

## LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA EN EL SIGLO XXI

---

Óscar Vidarte Arévalo

### INTRODUCCIÓN

Tal y como lo señaló en su momento el embajador Carlos García Bedoya, uno de los más prominentes diplomáticos peruanos que contribuyó con el desarrollo del pensamiento en materia de política exterior en el Perú, hasta mediados del siglo pasado la política exterior de nuestro país estuvo limitada por “los problemas inherentes a su territorio y a su definición territorial”, descuidando otros ámbitos que el Perú podría haber tenido en cuenta,<sup>1</sup> hasta devenir en obsoleta y carente de iniciativa.<sup>2</sup> Sin embargo, la cada vez mayor necesidad de contar con una posición sólida por parte de países como el nuestro respecto a temas de índole internacional, y la modernización del Servicio Diplomático, mismo que comienza con su reorganización en 1935 y se consolida con la creación de la Academia Diplomática del Perú en el año 1955, y la promulgación de una serie de disposiciones en la década del sesenta que ayudaron en el proceso de fortalecimiento de su institucionalidad,<sup>3</sup> van a llevar a una importante transformación de nuestra política exterior.

<sup>1</sup> C. García Bedoya, “Para un esquema de la política internacional del Perú”, en *Socialismo y Participación*, núm. 12, diciembre, 1980, pp. 24 y 25.

<sup>2</sup> H. Jaworski, “La identidad de la política exterior”, en C. Franco [ed.], *El Perú de Velasco*, Lima, CEDEP, 1983, p. 585.

<sup>3</sup> J. Bákula, *El Perú en el reino ajeno: historia interna de la acción externa*, Lima, Universidad de Lima, 2006, pp. 129-173.

Con la llegada al poder de los militares en 1968, el Perú va a implementar una “política agresiva que no tenía antecedente en la diplomacia peruana”. Si bien esta parece significar una importante ruptura con el pasado, en realidad desarrolla una serie de propuestas que la diplomacia peruana venía elaborando algunos años atrás.<sup>4</sup> Desgraciadamente, la crisis económica y política que afectó al Perú desde mediados de los años setentas tuvo consecuencias sobre nuestra política exterior, no solo en materia de acceso a recursos, sino también dejando al país, a finales de los años ochentas, con una mala imagen internacional y aislado de gran parte del mundo.

Aunque considerada por el embajador Juan Miguel Bákula como el “tiempo del desprecio” debido a la considerable incompreensión que demostró el gobierno de Alberto Fujimori para con el Servicio Diplomático,<sup>5</sup> la década del noventa va a significar la reinserción económica del país a la comunidad internacional, el inicio del proceso de apertura al mundo y el fortalecimiento de la relación con Estados Unidos. Lamentablemente, la consolidación de un gobierno autoritario en el Perú traerá serios problemas en materia internacional.

Aunque resulta imposible ignorar una serie de logros concretos en el plano externo, como la paz con Ecuador o el Acta de Ejecución del Artículo Quinto del Tratado de Lima con Chile, los cuales permitieron dar fin a importantes diferencias limítrofes con ambos países, la crisis política producida por el gobierno de turno va a generar grandes cuestionamientos a nivel internacional, siendo el Perú percibido como un país poco democrático y altamente corrupto. Este escenario nuevamente dejó al país, para fines de la década, en una situación difícil dentro de la comunidad internacional, aunque con grandes posibilidades a nivel económico,

<sup>4</sup> H. Jaworski, “Perú: la política internacional del gobierno militar en sus dos vertientes (1968-1980)”, en H. Muñoz y J. Tulchin, *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, p. 386.

<sup>5</sup> J. Bákula, *op. cit.*, p. 182.

especialmente en integración, y en cuanto al futuro de la relación con los países vecinos y la potencia mundial estadounidense.

#### LA RECUPERACIÓN DEL PERÚ EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL: DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

El gobierno de Alberto Fujimori termina en el año 2000 con serias críticas acerca de la vigencia de la democracia en el país. Su tercera elección en un proceso a todas luces fraudulento, no contribuyó con la imagen de un país que trataba de demostrar un importante cambio económico y en materia de seguridad. Respecto a este último punto, aunque se puede señalar que los grupos armados, como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), fueron derrotados, y para tal fin las Fuerzas Armadas habrían incurrido “en una práctica sistemática y generalizada de violaciones a los derechos humanos”.<sup>6</sup> Justamente los cuestionamientos desde el Sistema Interamericano a este accionar, permite comprender, entre otras razones, la decisión del gobierno de renunciar a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en julio de 1999, desconociendo diversas obligaciones internacionales. La política exterior del Perú respecto a derechos humanos, había tocado fondo.<sup>7</sup>

Así, la agenda pendiente en derechos humanos a inicios del siglo XXI se presentó como una tarea sumamente complicada. El gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua, en su corto periodo de poco más de ocho meses, dio marcha atrás respecto a dicho retiro, comprometiéndose a brindar solución a los casos en lo que estaba implicado el Estado Peruano, reconociendo la responsabilidad de este en las violaciones a los derechos hu-

<sup>6</sup> Comisión de la Verdad y la Reconciliación, Lima, CVR, 2003, p. 15.

<sup>7</sup> P. Rubio, “Evolución de la política exterior del Perú en materia de Derechos Humanos en el ámbito interamericano”, en IDEI, *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*, Lima, PUCP, 2012, p. 390.

manos y la relevancia de llevar a cabo las reparaciones e investigaciones que hubiere lugar.<sup>8</sup>

Aunque los avances a partir del año 2001 resultan sorprendentes en comparación con la posición del gobierno peruano en la década anterior, todavía faltan desafíos relativos a la estrategia a seguir frente a los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y al cumplimiento de los fallos de la Corte. En este sentido, los gobiernos de Toledo y García van a demostrar una falta de comprensión de las obligaciones adquiridas en materia de derechos humanos;<sup>9</sup> además, con el posicionamiento del fujimorismo como importante fuerza política en el plano interno, el discurso en favor de los derechos humanos se hace difícil hasta la actualidad.

Otro aspecto que no escapa a esta problemática es el proceso de extradición del expresidente Alberto Fujimori. Este tema fue de vital implicancia para nuestra política exterior reciente, no solo por ser un caso emblemático de un país comprometido con la lucha contra las violaciones a los derechos humanos y la corrupción, sino también en tanto que dificultó la relación del Perú con el Japón, un país de gran importancia para la reinserción del país a inicios de los años noventas, pero cuyo desinterés por extraditar a un expresidente acusado de delitos de lesa humanidad, entre otros, era evidente. Asimismo, el arribo de Alberto Fujimori a Chile en noviembre de 2005, iniciando una nueva etapa del proceso de extradición, significó el estreno de otro ámbito de interés en la relación con Chile, la que de por sí se encontraba marcada por una vasta agenda que incluía una serie de temas cooperativos pero también de conflictivos. Luego de un arduo trabajo por parte de la Cancillería, el Ministerio de Justicia y el Poder Judicial, la extradición se logró en el año 2007, durante el segundo mandato del presidente Alan García.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 391.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 408.

Conjuntamente con los derechos humanos, la promoción de la democracia también constituyó un tema central para el Perú. Aunque con graves carencias institucionales hasta el día de hoy, se ha logrado mantener el orden democrático desde la caída del régimen fujimorista; sin embargo, esta terrible experiencia, marcada por la preocupación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) por el futuro de la democracia en nuestro país, con mayor énfasis en los años 1992 y 2000, sirvió para que el Perú planteara una iniciativa que a la postre se convertiría en la Carta Democrática Interamericana, adoptada en Lima el año 2001.

Aunque existen críticas a los últimos gobiernos, tanto de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala, acerca de su efectividad para sancionar a los responsables de violaciones a derechos humanos o poner en marcha un plan de reparaciones para las víctimas del conflicto armado a nivel interno,<sup>10</sup> los pasos dados a nivel internacional, la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación y la promulgación de su Informe Final del 2003, la construcción del Lugar de la Memoria a partir del 2010, así como los procesos judiciales y posteriores condenas de una serie de personajes vinculados al gobierno fujimorista, incluyendo al ex-presidente Fujimori, demuestran un avance en materia democrática y de respeto a los derechos humanos, aspecto fundamental para que el Perú pueda recuperar su imagen de país respetuoso de la legalidad internacional ante la comunidad internacional.

#### CONTINUIDAD Y PROFUNDIZACIÓN EN MATERIA COMERCIAL

Se dice con mucha facilidad que en temas económicos existe cierto nivel de continuidad desde las reformas emprendidas por el gobierno de Fujimori hasta nuestros días. Ciertamente, dicho gobierno sentó las bases para el desarrollo de una economía de

<sup>10</sup> E. Salmon, "El Perú y su política exterior en materia de Derecho Internacional Humanitario", en IDEI, *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*, Lima, PUCP, 2012, p. 369.

mercado (alejando al Perú de prácticas proteccionistas) y su posterior apertura comercial; es más, para fines de la década del noventa se verán los primeros grandes resultados, logrando nuestro país ser aceptado como miembro pleno del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC). Sin embargo, el contexto económico de inicios del siglo XXI, mucho más favorable que el difícil periodo de recesión mundial propio de los últimos años del siglo XX, van a posibilitar un importante crecimiento de nuestro país, resultando el escenario propicio para la profundización del modelo de desarrollo marcado principalmente por la promoción del comercio y las inversiones (modelo de desarrollo de mercado y liberalización comercial).<sup>11</sup>

En tal sentido, el gobierno de Alejandro Toledo empezó un proceso de redefinición de la estrategia comercial peruana, el cual, sin significar un retroceso en materia de liberalización, dio un énfasis a la apertura basada en la reciprocidad, es decir, mediante la negociación de acuerdos comerciales de carácter obligatorio, sustituyendo las medidas unilaterales de apertura que caracterizaron al gobierno fujimorista.<sup>12</sup> En gran medida, esta política ha sido continuada por Alan García y, en un contexto ya no tan favorable, por el gobierno del presidente Ollanta Humala.

Es así que el Estado peruano logró negociar y concretar una serie de acuerdos comerciales, teniendo como referencia los principales mercados para nuestras exportaciones. Uno de los primeros y más importantes fue el Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos, vigente desde el 2009 y resultado de la existencia por más de una década de una zona de preferencias arancelarias (la misma que permitió el ingreso por muchos años de productos peruanos al mercado estadounidense), además del fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Poste-

<sup>11</sup> J. García, "La política de comercio exterior y de desarrollo del Perú (1950-2011)", en IDEI, *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*, Lima, PUCP, 2012, p. 427.

<sup>12</sup> F. González Vigil, "Relaciones de comercio e inversión del Perú con el Asia-Pacífico", en IDEI, *Veinte años de política exterior peruana (1991 - 2011)*, op. cit., pp. 234 y 235.

riormente, bajo diferente denominación (sea un tratado de libre comercio, acuerdo comercial o acuerdo de asociación económica), el Perú ha logrado cerrar negociaciones con Canadá, China, EFTA (Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia), Corea del Sur, Japón y la Unión Europea, entre los más importantes.

En este punto, nuevamente podemos encontrar algunas diferencias. Peter Smith se refiere a la existencia de cuatro caminos que han adoptado los países de nuestra región en materia económica-internacional a partir del colapso del régimen soviético: emprender programas unilaterales de liberalización, la unión con el norte, la integración económica regional y buscar socios fuera del continente.<sup>13</sup> Siguiendo esta clasificación, el gobierno de Toledo claramente priorizó la relación con los Estados Unidos, pero sin dejar de lado el ámbito regional, básicamente la relación con el Brasil. Por su parte, el presidente García puso énfasis en culminar el proceso relativo al acuerdo comercial con los Estados Unidos, así como ampliar el mercado para nuestros productos con los principales socios comerciales del Perú, básicamente países de Europa y Asia. Además, el gobierno aprista utilizó el esquema de apertura unilateral, llevando a cabo reducciones arancelarias de miles de productos vía decretos supremos, de acuerdo con lo expresado por García en la Cumbre APEC realizada en el país en el 2008, en torno a la necesidad de una mayor liberalización del comercio para salir de la crisis económica. Cabe resaltar que, al final de este gobierno también se dio cierta importancia a la cooperación con los países hemisféricos,<sup>14</sup> como puede comprobarse con el impulso de la Alianza del Pacífico. De esta forma, la administración García parece haber reunido, en diferentes momentos y con distinta intensidad, todas las opciones estratégicas en materia económica en aras de una mayor apertura comercial del Perú con el mundo.

<sup>13</sup> P. Smith, "Opciones estratégicas para América Latina", en R. Espach y J. Tulchin, *América Latina en el Nuevo Sistema Internacional*, Barcelona, Bellaterra, 2004, pp. 67-114.

<sup>14</sup> E. Toche, "Política Exterior y seguridad: los giros, las dudas y los fracasos", en DESCO, *Perú Hoy, El quinquenio perdido. Crecimiento con exclusión*, Lima, DESCO, 2011, p. 85.

Acerca del gobierno de Ollanta Humala, este no parece representar una amenaza a la línea económica desarrollada, como las élites pudieron haber temido en algún momento, sino más bien hoy vemos un país que sigue comprometido con la apertura comercial a través de acuerdos para dicho fin. En este momento el Perú viene participando en la negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y de un tratado con Turquía, mientras que busca iniciar conversaciones con la India y Rusia.

Finalmente, es de resaltar el papel cada vez más relevante que ha ido teniendo el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) en la política exterior peruana. Este fenómeno, que no es exclusivo del Perú, ha sido posible en tanto la importancia que ha adquirido en los últimos años la política comercial para el desarrollo del país, produciendo un debate muy interesante en relación a la unidad de la política exterior (tema fundamental que comienza a incluir también a otros entes del Estado, inclusive a gobiernos regionales y locales). Precisamente hasta el año 2002, los temas comerciales eran dirigidos por el Viceministerio de Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, perteneciente al Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales. Con la creación del MINCETUR, se va a dar una transformación del proceso de toma de decisiones en materia comercial, resultando determinante su rol por encima de la Cancillería, además de generar disputas entre ambas entidades públicas por temas que van desde problemas en materia de coordinación diaria hasta el manejo de las oficinas comerciales del Perú en el extranjero.

#### AVANCES Y RETROCESOS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

De acuerdo con el Plan de Gobierno 2011-2016 del Partido Gana Perú, la Comunidad Andina (CAN) y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) deberían haber constituido dos espacios regionales de mucha importancia para nuestra política exte-



rior,<sup>15</sup> pero esto no sucedió así. Por el contrario, tratándose de la CAN, las diferencias entre sus miembros, sobre todo en materia económica, han llevado a que hoy sea imposible pensar en la posibilidad de crear un mercado común, en algún momento anhelo de los países andinos.<sup>16</sup> Dicha fractura permite comprender la salida de Venezuela del Acuerdo de Cartagena (denuncia presentada en el 2006), cambiando la CAN por el MERCOSUR, así como los múltiples cuestionamientos existentes en todos los países andinos acerca de la viabilidad de este mecanismo de integración luego de más de 40 años de haberse instituido. Así, la última década va a estar marcada por el fracaso de la negociación en bloque con la Unión Europea, el proceso de cierre del Parlamento Andino, la poca importancia del Consejo Presidencial Andino (máximo órgano del Sistema Andino de Integración, el cual, debe reunirse en forma anual pero que desde el 2008 solo se ha reunido tres veces, la última en el año 2011), y el inicio del proceso de adhesión de Bolivia y Ecuador al MERCOSUR, tema que ha planteado dudas acerca de su permanencia en la CAN. No se puede negar la importancia comercial de la CAN para el Perú, en tanto es un importante mercado para nuestros productos con valor agregado, pero, aunque no impidió que nuestro país concrete acuerdos comerciales con terceros países, la CAN ha constituido un espacio marcado por el debate y la crítica al respecto de un tema central para la política exterior del Perú.

Por su parte, el nacimiento de la UNASUR en el 2008 bajo la influencia de Venezuela y el cada vez menor interés de Brasil, lleva-

<sup>15</sup> Gana Perú, *La Gran Transformación. Plan de Gobierno 2011-2016*, Lima, 2010, pp. 193-198.

<sup>16</sup> De acuerdo con lo señalado por el ex-canciller José Antonio García Belaúnde: "La CAN fue un proceso de integración que tenía como mira un mercado común, pero no lo va a hacer. Sin embargo, tiene un patrimonio, tiene una zona de libre comercio, o en cuanto a integración fronteriza, políticas comunes de medio ambiente. Eso se tiene que mantener, pero pretender hacer de la CAN el proyecto que se quiso hacer, ya no es posible", en A. Núñez, Entrevista a José Antonio García Belaúnde, *Diario La República*, Lima, 18 de junio, 2011. Consulta: 08 de septiembre de 2014. Disponible en: <<http://www.larepublica.pe/18-06-2011/jose-garcia-belaunde-proceso-en-la-haya-esta-avanzado-al-80-por-ciento>>

ron a que nuestro país fuera alejándose de este proyecto. En un inicio, el Perú fue un socio muy activo como complemento al liderazgo brasileño, a tal punto que el nacimiento de la denominada Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), antecedente directo de la UNASUR, se dio durante la III Reunión de Presidentes de América del Sur celebrada el 2004 en la ciudad de Cusco. Sin embargo, la pérdida de importancia del aspecto económico frente a consideraciones de índole políticas, han llevado a que la UNASUR sea muy cuestionada como proceso de integración, sirviendo más como espacio de coordinación o cooperación interestatal.

Caso contrario es la Alianza del Pacífico. Siendo creada sobre la propuesta fallida del Arco del Pacífico, ha logrado construir en poco tiempo un espacio de integración económica sobre las bases de acuerdos existentes entre cuatro países (Chile, Colombia, México y Perú) que comparten una similar manera de entender la dinámica económica y su inserción en el mundo. De esta forma, el Perú ha dado especial importancia a esta organización, en tanto constituye un espacio que puede ser fundamental en su relación con el área del Asia Pacífico, motor actual de la economía mundial; además de encontrarse enmarcado dentro de los intereses de los Estados Unidos en la región, más aun frente a las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) que se vienen llevando a cabo. Así, el Perú no solo fortalece su relación con la potencia mundial, sino también permite consolidar su vínculo con países semejantes en aras de equilibrar la relación de poder con ese otro grupo de países mucho más cercanos a una óptica proteccionista de sus mercados y a un discurso confrontacional hacia los Estados Unidos, organizados en torno a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y liderados en gran parte de la última década por Venezuela.

Asimismo, con el fin de comprender mejor la política exterior del Perú frente a un mecanismo de integración como la Alianza del Pacífico, habrá que tener en cuenta consideraciones externas adicionales como, el cambio en la política de México para con la región, después de un largo tiempo de alejamiento, y el diferendo marítimo

con Chile ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya. Acerca de este último aspecto, es de resaltar que esta problemática fue la prioridad de nuestra política exterior en los últimos años, todo parecía girar alrededor de este tema: cada paso que daba el Perú en el plano regional tenía relación con el proceso jurídico que seguíamos con Chile.<sup>17</sup> Muchas posiciones que tomó el Perú en el plano sudamericano, algunas de ellas muy criticadas en el ámbito interno, como el rol asumido por nuestro país en el respaldo de la UNASUR a las elecciones del 2013 en Venezuela, teniendo el Perú la Presidencia Pro Tempore de dicha organización; o de gran aceptación en la opinión pública, como la promoción de la Alianza del Pacífico, parece también tener relación con el interés del Perú por contar con mejores herramientas para hacer frente al escenario post fallo de La Haya.

Así, el primero permitía tener un escenario regional propicio de darse un incumplimiento por parte de Chile de la sentencia de la CIJ, mientras que el segundo aumentaba los costos de un supuesto desconocimiento chileno, de cara a lo que podía significar un quiebre de dicho proceso de integración regional, más aun teniendo en cuenta lo avanzado por los cuatros países y el interés de la comunidad internacional por el mismo.

## POLÍTICA EXTERIOR VECINAL

A diferencia de lo sucedido a lo largo de nuestra historia como República independiente, estos últimos años han sido distintos en materia vecinal. La relación con los países limítrofes ha sido

<sup>17</sup> “Durante los últimos 14 años, poco a poco, La Haya se volvió el norte de Torre Tagle. Cada decisión estaba orientada a posicionar al Perú en la mejor situación internacional posible, incluso a costa de modular aspiraciones en temas puntuales. La idea era preservar la capacidad de interlocución con todos los vecinos, de manera que, para decirlo en lenguaje diplomático, “se pueda procesar mejor una situación proveniente de un hipotético incumplimiento chileno”, en M. Sifuentes y M. Riepl, *El último cartucho. Cómo ganamos 50 000 km<sup>2</sup> de mar en la corte de La Haya*, Lima, Planeta, 2014, p. 126.

particularmente difícil y distante. A pesar de la existencia de espacios de cooperación, como lo fue en sus inicios el Pacto Andino (hoy CAN), con Ecuador y Chile, predominó una agenda marcada por la solución de asuntos pendientes respecto a la frontera terrestre entre nuestros países; mientras que con países como Brasil, Colombia y Bolivia, el desarrollo de la relación bilateral fue lento y con pocos resultados.

Por diversas circunstancias esto comienza a cambiar en gran medida desde mediados de la década del noventa: ya sea atrayendo inversiones de un país en franco crecimiento como Chile o logrando suscribir tratados importantes con dicho país, como el Acuerdo de Complementación Económica N° 38 vigente desde 1998 y el Acta de Ejecución del Artículo Quinto del Tratado de Lima en 1999, este último de gran relevancia de cara a lo que significaba cerrar un capítulo más de nuestra espinosa historia común; firmando un acuerdo con Ecuador en 1998 que puso fin a uno de los últimos conflictos bélicos de la región y a una larga disputa territorial; acercándonos al Brasil a partir de su decisiva participación para resolver el diferendo con Ecuador; concretando el tan ansiado acceso al mar de Bolivia por el puerto de Ilo; y, construyendo una relación con Colombia a partir de intereses comunes en la frontera y el trabajo conjunto frente a lo que fue el inicio de las negociaciones para un acuerdo comercial con los Estados Unidos. De esta forma, el siglo XXI se inaugura con muchas perspectivas de lo que podría construirse en materia vecinal.

Tratándose de Chile, desde mucho tiempo antes de la presentación de la demanda ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya el 2008, nuestra política exterior ya parecía girar en torno al diferendo marítimo; y, aunque solucionado en enero de 2014 en favor de nuestros intereses, parece estar generándose un nuevo problema respecto a los que algunos han llamado el “triángulo terrestre”, una extensión de 3.7 hectáreas en la frontera entre ambos países. El Tratado de Lima de 1929 es claro con respecto al inicio de la línea limítrofe terrestre que “partirá de un punto de la costa que se denominará “Concordia”, distante diez

kilómetros al norte del puente del Río Lluta”;<sup>18</sup> sin embargo, por diversas circunstancias documentadas, el Hito N° 1 se encuentra a poco más de 260 metros de la orilla, por lo que Chile considera que allí se da inicio a la frontera terrestre.

En términos generales, la agenda bilateral en el nuevo siglo ha sido compleja, no solo en virtud de la trascendencia de Chile como un importante socio comercial, en materia de inversiones y debido a la presencia de una significativa colonia peruana en dicho país; sino también producto de una serie de temas que no contribuyeron con una mejor relación, como la confirmación en el año 2005 de una venta de armas que realizó Chile al Ecuador durante el Conflicto del Cenepa siendo garante del acuerdo de límites, el proceso de extradición de Alberto Fujimori y el problema de límites marítimos señalado. Sin embargo, nuestra diplomacia supo construir una relación que, sin desconocer aquellos aspectos de difícil solución, permitió, en la medida de la posible, la cooperación y la satisfacción de intereses comunes. Esta fue la conocida “política de las cuerdas separadas”.

Iniciada durante el gobierno del presidente Toledo, pero consolidada con García, las “cuerdas separadas” posibilitó que pudiera concretarse un Tratado de Libre Comercio vigente desde el 2009, así como el nacimiento de la Alianza del Pacífico en el 2011 con Perú y Chile como socios, en ambos casos durante el proceso ante La Haya. Aunque en el gobierno de Ollanta Humala no se hace mención a dicha política, más aun frente a las críticas que se han dado en Chile de cara a lo que ha sido un resultado adverso en La Haya, se ha intentado un serio acercamiento con el vecino del sur, sobre todo en la última fase del proceso ante la Corte, construyendo una agenda para el futuro de la relación, la cual, debería servir como base para la cooperación bilateral entre nuestros países en los próximos años.

Por otro lado, con respecto al Ecuador, el Acuerdo de Paz de 1998, aunque criticado en su momento, ha sido fundamental

<sup>18</sup> Artículo 2 del Acta de Ejecución del Artículo Quinto del Tratado de Lima de 1929.

para comprender la transformación de la relación entre ambos países durante el siglo XXI. Precisamente los cambios se han manifestado a partir de un importante avance en materia de desarrollo fronterizo e inversión social en la región limítrofe, el aumento en el flujo de personas y del turismo, así como en temas económicos, de forma tal que la inversión se incrementó de manera sustancial y las exportaciones peruanas pasaron de 40 millones de dólares en el año 1998 a 458 millones de dólares una década después.<sup>19</sup> Esta realidad, que debería ser parte de la dinámica regular entre dos países vecinos, era difícil entre Perú y Ecuador, en tanto existían diferencias a pesar de la vigencia del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942, las cuales, llevaron a ambos países a diferentes enfrentamientos en 50 años, siendo el más importante el acaecido en 1995.

Cabe señalar que este nuevo escenario ha requerido un substancial compromiso de los gobiernos de ambos países: desde el año 2007 se lleva a cabo un Gabinete Binacional, el cual incluye un Encuentro Presidencial y de ministros. Esto resulta de especial relevancia, pues siendo gobiernos en algunos casos con claras diferencias ideológicas (evidentes entre los presidentes Alan García y Rafael Correa), han sabido priorizar el interés común por la construcción de la relación. Esto último no debe negar que existen intereses en cada país que no necesariamente se encuentran vinculados al acuerdo de 1998 sino a otras coyunturas que también ayudan a explicar la relevancia del Ecuador para el Perú, como lo fue el diferendo marítimo con Chile. Dada la cercanía histórica entre Ecuador y Chile, y siendo Ecuador también firmante de los acuerdos cuestionados, en cualquier otra circunstancia, el gobierno de Quito hubiera favorecido la posición chilena ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, pero esto no sucedió así. Por el contrario, Perú consiguió no solo que Ecuador no participe activamente del proceso, sino también concretó un acuerdo de lími-

<sup>19</sup> F. De Trazegnies, "Las relaciones entre Perú y Ecuador: caminando juntos", en IDEI, *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*, Lima, PUCP, 2012, pp. 45-49.

tes marítimos con dicho país, logro fundamental de Torre Tagle para la estrategia del Estado peruano ante La Haya.

Justamente, las negociaciones entre Perú y Ecuador, luego del conflicto del Cenepa, implicaron la participación de los países garantes del Protocolo antes señalado, especialmente del Brasil. Si bien la relación entre Perú y Brasil históricamente ha carecido de contenido económico y comercial, estando marcada por el recelo en nuestro país por el expansionismo de Brasil en la región amazónica,<sup>20</sup> es decir, por un cordial desinterés,<sup>21</sup> a partir del rol que tuvo el gigante sudamericano en la exitosa resolución del mismo, ambos países parecen haberse dado cuenta de la necesidad de redefinir la agenda peruano-brasileña,<sup>22</sup> más aun en un contexto donde el interés de dicho país para con la región era cada vez más importante, frente a lo que iba a ser la Primera Cumbre de Jefes Sudamericanos realizada en la ciudad de Brasilia en el 2000.

Conscientes de la necesidad de revitalizar la relación y ampliar las áreas de cooperación,<sup>23</sup> van a darse una serie de acercamientos que rendirán sus frutos en el año 2003 con el establecimiento de una Alianza Estratégica entre Perú y Brasil. Esta nueva vinculación bilateral, en términos del embajador Hugo de Zela “punto de quiebre”,<sup>24</sup> implicó una serie de temas en materia de cooperación, siendo los más resaltantes el acceso del Perú al Sistema de Vigilancia Amazónica (SIVAM), un acuerdo comercial con el MERCOSUR (Acuerdo de Complementación Económica N° 58 celebrado dicho año) y el avance de los acuerdos en integración física, parte de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

<sup>20</sup> M. Mindreau, *Seguridad e integración sub-regional andino-brasileña: perspectivas de política exterior para el Perú*, Lima, Universidad del Pacífico, 2006, p. 18.

<sup>21</sup> F. Novak y S. Namihas, *Las relaciones entre el Perú y Brasil (1826-2012)*, Lima, IDEI/KAS, 2012, p. 71.

<sup>22</sup> M. Mindreau, *op. cit.*, p. 27.

<sup>23</sup> F. Novak y S. Namihas, *op. cit.*, p. 113.

<sup>24</sup> H. De Zela, “Las relaciones entre Perú y Brasil: la profundización de la alianza estratégica”, en IDEI, *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*, Lima, PUCP, 2012, p. 30.

Ciertamente el gobierno del presidente Alejandro Toledo va a saber aprovechar el interés mostrado por Brasil por la región, al punto de ser nuestro país donde se dará origen a la Comunidad Sudamericana de Naciones, sin embargo, esta relación no estará carente de dificultades. En este sentido, resultó complicado conciliar en esos años, la competencia que se estaba generando entre Washington y Brasilia por la región, de acuerdo con lo señalado por la propia Embajada de los Estados Unidos en Lima en el año 2005.<sup>25</sup>

Durante el mandato del presidente García la cercanía con Brasil va a continuar, mostrando el gobierno aprista toda su disposición por profundizar la Alianza Estratégica y dotarla de mayores contenidos.<sup>26</sup> Si bien el escenario extrarregional va a presentarse como una prioridad para García en desmedro del ámbito regional, la relación con la potencia regional se reconfiguró, enfocándose en la promoción de la inversión privada,<sup>27</sup> básicamente en sectores como el energético, minero e infraestructura. Cabe mencionar que la promoción del aumento de las empresas brasileñas en los países vecinos, constituyó un aspecto central para la política exterior del Brasil durante el gobierno del presidente Lula da Silva.<sup>28</sup> De esta forma, la inversión de dicho país en el Perú se incrementó de 46 millones de dólares en el 2003, a 342 millones en el 2008, y a 1 149 millones en el 2013.<sup>29</sup>

Por su parte, con Colombia sucede algo similar que con Brasil, pues más allá de la resolución de nuestros dilemas limítrofes, aún con un asunto pendiente producto de los cambios hidromorfológicos surgidos en el río Amazonas (el tema del sector Atacuari-Leticia),<sup>30</sup> la relación bilateral no fue particularmente importante.

<sup>25</sup> Wikileaks id: 42451, 2005.

<sup>26</sup> F. Novak y S. Namihas, *op. cit.*, 2012, p. 160.

<sup>27</sup> O. Vidarte, "Las relaciones peruano brasileñas en el siglo XXI", en *Revista Quehacer*, Lima, núm. 178, 2010, p. 73.

<sup>28</sup> B. Sorj y S. Fausto, "El papel de Brasil en América del Sur: estrategias y percepciones mutuas", en *Plataforma Democrática. Working Paper*, núm. 12, julio, 2011, p. 7.

<sup>29</sup> Agencia de Promoción de la Inversión Privada-Perú-PROINVERSIÓN. Consulta: 23 de septiembre de 2014. Disponible en: <<http://www.proinversion.gob.pe/>>

<sup>30</sup> S. Namihas, "La construcción de una asociación estratégica entre el Perú y



Sin embargo, la problemática en la frontera común en torno a temas como el narcotráfico y el terrorismo, así como la necesidad de hacer frente a la difícil situación de dichas regiones, han cambiado por completo la relación a partir de la década del noventa, estableciéndose una serie de acuerdos, grupos de trabajo y comisiones, como muestra del trabajo conjunto que se viene realizando. Justamente en el 2014 el presidente Humala ha inaugurado el primer encuentro del Gabinete Binacional, similar al que se desarrolló hace varios años con Ecuador.

Asimismo, la participación de Perú y Colombia en las negociaciones del acuerdo comercial con los Estados Unidos (2004-2006), aunque se trató de un pacto bilateral, presentó una serie de temas comunes que fueron tratados en forma conjunta por ambos países. Si bien este proceso no estuvo carente de problemas, sobre todo relacionados con la finalización de la negociación, sirvió de base para una importante colaboración en materia política y comercial, como se verá también en la negociación del acuerdo comercial entre Perú, Colombia y la Unión Europea, así como en la conformación de la Alianza del Pacífico.

Finalmente, tratándose de Bolivia, siendo un país con el cual el Perú comparte un fuerte vínculo de carácter histórico, además de intereses económicos (exportaciones de productos con valor agregado, contrabando) y en materia de seguridad (cuidado y preservación del Lago Titicaca, narcotráfico y otras formas de delincuencia transnacional), no se ha logrado construir una relación que tenga en la cooperación un eje central, tal y como se estaría alcanzando con nuestros otros vecinos.

Existen acuerdos que pudieron suponer un hito histórico en la relación como fue el caso de los Convenios de Ilo de 1992,<sup>31</sup> sin embargo, estos no fueron ejecutados. De ahí que el presidente García haya logrado, al final de su mandato, un impensado acer-

---

Colombia", en IDEI, *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*, Lima, PUCP, 2012, p. 56.

<sup>31</sup> F. Novak y S. Namihás, *Las relaciones entre el Perú y Bolivia (1826-2013)*, Lima, IDEI/KAS, 2013, p. 164.

camiento con el gobierno de Evo Morales, el cual, ha sido muy importante. En una coyuntura determinada por el interés chileno por hacer partícipe a Bolivia del proceso ante la Corte de La Haya (en tanto existe el anhelo boliviano de salida al mar), este contacto posibilitó la suscripción de un Protocolo Complementario y Ampliatorio a fin de reactivar los acuerdos de 1992. Lamentablemente, a pesar de la visita del presidente Humala a Bolivia antes de iniciar su mandato (donde se habló inclusive de reunificar ambos países),<sup>32</sup> de las enmiendas realizadas en el 2012 a dichos acuerdos, a fin de hacerlos viables y de la visita del canciller boliviano al Perú en el 2013 con el objetivo de acelerar el trámite correspondiente, este tratado aún se encuentra a la espera de su ratificación por el Congreso Peruano.

Además, en esta misma línea, si bien en el año 2004 se firmó un Tratado General de Integración y Cooperación Económica y Social para la Conformación de un Mercado Común, acuerdo de gran importancia en términos de integración enmarcado dentro de la problemática de la salida del gas boliviano para su exportación y la competencia entre Perú y Chile, no se ha podido avanzar mucho en ese sentido.

## LA RELACIÓN CON LOS ESTADOS UNIDOS

No obstante los serios cuestionamientos internos en torno a prácticas poco democráticas del gobierno fujimorista durante la década del noventa, la relación entre Perú y los Estados Unidos fue bastante sólida, de forma tal que entre 1993 y 1997 el Perú fue el principal país de recepción de ayuda estadounidense en América Latina.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> *Diario El Comercio*, Humala a Evo: "Sueño con la reunificación de Perú y Bolivia, compatriota", Lima, 21 de junio, 2011. Consulta: 26 de septiembre de 2014. Disponible en: <<http://elcomercio.pe/politica/gobierno/humala-evo-morales-sueño-reunificación-peru-bolivia-compatriota-noticia-791287>>

<sup>33</sup> C. McClintock y F. Vallas, *La democracia negociada: las relaciones Perú-Estados Unidos (1980-2000)*, Lima, IEP, 2005, p. 33.

Sin embargo, con la caída de Alberto Fujimori en el año 2000 la relación con los Estados Unidos sufrió un traspíe. Esta cercanía, desarrollada a partir de los vínculos entre los servicios de inteligencia de ambos países,<sup>34</sup> se verá afectada fundamentalmente por las “acusaciones a [Vladimiro] Montesinos de haber sido el cerebro en la venta de armas a las FARC”.<sup>35</sup> Frente a esta situación, el gobierno de transición y, especialmente la administración del presidente Toledo, tendrán como función recomponer esta relación. El régimen toledista va a mostrar desde un inicio una gran predisposición para establecer una relación de cooperación con la potencia mundial, en tanto se reconocía a los Estados Unidos como el primer socio comercial, una importante fuente de inversiones y de cooperación para la lucha contra las drogas, así como de gran importancia para la promoción de la democracia y los derechos humanos en el país.<sup>36</sup> Esta política tuvo su gran logro inicial con la visita del presidente George W. Bush en el 2002 a nuestro país, primera que realizaba un mandatario estadounidense al Perú. Cabe señalar que durante la presidencia de García, a diferencia de lo acaecido en su primer gobierno (1985-1990), las reuniones al más alto nivel fueron frecuentes, al punto de recibir nuevamente la visita del mandatario estadounidense en el 2008 con ocasión de la Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC).

El gobierno de Alejandro Toledo, pese a su política regional de acercamiento al Brasil, logró reconstruir una relación con los Estados Unidos a partir de la continuación de una lectura compartida en términos económicos y de seguridad. De ahí que, mientras la principal propuesta económica de Estados Unidos para la región conocida como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se venía derrumbando, el Perú consolidó una relación que tiene su origen en la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) allá

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 155.

<sup>36</sup> B. Ramacciotti y M. Méndez, “Las relaciones entre Perú y Estados Unidos: dos décadas de asociación convergente”, en IDEL, *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*, Lima, PUCP, 2012, p. 119.

por el año de 1991, logrando un acuerdo de libre comercio con la potencia mundial en el 2006, ratificado durante el gobierno del presidente García y vigente desde el 2009.

Asimismo, considerando las diferencias que se dieron finalizando el régimen fujimorista y algunas situaciones críticas, como el derribo de una avioneta con misioneros estadounidenses en el 2001, en materia de lucha contra las drogas también podría señalarse que los gobiernos de Toledo y García mantuvieron cierta continuidad, conservando altos niveles de cooperación y los lineamientos establecidos desde los noventa.<sup>37</sup> Con el ascenso de Humala a la presidencia, en un inicio pareció que podrían darse algunos cambios en la manera como el Estado peruano iba a afrontar este problema, sin embargo, esto no sucedió así.<sup>38</sup> Es más, en un momento como el actual, donde los países de América Latina debaten acerca de la problemática de las drogas y se proponen alternativas ante el fracaso de las políticas implementadas (al no haber erradicado este flagelo), el Perú, principal productor de cocaína en el mundo, no muestra ningún tipo de iniciativa, encontrándose claramente alineado a los intereses de Estados Unidos con respecto a este tema.

## CONCLUSIONES

1. Luego de la terrible experiencia autoritaria del gobierno de Alberto Fujimori, a inicios del siglo XXI, el Perú tuvo como uno de sus principales objetivos recuperar la imagen de un país respetuoso del orden internacional a partir de la defensa de la democracia y la promoción de los derechos humanos, dos aspectos muy cuestionados en los noventas.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>38</sup> El nombramiento de Ricardo Soberón como Presidente Ejecutivo de la Comisión Nacional para una Vida Sin Drogas (devida), en agosto de 2011, en línea con lo señalado en el punto 2.8.2. del Plan de Gobierno 2011-2016, "La Gran Transformación" del todavía candidato Ollanta Humala, pareció significar el inicio de una nueva política. Su renuncia en enero de 2012 dio fin a este intento.

2. El proceso de apertura del Perú con el mundo en el siglo XXI no solo ha continuado la senda iniciada en la década anterior, sino también se ha profundizado, ya sea a través de mecanismos unilaterales o concretando una serie de acuerdos comerciales en el plano regional y extrarregional, así como mediante la creación de entes especializados como MINCETUR.
3. La política exterior peruana en materia de integración regional se ha reconfigurado, de forma tal que la Alianza del Pacífico hoy se presenta como el principal espacio de cooperación interestatal en nuestro continente. La UNASUR, que pareció tener importancia en los primeros años del siglo XXI, ha pasado a un segundo plano, mientras otros como la CAN, que pudieron haber tenido cierta relevancia sobre todo con la llegada de Ollanta Humala a la presidencia, ha continuado su estela descendente.
4. La relación con los vecinos ha progresado de forma trascendental a partir del siglo XXI, ya sea con aquellos países con los cuales se mantenían disputas territoriales (Chile y Ecuador) o aquellos que simplemente no eran de relevancia para nuestra política exterior (Brasil y Colombia). Sin embargo, la excepción la constituye Bolivia, país con el cual todavía existe un marcado distanciamiento.
5. Tratándose de los Estados Unidos, la política exterior peruana ha reconstruido la relación luego del fin del régimen fujimorista, continuando el alineamiento con la potencia mundial a partir del énfasis en dos ámbitos que resultan fundamentales para comprender la cooperación bilateral: el económico y la lucha contra las drogas.
6. Más allá de la existencia de diferentes estrategias para hacer frente a una problemática, se desprende cierto nivel de continuidad en política exterior por parte de los tres gobiernos que han guiado al Perú en el siglo XXI, tanto en aspectos de gran relevancia como la integración del país con el mundo o en materia del diferendo marítimo con Chile, como en

otras más bien de carácter negativo, como la relación con Bolivia. La continuidad no es un aspecto *per se* negativo, pues parte de la premisa que la satisfacción de los intereses de un país en el ámbito externo debe ser una política de Estado, trascendiendo los deseos de uno u otro gobierno, sin embargo, podría haberse sido más innovador en ciertos aspectos. Ciertamente, con la llegada de Ollanta Humala al gobierno en el 2011 muchos esperaron algunos cambios o nuevos énfasis en la agenda peruana de política exterior, pero luego de tres años de gobierno, no parece ser así.