidente del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU. En el 2007 fue Jefe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Guatemala. Profesor universitario. Autor de diversos libros sobre Derechos Humanos y desarrollo.



El Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) es la unidad académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú creada en 1991, con el propósito de impulsar en el Perú el conocimiento de los asuntos internacionales con perspectiva multidisciplinaria, teniendo en cuenta la creciente importancia de estos asuntos para el desarrollo del Perú en un mundo global e interdependiente.

Desde su creación, el IDEI ha venido desarrollando su actividad en tres áreas específicas. *En el campo de la investigación*, el IDEI ha desarrollado más de ciento cincuenta estudios en diversos ámbitos del quehacer internacional desde una perspectiva multidisciplinaria, tales como: política exterior, defensa y seguridad (trata de personas, narcotráfico, terrorismo, corrupción), derecho diplomático, derecho internacional (público, privado, de los derechos humanos, humanitario), economía y comercio internacionales, relaciones internacionales, democracia, medio ambiente, historia diplomática, relaciones civil-militares, integración, género y derechos de la mujer, política migratoria, entre otros.

*En materia de publicaciones*, la vasta producción del IDEI se inició en 1993 sobrepasando en la actualidad los ciento cincuenta títulos. De igual forma, el Instituto publica anualmente la Revista Agenda Internacional, la cual ha producido ya más de 30 números y, en cuyas páginas, figuran colaboraciones de renombradas figuras nacionales y extranjeras, quienes han abordado diversas cuestiones de interés internacional a partir de diferentes disciplinas como Derecho, Ciencia Política, Economía, Historia, Sociología, Filosofía, Relaciones Internacionales, entre otras. Asimismo, el IDEI cuenta con un boletín electrónico "Panorama Mundial", que analiza los principales sucesos ocurridos en el mundo, con una periodicidad bimensual, contando a la fecha con miles de suscriptores.

*En el ámbito de la difusión del conocimiento internacional*, el IDEI ha organizado más de doscientos eventos (seminarios, talleres, mesas redondas, conferencias, coloquios, etc.), los cuales han tenido lugar en Lima, provincias, e, incluso, en los Estados Unidos de América, Chile y España. Entre las principales actividades desarrolladas durante los últimos años, el IDEI tuvo el honor de coorganizar, por primera vez en el Perú, el curso externo de la Academia de Derecho Internacional de la Haya en diciembre de 2005. De igual forma, el Instituto ha participado como socio académico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en la V Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe (ALCUE, 2008), así como en la XX Cumbre del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC, 2008). En marzo de 2010, fue anfitrión de las sesiones del Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Y luego, colaboró en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur y Países Árabes (ASPA, 2012). Finalmente, en el 2014 el IDEI colaboró con el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Ministerio de Relaciones Exteriores en la preparación de Vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - COP 20, así como la Décima Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto - CMP 10.





Libertad, justicia, solidaridad y subsidiariedad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). La KAS es una fundación política allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU). Como cofundador de la CDU y primer canciller federal alemán, Konrad Adenauer (1876-1967) vinculó las tradiciones social-cristiana, conservadora y liberal. Su nombre representa la reconstrucción de Alemania, su orientación hacia una Economía Social de Mercado, y el asentamiento de su política exterior en una comunidad transatlántica de valores, la visión sobre una unión europea, la reconciliación con los vecinos y el diálogo internacional. Su legado intelectual sigue siendo para nosotros tarea y obligación al mismo tiempo.

Con nuestro trabajo europeo e internacional pugnamos para que las personas puedan vivir independientes, en libertad y con dignidad y respeto a los derechos humanos universales. Contribuimos con la orientación hacia estos valores en las actividades que realizamos con nuestras contrapartes en el Perú, buscando motivar a las personas para que participen, en este sentido, en la construcción del futuro. A través de más de 70 oficinas y proyectos en más de 120 países contribuimos por iniciativa propia a fomentar la democracia, el Estado de derecho y la Economía Social de Mercado. Para consolidar la paz y la libertad apoyamos el continuo diálogo sobre política exterior y seguridad, así como el intercambio entre las diversas culturas y religiones.

Nuestra gestión sobre el conocimiento de la política mejora las perspectivas de configurar una globalización socialmente justa en defensa de los derechos humanos, ecológicamente sostenible y económicamente eficiente. Trabajamos en cooperación con partidos políticos, organizaciones de la sociedad ciudadana así como con élites seleccionadas e instituciones estatales. A través de nuestras metas y valores pretendemos profundizar, especialmente en temas como: la institucionalidad democrática, Economía Social de Mercado, la seguridad energética y protección climática, la capacitación del ciudadano y políticas de desarrollo, también en la cooperación política regional y global. Junto con nuestras contrapartes contribuimos con lograr un orden internacional que permita a cada país su desarrollo en libertad y bajo su propia responsabilidad.

Para nosotros, la persona está en el centro de la atención, con su dignidad inconfundible, sus derechos y obligaciones. La persona forma el punto de partida para la justicia social, la democracia en libertad y una economía sostenible. Al fomentar el intercambio y la relación entre las personas que asumen su responsabilidad social y participación política desarrollamos redes activas en los ámbitos de la política, la economía y la sociedad.



**LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA EN EL SIGLO XXI:  
AGENDA Y PROPUESTAS**

Se terminó de imprimir en Equis Equis S.A.

Jr. Inca 130, Lima 34

Noviembre, 2015

Lima - Perú