
Política Exterior del Perú a través de sus Cancilleres: una mirada pre y post cierre del Congreso de la República

José Martín Sánchez Vicente¹³

Introducción

A partir del inicio del siglo XXI, y durante su transcurso hasta el momento de la redacción del presente artículo¹⁴, el panorama de la Política Exterior peruana se ha desarrollado en una dinámica enfocada en mantener una apertura hacia la comunicación asertiva con los países de la región, procurando generar espacios para la realización de acuerdos comerciales. Asimismo, buscando posicionarse como país líder en la región, en la defensa de la democracia, la lucha contra la pobreza y avanzar hacia el logro de los objetivos de desarrollo sostenible, entre otros tantos lineamientos; evitando que los cambios de gobierno y por ende, quien encabeza la Política Exterior, modifique o desvíe el accionar del Ministerio de Relaciones Exteriores, que con distintos matices en cuanto a la designación de los(as) Ministros(as) de dicha cartera, han buscado mantener una línea fija de acción, que genere confianza y seguridad en el accionar peruano.

Sin embargo, resulta necesario hacer un análisis sobre cómo ha sido el accionar reciente de la Cancillería de la República (como es conocido también al Ministerio de Relaciones Exteriores), tomando en cuenta la sucesión presidencial (por vacancia realizada por el Congreso de la República) de Pedro Pablo Kuczynski Godard a Martín Alberto Vizcarra Cornejo (Primer Vicepresidente), quien desde los inicios de su periodo el 23 de marzo de 2018, ha designado a dos Ministros de Relaciones Exteriores, que son Néstor Popolizio Bardales (02/04/2018 – 30/09/2019) y Gustavo Meza-Cuadra Velásquez (03/10/2019 – Actualidad), siendo este último quien asume la cartera luego de la disolución del Congreso de la República (30/09/2019) por el presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo.

Asimismo, es importante recalcar que actualmente el Tribunal Constitucional del Perú ha aceptado a trámite la demanda Competencial interpuesta por el Señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón (quien invocó la condición de presidente del Congreso de la República) debido a la disolución del Congreso de la República.

En ese orden de ideas se realizará un análisis de las bases legales que rigen la Política Exterior peruana, identificando el accionar de los gobiernos de Alejandro Celestino Toledo Manrique 2001-2006, Alan Gabriel Ludwig García Pérez 2006-2011, Ollanta Moisés Humala Tasso 2011-2016 y Pedro Pablo Kuczynski Godard 2016-2018, mostrando en relieve el pragmatismo que ha regido la Política Exterior peruana.

Posterior a ello, se iniciará con el análisis del accionar del primer Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Martín Vizcarra, hasta el término de sus funciones, identificando si su accionar se ha enmarcado en el Plan Operativo Institucional 2018-2019. Asimismo, se analizará el accionar del segundo Ministro de Relaciones Exteriores, quien, pese al breve periodo de tiempo en el mando, resulta importante identificar si viene siguiendo lo dispuesto en el Plan Operativo Institucional 2019 a fin de dilucidar la existencia o no de algún tipo de desvío de la Política Exterior peruana.

Finalmente, se hará una reflexión sobre las acciones realizadas por los Cancilleres con la finalidad de establecer una conclusión en relación con la Política Exterior realizada durante sus periodos de funciones.

Política Exterior peruana: bases legales e historia reciente

En primer término, en la República del Perú (Perú) quien dirige la Política Exterior es el presidente(a) de la República, acorde a lo dispuesto en el artículo 118, numeral 11 de la Constitución Política del Perú de 1993 que a la letra dice: “Dirigir la Política Exterior y las Relaciones Internacionales; y celebrar y ratificar tratados.” Asimismo, en relación al rol del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el artículo 5, numeral 1 de la Ley N.º 29357 De Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores establece que dentro de sus funciones está:

¹³ Estudiante del 6 año de Derecho y Ciencia Política – Universidad Nacional “San Luis Gonzaga” de Ica. Miembro Asociado del Taller Alberto Ulloa Sotomayor de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

¹⁴ 14 de noviembre de 2019

“Formular, ejecutar y evaluar la Política Exterior, de conformidad con las directrices del Presidente de la República y la Política General del Estado” recalcando que es el presidente(a) de la República quien hace los lineamientos sobre los cuales se regirá la Política Exterior del país, estando ello acorde a lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en tanto expresa que: “El Ministerio de Relaciones Exteriores posee competencia en materia de Política Exterior, Relaciones Internacionales y cooperación internacional...”

Asimismo, y con el propósito que persigue este artículo, debemos acotar que la función del ministro(a) de Relaciones Exteriores es la de: “... conducir la Política Exterior del Estado, de acuerdo con las directivas que imparta el Presidente de la República y a la Política General del Estado.” Dispuesto en el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Habiendo establecido el marco jurídico que rige la Política Exterior peruana, resulta necesario realizar un breve repaso del manejo de este, desde el gobierno de Alejandro Toledo (2001) hasta Pedro Kuczynski (2018)

Iniciando por el Gobierno de Alejandro Toledo, se identifica que planteó.

... una Política Exterior que sirva de instrumento para restaurar la imagen de la nación, rescatando su identidad cultural, recuperar el respeto del país frente a la comunidad internacional y mejorar su participación en esquemas subregionales como la Comunidad Andina (CAN), la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), en los ejes Atlántico y Pacífico y en la Cuenca del Pacífico (Guerra-Barón, 2019,p.39).

Todo ello bajo la conducción de diplomáticos de carrera como Edward Allan Wagner Tizón y José Manuel Rodríguez Cuadros, solo por mencionar algunos.

Por otro lado, el Gobierno de Alan García tuvo la particularidad de contar con un solo Canciller, el diplomático de carrera José Antonio García Belaúnde, quien, durante toda la gestión, condujo la Política Exterior peruana, juntamente con el liderazgo de Alan García, propiciando la creación de la Alianza del Pacífico (AP) en el 2012. Mientras tanto en el periodo de Ollanta Humala.

... podría decirse que si bien sus inclinaciones ideológicas no lograron permear las dinámicas peruanas en el marco de la AP, es posible que la interacción público-privada, planteada desde Fujimori y protegida por sus sucesores, no haya sido tan fructífera durante su gobierno (Guerra-Barón, 2019,p.43).

Por otro lado, en el gobierno de Pedro Kuczynski, y con la conducción de Víctor Ricardo Luna Mendoza y Lucía Cayetana Aljovín Gazzani, se buscó aprovechar los acuerdos comerciales, dada la visión económica del presidente, y fortalecer la institucionalidad del Ministerio de Relaciones Exteriores nombrando primer ministro a un diplomático de carrera.

En este punto se logra entender cómo es que

... los discursos presidenciales y las fórmulas (anunciadas e implementadas) de inserción internacional de Perú muestran que la Política Exterior se mueve en una dimensión pragmática en el siglo xxi. La riqueza empírica del caso peruano muestra que ha habido un esfuerzo en Torre Tagle (Ministerio de Relaciones Exteriores) por implementar los lineamientos de Política Exterior consistentemente (Guerra-Barón, 2019,p.50 y 51)¹⁵.

Finalmente, durante este repaso se evidencia la consistencia que ha tenido el Perú durante los inicios del siglo XXI, así mismo, pone en manifiesto que los gobernantes han tenido diferentes posturas ideológicas que no han afectado el desenvolvimiento de Torre Tagle, que ha logrado mantener una línea de trabajo consistente y que la ha dotado de una fuerte institucionalidad. En ese orden de ideas deviene en necesario, analizar el accionar que ha realizado hasta la fecha, los dos Cancilleres que ha tenido el gobierno de Martín Vizcarra.

Néstor Popolizio Bardales (02/04/2018 - 30/09/2019)

Diplomático de carrera, destacando su participación en las negociaciones de paz con la República de Ecuador (Ecuador) en la década de los 90, asume el cargo de ministro de Relaciones Exteriores del Perú el 02 de abril de 2018, como parte del nuevo gabinete del recientemente juramentado Martín Vizcarra.

¹⁵ La negrita es propia

A escasos días de haber realizado el juramento como ministro, el primer reto importante que devenía sobre él, era la realización de La Cumbre de las Américas los días 13 y 14 de abril, con sede en Lima, que ya venía siendo coordinada con anterioridad por la ministra saliente, quien durante el periodo de transición entre la vacancia de Pedro Kuczynski a la toma de mando de Martín Vizcarra, se comunicó con el aun no juramentado presidente, en razón de la realización de tan importante evento, a lo que Martín Vizcarra: "...indicó que se prosiga con los preparativos de la Cumbre de las Américas para asegurar su éxito"(Redacción EC, 2018c). Tal predisposición del aun no juramentado presidente, mostraba los primeros indicios de una continuidad en el manejo de la Política Exterior, que no fue sino confirmada por su ya juramentado ministro al afirmar al día siguiente de su juramentación, que el gobierno mantenía la postura sobre el retiro de invitación hacia el presidente de la República Bolivariana de Venezuela (Venezuela), Nicolás Maduro, a la vez que manifestaba que: "su gestión seguirá priorizando la realización de gabinetes binacionales con países vecinos que permitan programar y coordinar la relación bilateral con sus autoridades."(Redacción EC, 2018a).

Posterior a ello, la migración venezolana sería uno de los temas recurrentes por las cuales el Canciller se pronunciaría, iniciando con la declaración hecha el 14 de mayo de 2018 en Los Estados Unidos Mexicanos (México), a través del Grupo de Lima¹⁶ indicando la preocupación que existe sobre el proceso electoral en Venezuela, y la necesidad de abordar el tema migratorio que implica a todos los países de la región.

Sin embargo, a nivel interno, el tema del expresidente Alejandro Toledo, fue tocado por el Canciller, puesto que se requería la presentación, por parte del Estado peruano, del cuadernillo de extradición, hacia el Departamento de Estado de Estados Unidos, hecho que manifiesta hacia el exterior, una postura de apego a las leyes sin importar el cargo que se haya ostentado. Lo mismo se manifestó con la postura tomada por parte de la Cancillería, al llamar al embajador de Israel, ante una denuncia periodística, dando término a sus funciones y puesto a disposición para el inicio de un proceso administrativo disciplinario. Asimismo, en relación con el pedido de asilo por parte del expresidente Alan García, fue manejado prudentemente y sin llegar a tensionar las relaciones con la República Oriental del Uruguay.

La participación del Canciller a nivel interno también se vería resaltada, al momento del pedido de Voto de Confianza¹⁷ realizado por el presidente, puesto que se manifestaría en una posición firme al indicar que la situación política interna, no afectaría la visión del exterior hacia el Perú, por el contrario, se vería como un manejo adecuado de las herramientas políticas que otorga la Constitución Política del Perú de 1993 a los poderes tanto Ejecutivo como Legislativo. Asimismo durante el mes de setiembre del 2018, se dio a conocer un lote de cerca de 1 700 bienes culturales, que fueron devueltos al Perú de manera voluntaria por algunos países y otras a través de largos litigios; hecho que marca un logro con el fin de rescatar y recuperar partes importantes de nuestra historia, que con las palabras del Canciller, es: "...milenaria, multicultural y multiétnica"(Redacción EC, 2018b).

En los meses posteriores las diversas situaciones tanto internas como externas, propiciarían la participación activa del Canciller, en los temas como las elecciones en Venezuela, y su situación con dos presidentes, brindando el apoyo al presidente Juan Gerardo Antonio Guaidó, marcando distancia de Nicolás Maduro, llegando incluso a mencionar, que las sanciones tendrían que ser económicas, todo ello en busca de propiciar el retorno a la democracia del vecino país de Venezuela, asimismo se manifestó prudente en relación a la demanda en la Corte Internacional de Justicia entre el Estado Plurinacional de Bolivia y la República de Chile. El tema migratorio venezolano seguiría siendo tocado en reiteradas oportunidades, manifestando la postura peruana de una migración abierta pero ordenada. También se destaca la reciente realización del V Gabinete Binacional entre Perú y Bolivia en el mes de junio de 2019, cuyos ejes temáticos fueron: medio ambiente y recursos hídricos transfronterizos; seguridad y defensa; desarrollo económico y políticas sociales; e infraestructura para la integración y el desarrollo. Cerrando de esta manera el breve resumen de actividades realizadas por el Canciller durante su gestión.

Gustavo Meza-Cuadra Velásquez (03/10/2019-Actualidad)

Diplomático de carrera, recientemente representante permanente del Perú ante las Naciones Unidas, juramentó como nuevo ministro de Relaciones Exteriores tras la formación de un nuevo Gabinete Ministerial, con motivo

¹⁶ El Grupo de Lima está integrado por los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía.

¹⁷ La Cuestión de Confianza es un mecanismo constitucional por el cual el Poder Ejecutivo puede consultar al Congreso de la República, sobre el tema que estime conveniente, si aún cuenta con su confianza para seguir gobernando. («¿Qué es una Cuestión de Confianza?», 2019)

de la crisis total de Gabinete y su consiguiente nueva formación. Todo ello enmarcado en la disolución del Congreso de la República.

Su designación demuestra que, ante la situación política interna, el manejo de la Política Exterior debe seguir en manos de un diplomático de carrera, puesto que dentro de sus primeras declaraciones manifiesta que: “Hemos visto la situación difícil que atraviesa el Perú, pero precisamente ese es el tipo de situaciones en el que los diplomáticos actuamos. [...] Este es un asunto que se ha manejado estrictamente en cumplimiento de la Constitución”(«Meza-Cuadra: La comunidad internacional reconoce “que se ha actuado en apego a la Constitución”», 2019). Dando un claro mensaje de continuidad sobre el accionar peruano ante un momento de aparente desequilibrio institucional en el país. Indicando también que el proceso electoral congresal del 2020 se realizaría de forma transparente y con todas las garantías que se requieran.

El primer tema posterior a la disolución del Congreso, serían las manifestaciones ocurridas en el Ecuador, manifestando que el diálogo entre el gobierno y los manifestantes indígenas es la vía de solución, evitando cualquier acto de violencia que resultaría perjudicial para todos. A lo que se le suman las protestas en Chile, que continúan a la fecha, y que, en declaración del Canciller, espera que la situación se normalice pronto, considerando que este tipo de situaciones se generan cuando la polarización se escapa de los canales institucionales, y que las protestas no deben generar actos de violencia.

El segundo suceso reciente, es la renuncia del presidente de Bolivia, Evo Morales, puesto que, en dicho país, las protestas se salieron de control ante la recomendación por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) de convocar a nuevas elecciones, ocasionando una desestabilización a nivel institucional que sigue sin volver a la normalidad. En este pasaje, Evo Morales parte a México, en un avión que realizó sobrevuelo y escala en Perú, puesto que México le había otorgado el asilo político, ocurriendo un impase que fue manejado por el Canciller, rescatando que el Perú actuó acorde a los lineamientos internacionales y bajo las coordinaciones previas oportunas.

Sin duda, el corto periodo del Canciller ha iniciado enmarcado ante situaciones difíciles a nivel internacional y nacional, que vienen siendo manejados de manera correcta, sin generar ningún tipo de tensión con ningún país de la región.

La acción de los dos Cancilleres y el Plan Operativo Institucional 2018-2019

El accionar de ambos Cancilleres durante el gobierno de Martín Vizcarra, están relacionados a los Objetivos Estratégicos Institucionales que son:

Fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales y multilaterales en regiones estratégicas.

Promover oportunidades de comercio, inversión y turismo para el Perú en el ámbito internacional.

Contribuir a la proyección cultural del Perú en el ámbito internacional.

Fortalecer la política de cooperación internacional como instrumento de Política Exterior para el logro del desarrollo sostenible.

Estos 4 objetivos pueden ser enmarcados en el accionar de los dos Cancilleres, dejando en claro que son 8 en total, se puede observar que tanto en la gestión de Néstor Popolizio Bardales y Gustavo Meza-Cuadra Velásquez, se ha buscado seguir los lineamientos planteados, confirmando la continuidad que viene ejerciendo el Ministerio de Relaciones Exteriores a lo largo del siglo XXI.

Reflexión Final

A modo de conclusión, se debe entender que, desde el retorno a la democracia, el país ha mostrado una fortaleza institucional en el Ministerio de Relaciones Exteriores, que pese a los vaivenes de la política nacional y las constantes crisis que han devenido sobre el país, ha sabido avanzar en formar una postura ante la comunidad internacional, de un referente por la lucha contra la corrupción, la defensa de la democracia, y la meta de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. Ello guarda relación en como en un periodo menor a 2 años, el país ha afrontado una vacancia presidencial y una disolución del Congreso, todo ello sin manifestaciones que se hayan salido de control o búsquedas de algún tipo de quiebre constitucional e institucional. Quedando en manifiesto que, en relación con el accionar de los dos Cancilleres, se observa que el ministerio sigue desarrollando la Política Exterior en base a los objetivos ya establecidos, no pudiendo identificar ningún indicio de lo contrario.

Referencias Bibliográficas

- Constitución Política del Perú (1993). Diario Oficial El Peruano.
- Decreto Supremo N° 135-2010-RE. Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado de: <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2010/diciembre/18/DS-135-2010-RE.pdf>, 17 de diciembre de 2010.
- ¿Qué es una Cuestión de Confianza? (2019). Recuperado 14 de noviembre de 2019, de <https://www.gob.pe/866-presidencia-del-consejo-de-ministros-que-es-una-cuestion-de-confianza>
- García Belaunde, J. A. (2015). Política exterior y diplomacia peruana: pasado, presente y futuro. En F. Novak & J. García (Eds.), LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA EN EL SIGLO XXI: AGENDA Y PROPUESTAS (pp. 39-49). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - Instituto de Estudios Internacionales y Konrad Adenauer Stiftung.
- Guerra-Barón, A. (2019). Consistencia, pragmatismo y resiliencia de la política exterior peruana en una crisis política estructural. *Oasis*, (30), 27-54. <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.03>
- Meza-Cuadra: La comunidad internacional reconoce “que se ha actuado en apego a la Constitución”. (2019). Recuperado 14 de noviembre de 2019, de <https://elcomercio.pe/politica/canciller-gustavo-meza-cuadra-la-comunidad-internacional-reconoce-que-se-ha-actuado-en-apego-a-la-constitucion-noticia/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2017). Resolución de Secretaría General N° 2066/RE de fecha 15 de diciembre de 2017. Recuperado de: <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-plan-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-operativo-institucional-poi/ano-2018-2/11849-poi-2018-aprobado-con-vb/file>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). Resolución de Secretaría General N° 0872/RE de fecha 29 de mayo de 2018. Recuperado de: <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-plan-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-operativo-institucional-poi/poi-2019-1/12258-poi-2019-programado/file>
- Ley N.º 29357 LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 2 de mayo de 2009.
- Redacción EC. (2018a). Canciller Popolizio ratifica posición del Perú sobre Venezuela. Recuperado 14 de noviembre de 2019, de <https://elcomercio.pe/politica/canciller-nessor-popolizio-ratifica-posicion-peru-venezuela-cara-cumbre-america-noticia-509251-noticia/>
- Redacción EC. (2018b). Perú recupera 1.700 piezas arqueológicas y obras de arte repatriadas desde nueve países. Recuperado 14 de noviembre de 2019, de <https://elcomercio.pe/peru/peru-recupera-1-700-piezas-arqueologicas-obras-arte-nueve-paises-noticia-559812-noticia/>
- Redacción EC. (2018c). Vizcarra pide a Cancillería seguir adelante con Cumbre de Américas. Recuperado 14 de noviembre de 2019, de <https://elcomercio.pe/politica/martin-vizcarra-pide-cancilleria-seguir-adelante-cumbre-america-noticia-506696-noticia/>
- Vargas-Alzate, L. F. (2012). Debate entre política exterior y relaciones internacionales. Una reactivación del orden teórico. *Revista Universidad EAFIT*, 46(157), 75-90.