

Rafael J. Casado Lezama (ed.)

# 200 años de la política exterior peruana

---

Reflexiones y pensamientos en el bicentenario (1821-2021)

**EDITORIAL UPC**  
Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas



**Rafael José Casado Lezama**  
**(Ciudad Bolívar, Venezuela, 1960)**

Profesor asociado peruano venezolano, calificado diplomático en relaciones y negociaciones internacionales. Académico y estratega de expansión comercial con más de 30 años de experiencia internacional, con visión y red de contactos global. Posee una sólida formación académica universitaria, con estudios superiores en la Oxford University y en la Universidad Complutense de Madrid, además de un amplio conocimiento del idioma inglés. Es director de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Rafael J. Casado Lezama (ed.)

# 200 años de la política exterior peruana

---

Reflexiones y pensamientos en el bicentenario (1821-2021)

**EDITORIAL UPC**  
Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas



© Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)

Editor: Rafael J. Casado Lezama

Edición: Luisa Fernanda Arris

Corrección de estilo: Luigi Battistolo

Diseño de cubierta: Dickson Cruz

Diagramación: Martha Rechkemmer

Editado por:

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas S. A. C.

Av. Alonso de Molina 1611, Lima 33 (Perú)

Teléfono: 313-3333

[www.upc.edu.pe](http://www.upc.edu.pe)

Primera edición: octubre de 2023

Versión *e-book*: octubre de 2023

**Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)**

**Biblioteca**

Rafael J. Casado Lezama (ed.)

200 años de la política exterior peruana

Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), 2023

ISBN de la versión *e-book* PDF: 978-612-318-492-6

POLÍTICA EXTERIOR, RELACIONES EXTERIORES, RELACIONES INTERNACIONALES,  
DIPLOMACIA, PERÚ

327.85 CASA

DOI: <http://dx.doi.org/10.19083/978-612-318-491-9>

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2023-09760

Esta publicación puede descargarse libremente en formato digital ingresando a <https://repositorioacademico.upc.edu.pe/>

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo, por escrito, de la editorial.

El contenido de este libro es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente la opinión de los editores.

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>Primera parte. Perspectiva histórica de la política exterior peruana (1821-2000)</b>	<b>8</b>
Visión histórica de la política exterior peruana. Por <i>Carlos Buller</i>	9
El Perú en sus relaciones multilaterales. Por <i>Romy Tincopa</i>	20
<hr/>	
<b>Segunda parte Perspectiva contemporánea de la política exterior peruana (2001-2021)</b>	<b>25</b>
Reflexiones sobre la perspectiva contemporánea de la política exterior peruana (2001-2021). Por <i>Allan Wagner Tizón</i>	26
El Perú en el contexto internacional pospandemia. Por <i>Gustavo Meza-Cuadra Velásquez</i>	36
El Perú ante los grandes temas de la agenda mundial. Por <i>Marcela López Bravo</i>	41
Consideraciones sobre la política exterior peruana. Por <i>Luis Enrique Chávez Basagoitia</i>	51

# Introducción

El año 2021 marcó un hito muy especial e importante para la nación peruana, al conmemorarse los 200 años de la proclamación de su independencia. Esa trascendente ocasión motivó a la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) a organizar un foro de reflexión y debate sobre la política exterior peruana durante ese periodo histórico.

Para el diseño de este evento, el embajador José Boza y la magíster Paola Reyes, profesores del curso Política Exterior Peruana, brindaron sus ideas, sugerencias y comentarios, los cuales quedaron plasmados tanto en el contenido de los temas seleccionados para las conferencias como en el alto nivel de los ponentes invitados. El resultado fue un extraordinario seminario académico que se denominó “200 años de la política exterior peruana”, celebrado en la ciudad de Lima, de manera virtual, los días 3 y 11 de noviembre de 2021.

Durante el primer día de disertaciones, que abarcó el lapso histórico desde el año de la independencia del Perú hasta el año 2000, el ministro Carlos Buller explicó la “Visión histórica de la política exterior peruana”; posteriormente, la embajadora Romy Tincopa abordó el tema “El Perú en sus relaciones multilaterales”.

El segundo bloque del importante seminario, que englobó el momento histórico 2001-2021, inició con la conferencia “Reflexiones sobre la perspectiva contemporánea de la política exterior peruana 2001-2021”, ofrecida por el canciller Allan Wagner Tizón, a la que siguieron las ponencias del canciller Gustavo Meza-Cuadra Velásquez, “El Perú en el contexto internacional pospandemia”, y de la embajadora Marcela López Bravo, “El Perú ante los grandes temas de la agenda mundial”. El encuentro concluyó con “Consideraciones sobre la política exterior peruana”, en palabras del viceministro de Relaciones Exteriores del Perú y miembro del Consejo Consultivo de la carrera, embajador Luis Enrique Chávez Basagoitia.

El programa de Relaciones Internacionales consideró de suma importancia, tanto para su plan académico como para la memoria del Perú en su política exterior, recopilar en un ejemplar las magníficas reflexiones y disertaciones expuestas en el foro por las altísimas personalidades del servicio diplomático peruano, algunas de las cuales han sido artífices de esta política pública en el pasado reciente, mientras que otras son, actualmente, sus diseñadoras y ejecutoras.

**Rafael Casado Lezama**

Director de la carrera de Relaciones Internacionales de la UPC

# **Primera parte**

Perspectiva histórica  
de la política exterior  
peruana (1821-2000)

# Visión histórica de la política exterior peruana

*Por Carlos Buller*

El estudio de las relaciones internacionales y el análisis de la política exterior son apasionantes. Las múltiples dinámicas que convergen en este espacio han propiciado diversas aproximaciones teóricas desde los orígenes de esta disciplina, surgida del siglo xx para intentar entender y explicar este periodo: el siglo que vio caer imperios centenarios y que produjo las más terribles hecatombes bélicas; el siglo de la descolonización, los extremos ideológicos y la revolución; el siglo de la tecnología globalizante y el de la configuración del primer orden internacional en la escala planetaria.

Es apasionante, además, porque la ya extraordinaria potencialidad para el análisis con la que cuenta este convulso periodo se ha visto enriquecida con la extraordinaria complejidad global del nuevo milenio, cuyas primeras dos décadas han sorprendido a la humanidad de todas las formas posibles, multiplicando el universo observable de los estudios internacionales hacia ámbitos que hasta hace pocas décadas podrían haber parecido inauditos, y los que buena parte del utillaje teórico y metodológico tradicional parece ser insuficiente para abarcar.

En efecto, si de lo que se trata es de entender y explicar la realidad contemporánea, será preciso adecuar las herramientas que originalmente estuvieron destinadas al estudio de dinámicas pautadas por paradigmas que vienen siendo superados.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando se trata de abordar estos asuntos desde la perspectiva de la historia? La respuesta a esta pregunta no está en seguir acumulando información sobre el pasado, sino en la capacidad de procesarla en su dimensión temporal, en la que encontraremos, independientemente de las grandes tendencias y de los ciclos coyunturales, una constante tirantez entre la continuidad y el cambio.

Hago este remarque debido a que estas reflexiones se hacen *desde la historia*. Considero que una aproximación de ese tipo podría ser especialmente interesante, pues en nuestro medio los historiadores no se suelen inmiscuir en los asuntos internacionales, mientras que, por su parte, los internacionalistas, se debe admitir, no son historiadores.

En efecto, más allá de la evidente cercanía entre ambas esferas académicas, no se observa un verdadero diálogo entre ellas, lo que da como resultado un sesgo de parte y parte, el cual, en el caso del internacionalista, se expresa en el hecho de que este suele utilizar la información que le proporciona la historia —su materia prima principal— como data inerte.

Este juicio no es nuevo. De hecho, tiene ya casi un siglo, cuando la Escuela de los Anales, en Francia, sembró las bases de lo que podemos llamar *historia moderna*. No debería pasar desapercibido el hecho de que en aquel entonces el blanco de las críticas fue, ni más ni menos, la historia diplomática, que ofrecía un relato de eventos (ya sean personajes, negociaciones, tratados o batallas, sucesiones) inscritos en un hilo temporal, casi una simple cronología, de la que apenas se distinguía por la rigurosa atención que se le prestaba a la verificación de los datos y al análisis de causa-efecto del hecho histórico.

El historiador francés Lucien Febvre, uno de los fundadores de la Escuela de los Anales, dijo en 1943 a sus alumnos que “para hacer historia deben dar resueltamente la espalda al pasado; primero, vivan” (Febvre, 2009, pp. 33-34); porque de lo que se trata, señaló, es de darle vida al hecho histórico, no de contentarse con registrar el dato. El hecho histórico es un sujeto en movimiento, tiene un ritmo, una duración, está vinculado con otros, ejerce un papel, forma parte de un sistema, de una estructura, o es marginal a ella. Este hecho, además, se inscribe en un *presente* que nos es ajeno y al cual debemos intentar acceder usando no solo las herramientas propias de la historia, sino todas las que integran el conocimiento humano.

De ahí que debamos insistir en la idea de que la misión de la historia no es relatar, sino explicar.

De ahí que lo que genera el historiador sea una propuesta.

De ahí que no exista una única verdad histórica.

\*\*\*\*\*

Como señalé al comenzar, el debate en el interior de las relaciones internacionales no es menos intenso desde el realismo clásico y fundacional hasta las diversas tendencias del posestructuralismo. La diversidad de aproximaciones teóricas en los estudios internacionales es impresionante, pero no debería sorprendernos, pues no estamos ante una ciencia exacta. El internacionalista británico Steve Smith recuerda que en este vasto universo observable existen poderosas estructuras económicas, políticas, sociales, morales, raciales y lingüísticas, entre otras, las cuales

podemos describir, pero no necesariamente explicar. Por ello, concluye que no parece posible “hacer un balance de por qué la gente actúa como lo hace para llegar a una historia definitiva, pues en el mundo social siempre habrá más de una historia que contar” (Smith, 2010, p. 3).

En cualquier caso, quizás podamos convenir en que, al hablar de relaciones internacionales, nos referimos al estudio de las dinámicas y los medios (diálogo, conflicto, cooperación) que vinculan a diferentes actores con capacidad de intervenir en la arena internacional, entendida esta como el espacio que se encuentra más allá del alcance del orden interno de los Estados.

También podremos convenir en que hablamos de un universo complejo, caracterizado por una multiplicidad de actores, agendas, comportamientos e intereses, etcétera, todos ellos integrados en un sistema adaptativo, que evoluciona y crece.

En este universo, el Estado, a pesar de la proliferación de actores, sigue siendo, como dice David Lake, de la Universidad de California, “un componente indispensable en el estudio de las relaciones internacionales y lo seguirá siendo en el futuro previsible” (2010, p. 41).

Y la idea de política exterior le atañe de manera exclusiva.

Existen dos definiciones de política exterior que me parecen muy pertinentes. La primera, que vendría a ser la definición clásica, es de la internacionalista norteamericana Valerie Hudson. Ella entiende por política exterior “la estrategia o aproximación elegida por un Gobierno nacional para alcanzar sus objetivos en sus relaciones con entidades extranjeras” (Hudson, 2008, p. 12), lo que incluye la decisión de no hacer nada. Desde el otro lado del Atlántico, el politólogo francés Frédéric Charillon aporta la segunda definición, que señala que se trata del instrumento mediante el cual los Estados intentan modelar su entorno político internacional, debiendo al mismo tiempo ser capaces de reaccionar o de adaptarse a eventos sobre los cuales no tienen ninguna injerencia (2002, p. 13).

Ambas definiciones aluden a una acción, en primer término, que despliega un Estado, lo que nos confirma la preeminencia a la que hemos hecho referencia. Pero también nos sugieren que se trata de una acción pensada, racional, calculada. Esto nos conduce a la posibilidad de que no toda acción internacional de un Estado deba ser considerada necesariamente como política exterior.

A la hora de observar la acción internacional del Perú a lo largo de sus 200 años de vida como entidad política soberana, deberemos ser prudentes y a la vez audaces. Prudentes porque nos internamos en un terreno que es poco conocido, más allá del registro de los eventos, y audaces porque debemos atrevernos a proponer.

La aproximación que se ha hecho a la historia de la política exterior del Perú no ha ido mucho más lejos que la criticada historia diplomática del positivismo clásico: un registro minucioso de eventos organizados en un hilo temporal y periodos sucesivos, una concatenación de causas y efectos. El problema con esto, además

de lo ya señalado, es que los hechos históricos no siempre se alinean unos detrás de otros. Algunos coinciden, otros convergen, se cruzan o se alejan, mientras que otros siguen lógicas distintas o se despliegan en escenarios diferentes.

El relato de la historia diplomática peruana y su política exterior presenta otra falla, pues ha sido organizado por temas y espacios de análisis separados, cuando, en realidad, los hechos que estudia podrían estar conectados y conformar en conjunto una coyuntura histórica específica. Un ejemplo que me parece muy pertinente para graficar esta afirmación es el de las negociaciones sobre límites fronterizos: se estudia cada caso de manera independiente, cuando, en verdad, hubo momentos en que estas negociaciones se llevaron a cabo de manera simultánea y en circunstancias transversales especialmente difíciles que podrían haber condicionado la toma de decisiones.

Pero existen excepciones, por supuesto. Me quisiera referir a dos. La primera, la de un historiador. Se trata del célebre discurso que dio el canciller Raúl Porras Barrenechea el 23 de agosto de 1960 en la VII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), celebrada en San José de Costa Rica. En aquella ocasión, el canciller Porras utilizó las herramientas del historiador para identificar lo que permanece y lo que cambia en la trayectoria de la política exterior del Perú, y presentar esto como el eje principal de su argumentación.

De este modo, estableció tres elementos básicos, fundacionales, permanentes de la política exterior peruana. El primero, que llamó su “vocación unitaria y conciliatoria en el ámbito americano”, concibe a esta región como su “deber y destino telúrico”. En su argumentación, Porras se remonta al tiempo de los incas, cuyas conquistas caracteriza como integradoras. Luego, se refiere al papel ejercido por Lima durante el periodo colonial como centro del comercio y de la ilustración, y a que la independencia hispanoamericana solo se pudo concretar con la convergencia de las dos corrientes libertadoras sobre el territorio peruano.

Puso énfasis también en que, durante sus tiempos de bonanza, el Perú eludió las soluciones de fuerza y más bien promovió la solidaridad continental: ante las amenazas de la expedición monarquista de Flores, las intervenciones en México y la expedición naval española en el Pacífico sur, dijo, el Perú convocó a la Unión y Confederación Americana “mientras dormían los Monroes” (Porras, 2000, p. 155).

El segundo elemento de permanencia que distingue Porras es el posicionamiento internacional del Perú en el siglo xx, sustentado en “su adhesión obstinada a soluciones de derecho” (p. 155).

Y el tercero, la defensa del principio de no intervención y la defensa de la democracia, presente en la historia diplomática del país desde el Congreso de Panamá, al que añade el problema del desarrollo y la lucha por la libertad a favor de “la personalidad y la dignidad humana”, definiendo la tolerancia como “la virtud suprema de la democracia” (Porras, 2000, p. 162).

\*\*\*\*\*

Como vengo insistiendo, no existe una única visión de la historia y cada una de ellas se sustenta en su propia realidad, o, como hemos señalado, en su propio *presente*. El mundo de hace sesenta años, cuando Porras pronunció este discurso, era distinto del actual. Y el conocimiento de la historia se ha multiplicado y enriquecido desde entonces. Podría no faltar alguien que se dedique a subrayar ciertos pasajes y a señalar algún error en sus palabras. Pero ese no es el punto. El discurso de San José ha sido profusamente elogiado, y no solo en el Perú, como una declaración de principios de alcance continental de la que todo diplomático peruano se siente orgulloso y a la que pretende emular. Sin embargo, como acabamos de ver, esta extraordinaria pieza oratoria también es una magnífica obra de arte historiográfica, que marca una pauta indispensable para el estudio de la historia de la diplomacia peruana.

La segunda excepción a la que me quisiera referir, aunque sea de manera muy fugaz, es el pequeño texto del embajador Carlos Alzamora en el que estudia, ni más ni menos, el discurso de Porras en San José. En *La agonía del visionario*, publicado por Ediciones El Virrey en el año 2000, el embajador Alzamora presenta una monografía impecable sobre el conjunto de circunstancias que convergieron sobre este discurso, ofreciendo un exquisito panorama en el que podemos encontrarnos, de una página a otra, en medio de la crisis de los misiles de Cuba o en una casa de la calle Colina en Miraflores (Alzamora, 2000).

Ahora bien, después de todo lo dicho, ¿cuál podría ser la visión histórica de la política exterior del Perú que podemos proponer en esta ocasión, al menos en sus rasgos más generales, dada la estrechez del tiempo del que disponemos?

Partiremos recordando que no debemos esperar que una ecuación lineal sirva para el objetivo de entender y explicar. Hechos y procesos caminan a diferentes ritmos en registros también distintos, aunque suelen estar conectados. También admitamos la carga del presente, que condiciona necesariamente nuestra aproximación. Y, finalmente, recordemos que no se debe pretender establecer una verdad histórica definitiva.

A partir de ello, considero que la tarea de base consiste en centrar la atención en las circunstancias históricas que envolvieron los puntos que, en tanto sujetos históricos, marcaron la pauta de la acción internacional del Perú en estos 200 años. Estos son, a mi juicio: la independencia, la crisis de 1879, la cuestión de Tacna y Arica, y la presencia del Perú en los foros internacionales.

Respecto a la independencia, hay, realmente, mucho que decir. El marco en el que se desarrolló este proceso es de una extraordinaria complejidad. Podemos citar algunos de los procesos que configuraron aquel tiempo: el tránsito a la modernidad y el auge de Occidente hacia la hegemonía global, el declive del imperio global español, el auge de Inglaterra, los tratados de Viena y la configuración de un nuevo orden mundial, la Revolución Industrial y el cambio del paradigma de la riqueza,

el capitalismo, las revoluciones norteamericana y francesa, la guerra, etcétera. En medio de todo esto hubo, incluso, crisis climáticas.

En el Perú y en la región, el periodo que antecede a la independencia no fue menos intenso. Se había llevado a cabo la mayor reforma política, administrativa y fiscal que emprendiera el Imperio español en más de dos siglos. Estas reformas alteraron la esencia del pacto colonial, reordenaron el espacio con la creación de nuevos virreinos a partir de la desmembración del Perú y propiciaron la mayor coyuntura rebelde en el amplio espacio del mundo colonial, cuya cúspide fue el violento levantamiento de Túpac Amaru II, que mantuvo a buena parte del territorio peruano en llamas entre 1780 y 1783 y causó una mortandad que ha sido calculada hasta en cien mil muertos, una cifra extraordinaria si se tiene en cuenta que en aquellos momentos la población total del virreinato peruano habría alcanzado apenas los 1,8 millones de personas (Walker, 2014, p. 10), peor aún si se añade que la mayor parte de las víctimas fueron indígenas de la zona altoandina, lo que podría haber representado alrededor del 30% de su población.

Se sabe, además, que la economía peruana sufrió en aquel tiempo un golpe estructural, que prefigura la situación de extrema precariedad en la que se encontró el país a la hora de iniciar su vida republicana. Pero nadie ha calculado el efecto social de semejante catástrofe, el que supuso sobre las instituciones de gobierno en la escala local y la alta probabilidad de que la violencia no haya terminado en 1783. En efecto, después de semejante hecatombe, es posible que la inseguridad se haya mantenido constante y bajo diversas formas durante los años siguientes, como ocurriera en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, aspecto graficado de manera contundente por el historiador británico Keith Lowe (2013).

Los efectos de una guerra de alcances sistémicos dejan una resaca tremenda. Ese fue, también, el caso de la misma guerra de independencia, que, no se debería olvidar, fue extremadamente violenta. Uno de los episodios más cruentos fue la llamada *guerra a muerte*, que emprendió Simón Bolívar a inicio de su gesta en los llanos venezolanos. En nuestro medio, durante la rebelión de los hermanos Angulo en 1814, La Paz fue saqueada en dos oportunidades, y Moquegua sufrió aún más durante las expediciones a intermedios, lo que podría considerarse el golpe de gracia sobre su próspera viticultura, dominante en todo el sur andino a lo largo del periodo colonial (Dávila, 1853).

Ninguna catástrofe mayor en la historia se produce de la noche a la mañana. Como dice el conocido historiador escocés Niall Ferguson en su último libro, *Desastre*, “un gran acontecimiento como la caída de un imperio contiene desastres más pequeños” (2021, p. 222). Hemos estudiado la independencia como una gesta libertaria heroica, o hemos debatido si nos fue concedida. Es decir, hemos abordado el tema a partir de su resultado. No lo hemos hecho a partir de lo que en verdad fue: una consecuencia del colapso del Imperio español, uno que había llegado a ejercer un papel hegemónico en el orden internacional de los siglos xvi y

xvii, y que en el xviii seguía siendo una de las estructuras políticas más poderosas del planeta. Hace falta, por lo tanto, identificar esos desastres más pequeños que fueron modelando y preparando el desastre mayor para entender los tiempos en los que el Perú asomó a la vida internacional como entidad soberana.

También es preciso medir el tremendo oleaje que generó la desaparición de semejante gigante. Un imperio, al caer, se lleva consigo un orden político establecido y reconocido. Una legitimidad. Su poder se asienta sobre una inmensa red de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales, redes que se desarticulan de manera súbita; porque, si bien el colapso de estos colosos se va gestando lentamente, su caída suele ser abrupta y sorpresiva. Pensemos en el Imperio romano, en el austrohúngaro, en la Unión Soviética. En todos los casos, la situación heredada del colapso es de una profunda desorientación e incertidumbre.

Y esta desorientación, y esta incertidumbre, debió ser la marca de aquellos tiempos.

En tal medida, resulta extremadamente sugerente el ensayo que acaba de publicar Carlos Malamud, *El sueño de Bolívar y la manipulación bolivariana*, en el que postula que la idea de unidad y solidaridad que promovieron los primeros estadistas de la región podría haber estado inspirada en gran medida en la unidad imperial perdida, porque, subraya, “pese a la existencia de instancias administrativas diferenciadas, lo que sí estaba unido era el Imperio español” (2021, p. 71). Era lo que había en aquellos tiempos.

\*\*\*\*\*

El otro gran momento de la historia diplomática del Perú que reclama atención es el de la crisis de 1879. A pesar de que la guerra del Pacífico es y ha sido, al igual que la independencia, uno de los sujetos históricos más debatidos en nuestro medio, la crisis que la precipitó no ha formado parte de este interés masivo. En este caso en particular, nos hemos quedado satisfechos con el relato. ¿Cómo es esto posible? Esta crisis resulta tan atrayente para el estudio como lo puede ser la que condujo a la Primera Guerra Mundial.

Una vez más, recordemos lo dicho respecto a que un desastre mayor no se produce de la nada, y el fiasco diplomático que nos precipitó a la guerra más devastadora de nuestra historia debe ser explicado. Esta desatención resulta aún más desconcertante por el hecho de que se cuenta con toda la información necesaria para hacerlo, tanto desde lo político y económico como de lo social y cultural. Acerca de este asunto, tan delicado y doloroso, convergen los conceptos que hemos adelantado sobre la política exterior y, en particular, sobre la duda planteada respecto a que si todo acto internacional de un Estado es política exterior.

Personalmente, yo no estoy de acuerdo con Robert Burr en su clásico estudio sobre la política exterior chilena *By reason or force*, en el que sostiene que Chile

fue el adalid del equilibrio el Pacífico sur (Burr, 1965, p. 33). Sí, es cierto que en Chile hubo una preocupación por su enclaustramiento al sur del continente que podría haber influido en sus decisiones a la hora de enfrentarse a la Confederación Perú-boliviana, pero no me parece probable que haya diseñado una estrategia definida para los fines que le atribuye Burr. Recordemos lo dicho respecto de que la marca de los tiempos posteriores a la independencia fue de desorientación e incertidumbre, lo que habría conducido a que los países se inclinaran de manera instintiva hacia la unidad. Chile no participó en el Congreso de Panamá porque no se sentía seguro con los planes bolivarianos, pero, en cambio, una vez desaparecida la Gran Colombia fue un activo participante de los esfuerzos americanistas.

Más relevante que un discurso de Diego Portales me parece su comportamiento en los tiempos de la crisis con España, cuando una flota de guerra acompañó a la llamada *expedición científica* que se envió desde la Península inspirada por evocaciones imperiales nostálgicas. La actitud de esta flota se tornó en agresiva y, al inmiscuirse en un asunto luctuoso que se ventilaba en el poder judicial, realizó un acto de guerra, ocupando las islas Chincha, de las cuales el Perú dependía económicamente por sus depósitos de guano.

Chile envió al Perú nada menos que al expresidente Manuel Montt para que participe en el Congreso Americano de 1864, que sesionó aparte para tratar la crisis peruano-española. El embajador peruano Alberto Wagner de Reyna hizo un extraordinario estudio de su participación, que demuestra el nivel de involucramiento que mostró Chile en esta crisis (Wagner, 1958). Esta historia es bastante larga, pero no hay que olvidar que España le declaró la guerra a Chile en aquella ocasión por el apoyo mostrado a nuestro país, motivando que el Perú lo haga a su vez. La flota española terminó bombardeando impunemente Valparaíso, que no tenía cómo defenderse, y realizó un ataque al Callao, que, como sabemos, fue repelido.

El antecedente, apenas una década antes del estallido de la guerra del Pacífico, es valioso para desvirtuar la idea de que Chile tuvo y siguió una estrategia de largo plazo destinada a dominar el Pacífico sur. Lo que sí parece plausible es que la dura lección del bombardeo de Valparaíso habría propiciado la compra de los modernos blindados, destinados a que algo así jamás les vuelva a pasar.

Todo esto nos devuelve a la crisis. Es en ella donde deberemos buscar por qué el Perú se vio inmiscuido en lo que sería el mayor desastre de su historia republicana. La pregunta obvia es esta: ¿El Perú tenía una política exterior que podamos definir como tal? Pero eso no es todo: existen muchos elementos que no solo se deben despejar, sino también integrar; por ejemplo, la crisis financiera internacional de 1870 y la caída de los precios del guano, la nacionalización del salitre, los intereses comerciales ingleses en la región en el contexto de la crisis financiera, la debilidad y precariedad política boliviana, su incapacidad de imponer el orden en su

territorio, el abandono de la flota peruana y los problemas internos del Gobierno del presidente chileno Aníbal Pinto, que se suman a todos los que enfrentaba el Perú.

Con estos puntos medianamente claros, podríamos recién intentar entender por qué el Perú no anticipó la crisis y por qué actuó como lo hizo en febrero y marzo de 1879. Lo que nos dejó como testimonio el embajador José Antonio de Lavalle no es suficiente (De Lavalle, 1994). Él mismo no conocía cómo, alrededor de su misión en Chile, se habían formado todos los componentes de la tormenta perfecta en la que él se vio inmiscuido de un día para el otro.

\*\*\*\*\*

La cuestión de Tacna y Arica es posiblemente el momento más crucial y determinante en la historia diplomática del Perú. Por primera vez observamos una política exterior en serio. Lo anterior, como ya se ha sugerido, no considero que deba calificarse como tal. Sin embargo, ahora, con el inmenso dolor de tener parte de la familia peruana secuestrada a manos de un enemigo vencedor, las cosas cambiaron.

Esto nos trae un elemento básico de la política exterior peruana. Porrás habló de su obstinada adhesión a las soluciones de derecho. Es correcto. La diplomacia peruana es esencialmente jurídica. Pero esta característica surge de las cenizas de la guerra. En efecto, si bien la tradición jurídica peruana es de muy vieja data y se remonta bien adentro del periodo colonial, su transformación en la principal herramienta de la diplomacia peruana es posterior. El drama de Tacna y Arica, y el tenso periodo de inseguridad en prácticamente todas las fronteras hacia finales del siglo XIX, hicieron imperativo perfeccionar estas habilidades. El Perú respalda sus acciones con la ley en la mano, aquella que en algún momento fue la única alternativa para poder seguir existiendo, y aquella que jamás se atrevería a traicionar, incluso bajo las recurrentes presiones internas o externas.

No voy a tratar respecto a la presencia del Perú en los foros internacionales, pues de ello nos hablará la ministra Romy Tincopa. Por ello, terminaré señalando que, si pudiera escoger una entre las diversas tendencias que podemos encontrar en la diplomacia peruana, sería el idealismo surgido de los tiempos inciertos de la independencia, que se va a proyectar hacia el futuro adoptando formas históricas nuevas, ya en los tiempos de la integración. Porrás no se equivocaba al evocar esta vocación telúrica hacia la región. Para bien o para mal, el Perú —y así lo señaló muy claramente Carlos García Bedoya— sustenta su posición internacional en su territorio, así como otros lo hacen a partir del comercio o de su capacidad tecnológica o poder militar, y de ahí se proyecta hacia la región, pero no con cálculo geopolítico y mirada ambiciosa de conquistador, sino con la de su idealismo nostálgico que parece no estar dispuesto a abandonar, a pesar de algunas amargas decepciones, como si este fuera su aliento vital.

## Referencias

- Alzamora, C. (2000). *La agonía del visionario. La lección final de Raúl Porras*. Ediciones El Virrey.
- Burr, R. (1965). *By Reason or Force. Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905*. Prensa Universitaria de California.
- Charillon, F. (2002). *Politique Étrangère. Nouveaux regards*. Presse de Science Po.
- Dávila, T. (1853). *Medios que se proponen al actual Congreso Constitucional del Perú, y al Gobierno Supremo, para salvar de su total destrucción la casi arruinada agricultura de la importante provincia de Moquegua*. Imprenta de Francisco Ibáñez y Hermanos.
- De Lavalle, J. (1994). *Mi misión en Chile en 1879*. Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú.
- Febvre, L. (2009). *Vivre l'Histoire*. Éditions Robert Laffont.
- Ferguson, N. (2021). *Desastre. Historia y política de las catástrofes*. Penguin.
- Hudson, V. (2008). The history and evolution of foreign policy analysis. En S. Smith, A. Hadfield y T. Dunne, *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases* (pp. 11-29). Oxford.
- Lake, D. (2010). The State and International Relations. En C. Reus-Smit y D. Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 41-61). Oxford.
- Lowe, K. (2013). *Continente salvaje. Europa después de la Segunda Guerra Mundial*. Galaxia Gutenberg.
- Malamud, C. (2021). *El sueño de Bolívar y la manipulación bolivariana: falsificación de la historia e integración regional en América Latina*. Alianza Editorial.
- Porras, R. (2000). Discurso pronunciado en la VII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Americanos el 23 de agosto de 1960. En C. Alzamora, *La agonía del visionario. La lección final de Raúl Porras* (pp. 153-163). Ediciones El Virrey.
- Smith, S. (2010). Diversity and Disciplinarity in International Relations Theory. En T. Dunne, M. Kurki y S. Smith, *International Relations Theory. Discipline and Diversity* (pp. 1-13). Oxford.

Wagner, A. (1958). La misión de Manuel Montt y el Congreso de Lima de 1864. *Anales de la Universidad de Chile*, (109-110), 440-479.

Walker, C. (2014). *The Tupac Amaru Rebellion*. Harvard University Press.

# El Perú en sus relaciones multilaterales

*Por Romy Tincopa*

En el texto anterior, Carlos Buller ofreció una exposición muy interesante sobre la perspectiva histórica de la política exterior del Perú entre los años 1821 y 2000. Por mi parte, haré unas breves reflexiones sobre el relacionamiento del Perú con el mundo multilateral en ese mismo periodo.

Con relación a ello, me gustaría señalar que el Perú, luego de su independencia en 1821 y de la posterior creación del Ministerio de Relaciones Exteriores, el 3 de agosto de ese mismo año apostó por apoyar la iniciativa mundial de ese momento, que era la “construcción del multilateralismo”, un multilateralismo basado principalmente en la búsqueda de la cooperación y la solidaridad entre los países para enfrentar asuntos globales. En tal sentido, el Perú (país fundador) estuvo presente desde el inicio de la creación de las dos organizaciones universales más importantes de la historia multilateral: la Sociedad de las Naciones en 1919, que cayó en el olvido con el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939; y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que fue creada en 1945. En ambas, el Perú ha contribuido en la elaboración de artículos de los tratados constitutivos de estas organizaciones y ha sido parte de los principales órganos, comités y comisiones. Por ejemplo, en la Sociedad de las Naciones ejerció la presidencia en el Consejo de la Liga de las Naciones; y en la ONU participó en la Conferencia de San Francisco, que culminó con la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. El doctor Víctor Andrés Belaunde firmó la carta, ratificada el 24 de octubre de 1945, con el Perú como uno de los 51 países firmantes.

Quisiera resaltar que, a lo largo de todo ese periodo, el Perú ha tenido una participación a favor de la paz y la seguridad internacionales, de la defensa de los principios de no intervención y libre determinación, a favor del desarrollo y de la promoción y la defensa de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Asimismo, ha contribuido en importantes aspectos jurídicos, con una presencia significativa en las Naciones Unidas. En esa línea, presidió el decimocuarto periodo de sesiones y el cuarto periodo extraordinario de sesiones de emergencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas entre 1959 y 1960 con Víctor Andrés Belaunde, quien desempeñó un papel destacado en el año de su presidencia, durante el cual la temática y los intereses de los países eran fundamentales y muy intensos; entre otros, asuntos relacionados con los refugiados y la adopción de la primera Declaración de los Derechos del Niño. Igualmente, tuvo la presidencia de la Corte Internacional de Justicia (1967-1969), con José Luis Bustamante y Rivero. Y, bueno, como todos sabemos, el peruano Javier Pérez de Cuéllar fue secretario general de las Naciones Unidas durante el periodo 1982-1991: el único latinoamericano en dirigir la ONU hasta el momento. Consiguió destacables logros en favor de la paz mundial, la promoción de los derechos humanos y la libre determinación de los pueblos, entre otros. Sin duda, su designación destaca como la más significativa contribución de la diplomacia peruana para el mundo.

De otro lado, el Perú empieza a insertarse de manera muy activa en todas las temáticas y los intereses que le eran relevantes. En la década de 1970 tuvo un destacado liderazgo en el Movimiento No Alineado (NOAL) y en el Grupo de los 77, donde también participó de manera activa en la configuración del denominado Nuevo Orden Económico Internacional. Esta expresión fue acuñada en la sexta Asamblea Especial de las Naciones Unidas en el año 1974 con la finalidad de hacer referencia de manera genérica a las peticiones que presentaban los países en desarrollo (PED) a los desarrollados (PD) relativas a las reglas de funcionamiento de la economía internacional. En ese sentido, el Perú, como país mediano con una capacidad de influencia en los organismos, y acorde con su realidad, siempre ha trabajado de manera indeleble sumando esfuerzos con otros países en torno a temas de interés y de relevancia. Entre las décadas de 1970 y 1980, las temáticas importantes eran el desarme, combatir la discriminación y la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. En esta última, el Perú tuvo una destacable participación al promover el apoyo de la comunidad internacional para terminar con este flagelo, y adoptó el Principio de Responsabilidad Común y Compartida. Igualmente, tuvo una participación muy activa defendiendo la tesis de las 200 millas marinas.

Es así como, en 1989, las Naciones Unidas negocian y adoptan la Convención de los Derechos de los Niños, que el Perú ratifica de manera muy rápida. En 1992 se lleva a cabo la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como “Cumbre de la Tierra”, en la cual se aprueban dos

importantes convenciones: la primera, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que buscó, entre otros asuntos, reforzar la conciencia pública sobre los efectos del cambio climático; y la segunda, relacionada con la adopción de la Convención sobre la Biodiversidad Biológica.

Más adelante, en la década de 1990, las Naciones Unidas y sus Estados miembros tuvieron una producción y desarrollo de temas muy importante que se dieron por medio de conferencias o cumbres, que hasta el día de hoy se vienen implementando. Hay que recordar que las Naciones Unidas estaba próxima a cumplir 50 años, y desplegó su agenda social sobre la base de sus principios y objetivos. En dichas reuniones, el Perú tuvo una participación destacada con posiciones firmes y compromiso con el multilateralismo, en aras de enfrentar los retos globales.

En 1993 tuvo lugar en Viena la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, en la cual se adopta la Declaración y Programa de Acción, para la defensa de los derechos humanos en todo el mundo. Luego, en 1994 se desarrolló la gran Cumbre sobre Población y Desarrollo (CPD) en El Cairo, y en 1995, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, de gran relevancia para la promoción de los derechos de las mujeres y su empoderamiento. Fue un hito fundamental para la vida de las mujeres y en la lucha por la igualdad de género. Ese mismo año se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, centrada en mejorar la calidad de vida de todas las personas del mundo.

Luego, en 2000, la Cumbre del Milenio tuvo como objetivo principal la lucha contra la pobreza y la necesidad de fijar objetivos claros, para lo cual se adoptaron ocho objetivos de desarrollo, 18 metas y 48 indicadores. Los objetivos se basaron en acuerdos planteados en la década de 1990. Se buscaba la construcción de un mundo mucho más pacífico, más próspero y justo. Se establecieron valores fundamentales esenciales para las relaciones internacionales del siglo XXI basados en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad compartida. Los ocho objetivos estaban enfocados en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, buscar una mejor educación para todos, promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna y luchar contra el VIH/sida, además de enfocarse con mayor énfasis en el medio ambiente y en el cambio climático, y de fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Se buscaba que la implementación de estos objetivos ayudara a los países principalmente en desarrollo, como el Perú, para que avancen en sus diferentes políticas públicas en beneficio de la población.

En 2015, como se necesitaba seguir apostando por la prosperidad de las personas, el planeta, la paz y la dignidad de todos, las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que marcan una hoja de ruta con la visión de buscar una transformación hacia la sostenibilidad en los ámbitos económico, social y ambiental.

Como se puede ver, las Naciones Unidas tratan con una amplia gama de asuntos relevantes para sus Estados miembros. Y el Perú, a lo largo de los años como parte de esta organización, ha tenido actuaciones destacadas.

En este marco, se puede citar la inclusión peruana en el Consejo de Seguridad de la ONU como Estado miembro no permanente, del que fue parte en diferentes ocasiones, en los periodos 1955-1956, 1973-1974, 1984-1985, 2006-2007 y 2018-2019. En estas participaciones, el Perú siempre abogó por la paz y la seguridad internacionales, el desarrollo de los pueblos, el fortalecimiento del desarrollo sostenible, la protección de los niños en los conflictos armados y, últimamente, por la participación de las mujeres en los procesos de paz luego de los conflictos.

El Perú ha intervenido en diferentes operaciones de paz, como las de Haití, República Centroafricana, Sudán y República Democrática del Congo, entre otras.

Igualmente, hay que señalar la relevancia de la participación peruana en la lucha contra el cambio climático. El Perú fue sede en 2014 de la vigésima Conferencia de las Partes (COP20), de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en la cual se diseñó la ruta para el Acuerdo de París que se adoptó en 2015.

Asimismo, ha tenido una actuación destacada en el tratamiento de temas como la lucha contra la corrupción y contra el tráfico ilícito de las drogas, la apuesta por el desarrollo sostenible y por la promoción de la salud universal, el trabajo decente y los derechos de los pueblos indígenas, entre otros. En esa línea, se puede afirmar que existe una capacidad peruana de influir en las negociaciones que buscan promover los derechos de las personas e impulsar los intereses nacionales en los organismos internacionales.

Quisiera, igualmente, destacar el relacionamiento del Perú con el Asia-Pacífico por medio del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), establecido en 1989 y compuesto por 21 economías que tienen el objetivo de crear mayor prosperidad para sus habitantes por medio de la integración económica y la promoción de un crecimiento equilibrado inclusivo, sostenible e innovador.

El APEC trabaja principalmente en torno a tres pilares: la liberalización del comercio y las inversiones, la facilitación de los negocios, y la cooperación económica y técnica. El Perú se unió a este importante foro en 1998, y ha sido sede de la cumbre en dos oportunidades: en 2008 y en 2016.

Durante la Décima Cumbre de Líderes fue aceptado, junto con Rusia y Vietnam. Desde ese momento hasta la fecha, todavía no se han dado nuevos ingresos de economías para ser parte del APEC debido a que existe el compromiso de que los objetivos y los valores acordados se cumplan antes de aceptar otros miembros.

También se debe resaltar la actuación del Perú en la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde ha tenido y tiene un rol notable. Carlos Buller ha hecho referencia de la participación del canciller en 1959. La democracia es la piedra angular de la organización y, debido a eso, el fortalecimiento y la promoción

de la democracia, así como de la gobernabilidad, son relevantes para la OEA. De igual modo los derechos humanos y la seguridad hemisférica. El accionar del Perú en la organización, a lo largo de su membresía, ha sido constructivo, de apoyo a espacios de diálogo político en la región. Fue sede, en 2018, de la octava Cumbre de las Américas. En 2001, en una reunión de la OEA en Lima, fue suscrita la Carta Democrática Interamericana, cuya negociación fue liderada por el Perú.

## Referencias

### **Organización de las Naciones Unidas (ONU)**

<https://www.un.org/es/>

<https://research.un.org/es/docs/dev/>

<https://www.un.org/es/conferences>

<https://www.un.org/securitycouncil/es>

<https://www.un.org/sg/es/content/former-secretaries-general>

### **Organización de los Estados Americanos (OEA)**

<https://www.oas.org/es/>

<https://www.oas.org/es/temas/democracia.asp>

<http://www.oas.org/assembly2001/assembly/gaasambleasp/GAdemocracia.htm>

### **Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC)**

<https://www.apec.org>

<https://www.apec.org/about-us/about-apec/history>

### **Perú**

<https://www.gob.pe/rree>

[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/396707/Asuntos\\_Multilaterales.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/396707/Asuntos_Multilaterales.pdf)

# **Segunda parte**

Perspectiva  
contemporánea de  
la política exterior  
peruana (2001-2021)

# Reflexiones sobre la perspectiva contemporánea de la política exterior peruana (2001-2021)

*Por Allan Wagner Tizón*

Esta vez se reflexionará sobre lo que ha sido la política exterior del Perú en lo que va del presente siglo, y se realizará alguna proyección para los años que vienen.

He escogido cinco temas que les quiero proponer para examinar cuál ha sido el aporte que hizo la política exterior del Perú en cada uno de ellos y, por consiguiente, cuáles son las lecciones aprendidas y las conclusiones a las que se puede arribar en cada caso.

El primer tema se refiere al ámbito de la democracia y los derechos humanos; el segundo, a la integración y la coordinación latinoamericana; el tercero es sobre la apertura del Perú al exterior; el cuarto, sobre lo relacionado con el medio ambiente y el cambio climático; y, finalmente, el quinto trata acerca de lo que he llamado “Cerrando los límites del Perú”. Este último aborda de manera específica el proceso que seguimos ante la Corte Internacional de Justicia para la delimitación marítima con Chile.

Naturalmente, quedamos luego a disposición para atender las preguntas que los participantes tengan a bien formular.

En relación con el tema inicial, democracia y derechos humanos, lo primero que habría que destacar es la adopción de la Carta Democrática Interamericana, una iniciativa peruana que fue presentada en el marco de una conferencia de cancilleres de la OEA llevada a cabo en Lima en 2001 sobre la base de la experiencia

adquirida en estos temas durante la época del Gobierno del entonces presidente Alberto Fujimori. Como se recuerda, este fue un Gobierno que accede al poder por medio de los canales institucionales adecuados pero que, poco después, da un golpe de Estado y cambia la Constitución para posibilitar una reelección inmediata, para luego, por medio de una cuestionable interpretación de la Constitución, pretender un tercer mandato presidencial. Es el caso de un Gobierno elegido democráticamente que, con el correr de los años, va decayendo hasta convertirse en un Gobierno autoritario, una dictadura.

Es a partir de esa experiencia que el Perú, cuando retomó el cauce de la democracia, tuvo esta iniciativa, canalizada a través de la Cancillería. Es así que, después de una importante negociación liderada por su diplomacia, se logró la aprobación de esta carta, paradójicamente el mismo día en que tuvieron lugar los ataques contra las torres gemelas en Estados Unidos. Colin Powell, el entonces secretario de Estado de ese país, se encontraba presente en esta conferencia. Comprensiblemente, luego de aprobar el instrumento rápidamente regresó a Estados Unidos para atender la emergencia.

Este fue el origen de la Carta Democrática Interamericana, que consta de dos partes, básicamente.

La primera es de naturaleza preventiva, pues busca evitar que ocurra el proceso que he descrito: un Gobierno elegido democráticamente y que luego deviene en un Gobierno autoritario e, incluso, dictatorial. La segunda parte es sancionadora, que consagra los procedimientos ya existentes en el marco de la OEA (Resolución 1080) relativos a la eventual expulsión de la organización de un país miembro que, luego de las advertencias del caso, incurre en una violación fundamental de su orden institucional democrático.

En este sentido, podemos decir que el aporte real del Perú consistió en el establecimiento de mecanismos preventivos. Estos consisten, fundamentalmente, en una solicitud que hace un miembro o el Consejo Permanente de la OEA para atender el caso de un país que está atravesando por una crisis democrática, a efecto de recibir la colaboración de la organización y de los demás Estados miembros para prevenir un mayor deterioro del orden democrático en ese país.

El problema que se ha observado es que para la aplicación de este procedimiento se debe contar con la aquiescencia del país concernido. Ha ocurrido con cierta frecuencia que, cuando el Consejo Permanente ha querido aplicar los mecanismos de prevención de la carta, el país concernido se ha negado aduciendo que no estaba sucediendo ninguna erosión democrática allí. De este modo, la experiencia señala que, si bien la carta democrática es un instrumento importante, al ofrecer esas posibilidades, existe tal limitación.

Precisamente, se acaba de conmemorar el décimo aniversario de la adopción de la carta y, con ese motivo, se ha llevado a cabo una serie de reuniones

para reflexionar en torno a cómo mejorar su aplicación. Aun cuando no se trata de una propuesta formal, se viene conversando en el ámbito académico respecto de la posibilidad de crear una suerte de panel de personas elegidas a título personal que serían las que encenderían las luces ámbar ante el Consejo Permanente de la OEA y, en el caso de que empiece a suceder una erosión democrática en algún Estado miembro, sea sobre la base de sus recomendaciones que se pueda actuar, y que esta recomendación tenga la suficiente fuerza para que no haya la obstrucción de parte del país concernido. En todo caso, de lo que se trata es de perfeccionar la aplicación de la carta, no de modificarla.

Otro aspecto que también resalta en el tema de la democracia durante este periodo es la iniciativa peruana para la creación del llamado Grupo de Lima en 2017, como respuesta a lo que venía ocurriendo en Venezuela. El Gobierno del presidente Hugo Chávez fue elegido democráticamente, pero se transformó en un régimen autoritario y despótico hasta, finalmente, devenir en una dictadura bajo el mando de Nicolás Maduro. En la declaración que estableció el grupo, se proclamó ante la comunidad internacional que en Venezuela había una dictadura y que debía ser considerada como tal por la comunidad internacional. La idea era propiciar acciones que pudieran conducir a la celebración de elecciones libres conforme a los estándares democráticos y bajo supervisión internacional. Como sabemos, esto no ha sido posible y el régimen de Maduro se ha entronizado en el poder y tiene copadas todas las instituciones y todos los resortes políticos, al punto de que el esfuerzo de la oposición democrática, aún con mayoría en la Asamblea Nacional, no ha podido alcanzar ningún resultado.

Luego de la expiración del mandato de la Asamblea Nacional de Venezuela se ha llegado a un punto de quiebre, pues la mayoría democrática se desvaneció. Incluso la designación de Juan Guaidó como presidente provisional o encargado, con el mandato de conducir un proceso electoral, se encuentra en una suerte de suspenso. Esta situación planteó la necesidad de reexaminar la acción internacional y los buenos oficios destinados a encarrilar adecuadamente la situación política venezolana. De esta manera, se genera un proceso de convergencia entre el Grupo de Lima y el Grupo Internacional de Contacto, integrado fundamentalmente por países europeos, incluido Rusia. Sin embargo, luego de un inicio alentador propiciado por el liderazgo de Noruega y la disposición de México para acoger las reuniones, no se pudo llegar a un acuerdo, y todo se truncó poco después, luego de la captura y extradición de un renombrado agente de la corrupción en Venezuela, hecho que fue utilizado como pretexto por parte del régimen de Maduro para suspender todo diálogo hasta la fecha. Habrá que ver qué otras medidas se pueden tomar para retomar las conversaciones e ir construyendo el camino para que exista un entendimiento entre el régimen de Maduro y la oposición democrática, y poder, finalmente, realizar elecciones bajo estándares democráticos y observación internacional.

Se trata de una asignatura pendiente que influye de manera importante en las relaciones regionales, a lo que se suma el hecho de que cinco millones de venezolanos han emigrado, un millón doscientos mil al Perú, expresión de la tragedia humanitaria que se está dando en ese país.

Para concluir esta parte, cabe también mencionar lo que está sucediendo en Nicaragua. Como sabemos, Manuel Ortega acaba de perpetrar elecciones, y digo perpetrar porque no ha tenido ninguna característica democrática en absoluto. Por este medio ha logrado una elección para un cuarto periodo, enfrentándose a candidatos en la cárcel. Es decir, el régimen de Ortega en Nicaragua, quien en su momento encabezó el régimen sandinista para la lucha contra la dictadura de Somoza, se ha convertido en una dictadura sumamente corrupta. De esta manera, pues, tenemos otro caso en la región que ya ha hecho crisis. Distintos países han emitido pronunciamientos, entre ellos el nuestro, así como una carta que hemos firmado excancilleres latinoamericanos dirigida a la OEA solicitando que se aplique la Carta Democrática Interamericana.

Estos son aportes concretos que la política exterior peruana ha hecho para favorecer la democracia y los derechos humanos en nuestra región. Es un camino difícil y duro, porque todo lo que tiene que ver con medidas que se toman con relación a otros países puede ser tildado —y de hecho lo es— como injerencia en asuntos internos, cuando en realidad, al estar estas medidas basadas en un compromiso internacional —como es el caso de la Carta Democrática Interamericana—, no constituyen una injerencia en absoluto.

El segundo tema que quería compartir con ustedes tiene que ver con los aportes del Perú al proceso de integración y coordinación latinoamericana. En primer lugar, debemos mencionar el auge y declive de la Comunidad Andina durante estos últimos 20 años. Auge, pues a comienzos de los años 2000 se llevaron a cabo importantes avances en materia de cooperación política, lográndose aprobar, por ejemplo, una cláusula democrática. Del mismo modo, se entablaron negociaciones con terceros países, particularmente con la Unión Europea y Estados Unidos, para establecer relaciones de cooperación. Lamentablemente, la elección del presidente Chávez y luego la actitud que él tomó de confrontación con Estados Unidos se tradujeron en un cuestionamiento del proceso de integración andino. El presidente Chávez tildaba a la Comunidad Andina de “engendro neoliberal sometido a los arbitrios de Estados Unidos”. Obviamente esto no era así, pero ese era el argumento que utilizaba, al punto de que luego decidió el retiro de Venezuela de la comunidad, que quedó con cuatro miembros. De hecho, en aquel entonces Bolivia, bajo la presidencia de Evo Morales, estuvo también cerca de dejar la comunidad. Fue solo en virtud de una importante colaboración de la Unión Europea que Bolivia conservó su membresía, participando normalmente en sus diversos mecanismos.

Pero no cabe duda de que la dimensión política que les mencionaba simplemente se extinguió, y, así como se extinguieron las iniciativas políticas, también

otros aspectos del proceso de integración decayeron. Es así que, hoy en día, la comunidad ha quedado reducida a lo que es la agenda básica de integración, que es la zona de libre comercio. No deja de ser relevante, sin embargo, porque este espacio de intercambios es un mercado sobre todo para pequeñas y medianas empresas. De esta manera, pues, aun cuando esté reducida a su expresión básica, la Comunidad Andina sigue teniendo relevancia para el Perú.

Ahora bien, el compromiso peruano en materia de integración también quedó reflejado en la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, consecuencia, primero, de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), promovida por Brasil y respaldada por el resto de los países de la región. El Perú se interesa de manera especial y, en alianza con Brasil, se propone expandir esta cooperación en materia de desarrollo de infraestructura a los aspectos de cooperación política y de integración comercial; y es en ese contexto que el Perú firma un acuerdo de libre comercio con los países del Mercosur como un paso hacia ese objetivo y, finalmente, en la Cumbre del Cusco nace la Comunidad Sudamericana de Naciones en el año 2004. Este fue, como digo, también un destacable aporte del Perú. Lamentablemente, la ideologización que comenzó a primar en el proceso de integración y de coordinación latinoamericano, impulsada por el presidente Chávez, llevó a que se comenzaran a desvirtuar estos mecanismos. Según el presidente Chávez, era necesario avanzar hacia algo más importante políticamente, y eso lleva a la creación de la Unasur en el año 2008.

Luego, pasados los años, debido a su sesgo ideológico, vino el decaimiento y parálisis de la Unasur. Es lamentable que esta iniciativa no solamente extinguiera la Comunidad Sudamericana de Naciones, que era algo bastante práctico y operativo en tres campos de acción fundamentales, como son la integración física, la cooperación política y la integración comercial, para ser reemplazada por un organismo que pretendió mucho, pero que no logró nada.

Algo similar ocurrió con un proceso parecido, el del Grupo de Río. El Perú, como ustedes saben, fue uno de los fundadores de este grupo, como una derivación del Grupo Contadora y del Grupo de Apoyo de Lima que creamos en 1985 para gestionar la paz y la democracia en Centroamérica. Como resultado de esta experiencia de trabajo es que se crea el llamado Grupo de los Ocho y, una vez que se amplía a otros países, asume el nombre de Grupo de Río, por ser la ciudad donde los ocho cancilleres firmamos la creación de este mecanismo de consulta y concertación política.

El Grupo de Río fue muy eficaz en su funcionamiento como foro de coordinación política mientras estuvo integrado por un número relativamente reducido de países. A medida que fueron incorporándose otros países de la región, la calidad de la interlocución y de la coordinación política se fue deteriorando. Luego sucedió lo que he mencionado en relación con la Comunidad Sudamericana de Naciones

y la Unasur. La influencia de Chávez con la anuencia de otros países lleva a que el Grupo de Río sea sustituido por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en el año 2010. Del pragmatismo pasamos a la ideologización, y la Celac hasta el momento no ha producido resultados importantes. Abarca a todos los países de la región, incluyendo a Cuba; o sea, no tiene la cláusula democrática que tenía el Grupo de Río y existe, pero con resultados poco halagüeños.

Otro importante aporte del Perú fue la creación de la Alianza del Pacífico. Esta fue una iniciativa del Perú durante el gobierno del presidente Alan García, que es acogida inmediatamente por Chile y luego por Colombia y por México. Estos cuatro países firmaron en el año 2011 la creación de la Alianza del Pacífico como un mecanismo pragmático de integración. Es decir, pasamos, pues, de la ideologización que algunos pretendían al pragmatismo. La Alianza del Pacífico ha logrado en la parte comercial la liberación del comercio que se había propuesto; también ha avanzado en otros aspectos que tienen que ver con el mejoramiento de las cadenas productivas en la región, e incluso en aspectos de intercambio estudiantil, etcétera, de manera que es algo que va avanzando. Fundamentalmente, la Alianza del Pacífico se basa en el concepto de que lo importante es la concertación de políticas básicamente similares entre los países que permitan adoptar acuerdos y, por consiguiente, avanzar en este camino.

Un poco como corolario de lo que hemos visto en relación con este punto de la integración y la coordinación latinoamericana, podemos deducir que la ideologización de estos procesos es lo que ha ido conduciendo a su perturbación y, finalmente, hacia su fracaso. Asimismo, se constata que es necesario que, como ocurre en la Unión Europea, donde hay países con gobiernos que tienen ideologías diferentes, exista una capacidad para trabajar juntos. Creo que esta es una lección que debemos sacar; todo esto fruto de aportes que el Perú ha hecho durante estos años.

En relación con el tercer tema, este nuevo siglo trajo consigo, luego de la estabilización de la economía, una importante apertura hacia el exterior. Es decir, el Perú dejó de mirarse al ombligo y decidió ver el mundo. Esto tuvo como antecedente la negociación para la ampliación y renovación de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas en Estados Unidos. Los cuatro países andinos que participamos en este esquema trabajamos intensamente en Washington para lograr la ampliación y renovación de este régimen. En el contexto de estas gestiones se da la visita, por primera vez al Perú, de un presidente en ejercicio de Estados Unidos, el presidente George W. Bush. En esta ocasión, el presidente Toledo invitó a sus colegas de Chile, Colombia y Bolivia para que vinieran al Perú a reunirse con el presidente Bush. Este fue el punto de partida de las negociaciones del tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Este tratado significó concretar un instrumento de gran importancia y dimensión, que no se limita a lo comercial, pues abarca un conjunto de disciplinas vinculadas como la propiedad intelectual, entre otras, que fue el punto de partida

de una serie de negociaciones que han llevado a que el Perú haya podido concretar a la fecha 21 acuerdos comerciales preferenciales con 54 países de cuatro continentes, que cubren más del 90% de las exportaciones peruanas. Se trata, pues, de algo sumamente importante, en cuyo logro la Cancillería tuvo un papel fundamental, conjuntamente con el Ministerio de Comercio.

Igualmente, en lo que se refiere a esta apertura al exterior, cabe mencionar también la participación del Perú en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 1998. Como sabemos, el APEC está constituido por 21 de las más importantes economías del mundo, y el Asia-Pacífico es, sin duda, el ámbito natural de expansión del Perú. Esto ha sido significativo en gran medida. Se han realizado en el Perú dos cumbres del APEC, en 2008 y en 2016. El Perú ha propuesto, además, ejercer nuevamente la cumbre en 2024. La Cumbre de Lima del año 2016 fue de especial relevancia porque se esbozó un conjunto de principios para que los países miembros del APEC evolucionen de un foro de cooperación comercial y económica hacia un acuerdo de libre comercio más completo, no dentro, sino paralelo al APEC. Esta idea quedó plasmada en la Declaración de Lima de 2016.

El Perú también ha contribuido de manera muy importante al diseño de la Visión de Putrajaya, que plantea hacia dónde debiera dirigirse el APEC en el horizonte de 2040. Para este fin, se constituyó un grupo que fue presidido también por el Perú. Este grupo trabajó intensamente, y yo diría que dentro del conjunto de elementos que contiene destacan tres. En primer lugar, continuar insistiendo en que el APEC debe trabajar hacia la ampliación del comercio y las inversiones entre los países miembros, incluyendo un elemento muy importante, como es la redistribución. De esta manera, se toma conciencia de que las desigualdades entre los países miembros del APEC no han disminuido lo suficiente y de que es necesario poner énfasis en este aspecto. El segundo elemento plantea la problemática de género, es decir, la incorporación plena de la mujer en el proceso productivo de los países, estableciendo una serie de elementos que contribuyan a este fin, incluyendo aspectos como la capacitación y los regímenes laborales adecuados. El tercero se refiere a la economía digital. Se toma conciencia de que hemos ingresado a lo que en el Foro de Davos se llamó la Cuarta Revolución Industrial. Aunque la pandemia ha ocasionado algunos retrocesos, este es un proceso que va adelante y es muy importante que trabajemos en el marco del APEC para que el Perú se beneficie de un desarrollo en este ámbito. Quien no se incorpore a la economía digital simplemente quedará marginado del proceso económico internacional.

En este encuentro se realiza una reunión virtual de cancilleres y ministros de comercio del APEC<sup>1</sup>, y esperamos que para el año 2024 podamos tener nuevamente la cumbre del APEC en el Perú.

---

1 La reunión tuvo lugar el 12 de noviembre de 2021.

Otro aspecto que también vale mencionar en relación con la apertura del Perú hacia el exterior es nuestra participación en el llamado —en términos muy asiáticos— Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, más conocido por sus siglas CPTPP. Justamente días antes de concluir el mandato del presidente García, se logró, mediante una acción conjunta de la Cancillería y el Ministerio de Comercio, que el Congreso de la República ratifique este tratado, con lo cual el Perú es ya miembro pleno del CPTPP. Este tratado incluye 11 economías muy grandes del Asia-Pacífico. Lamentablemente, el presidente Donald Trump excluyó a Estados Unidos de este acuerdo. No obstante, va encaminado y de alguna manera se convierte en la avanzada de lo que sería la gran área de libre comercio y de inversiones del Asia-Pacífico, o sea, este APEC enriquecido que se acordó en la Cumbre de Lima de 2016.

El cuarto tema que quiero tratar con ustedes es el referido al medio ambiente y el cambio climático. En este ámbito, la Cancillería también ha tenido un importante liderazgo. Esto se explica, entre otras razones, por el hecho de que el Perú es altamente vulnerable al cambio climático. Se encuentra entre los países más vulnerables, de manera que no se trata únicamente de un interés por un problema global, sino que es un problema muy concreto que enfrentamos, lo que ha propiciado que la política exterior peruana priorice todo lo referido al medio ambiente y el cambio climático de forma específica. El Ministerio del Ambiente, por supuesto, participa activamente en este asunto. La Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático número 20 (COP20), que se realizó en Lima en el año 2014, fue muy importante porque planteó los temas fundamentales de carácter vinculante en relación tanto con la mitigación como con la adaptación al cambio climático. Esto sirvió de base para los acuerdos que tuvieron lugar en el año 2015 en la COP21 en París. El aporte del Perú fue, en este sentido, sumamente relevante para llegar al Acuerdo de París, que busca evitar un incremento de la temperatura global mayor a dos grados y que se realicen esfuerzos para que este aumento de la temperatura no supere los 1,5 grados. En este momento la temperatura promedio viene aumentando con respecto a la era preindustrial, de manera que estamos casi llegando al límite máximo deseable de 1,5 grados. Más allá del aumento de 1,5 grados, las consecuencias del cambio climático serían catastróficas. Hay conciencia de eso, pues está probado científicamente.

Otro acuerdo muy importante ha sido alcanzar la neutralidad de carbono en la segunda mitad de este siglo. La idea es que después de 2050 las emisiones de gas de carbono tengan equivalencia con el carbono que recuperan los bosques y con todo aquello que sirve para neutralizar dichas emisiones. En este momento, como sabemos, se está realizando la COP26 en Glasgow, y hay noticias de todo tipo sobre las negociaciones que están teniendo lugar. Se acordará, sin duda, mantener los objetivos del Acuerdo de París, porque ya hay conciencia de que un aumento de la

temperatura por encima de los dos grados sería demasiado, de manera que se van a hacer esfuerzos para no superar los 1,5 grados.

También hay un acuerdo que se ha mencionado a través de los medios de comunicación para detener la deforestación, lo que sería algo novedoso, porque hasta el momento el énfasis ha estado puesto en limitar las emisiones de carbono que se producen a través de los combustibles fósiles. Un acuerdo se estaría trabajando para reducir también las emisiones de gas metano, el segundo elemento que contribuye a dañar el medio ambiente. Esperemos, pues, que los resultados de la COP26 en Glasgow sean fructíferos. Este es un tema que el Perú ha trabajado mucho, como he señalado, y que deberá seguir siendo prioritario para su política exterior.

Para concluir, entraremos al tema “Cerrando los límites del Perú”. Luego de los acuerdos de Brasilia, que cerraron los límites con el Ecuador, se había concluido todo lo que tenía que ver con los límites terrestres del Perú, pero quedaba el límite marítimo. En el año 1986 realicé una visita oficial a Chile y planteé la necesidad de negociar un acuerdo de límite marítimo. Ello dio origen al renombrado memorándum del embajador Juan Miguel Bákula, como resultado de la reunión que sostuvo, en calidad de enviado especial, con el canciller chileno y su plana mayor para explicar en detalle en qué consistía la necesidad de negociar un límite marítimo. Sin embargo, no fue posible lograr una apertura de parte de Chile para una negociación. La posición de Chile, que al comienzo dijo que iba a estudiar el tema, cambió para negar la existencia de cualquier tema de conversación con relación al límite marítimo. Esta posición la mantuvo Chile permanentemente. Luego, en el año 2004 se da un paso muy importante con el llamado “ultimátum de 2004”, es decir, la nota que envía el canciller del Perú a la canciller de Chile señalando que el Perú planteaba el inicio de negociaciones de un tratado de límites marítimos con Chile y que fijará la fecha para iniciar dicha negociación.

La respuesta de Chile, como era de esperar, fue negativa, diciendo que no había nada que negociar, lo que dio lugar a que pudiéramos aplicar el Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas, más conocido como Pacto de Bogotá. Este establece que, cuando dos países tengan una controversia que no pueden resolver a través de las modalidades propias del derecho internacional, entonces se comprometen a recurrir a la Corte Internacional de Justicia.

Es así, pues, que el Perú plantea el 16 de enero de 2008 su demanda ante la Corte Internacional de Justicia contra Chile, para que la corte estableciera el límite marítimo entre los dos países debido a que no existía un tratado sobre esta materia. Chile, por su parte, sostuvo que la Declaración de Santiago era un tratado de límites, cosa que el Perú pudo probar en sentido contrario. La corte lo reconoció de esa manera: no había habido un tratado de límites marítimos. Sin embargo, consideró que en la práctica se había dado una suerte de acuerdo tácito entre el Perú y Chile para que el paralelo fuera una forma de ordenar las pesquerías cercanas a la costa.

Según la información que la corte recogió respecto de lo que eran las pesquerías en la época, consideró que el paralelo que pasa por el Hito n° 1 debería mantenerse como límite en una extensión de 80 millas, y de ahí trazarse la línea equidistante a la proyección de la costa de ambos países, como sostenía el Perú.

Esto finalmente permitió a nuestro país recuperar 50 000 kilómetros cuadrados de mar, que constituye el 70% del área que el Perú reclamaba. Es decir, fue una solución favorable para nuestro país en doble sentido. Primero, porque permitió el reconocimiento de sus derechos en una magnitud sustancial, y segundo, porque esto se obtuvo a través de un procedimiento pacífico de solución de controversias.

También es importante señalar que, paralelamente, el Perú negoció con Ecuador muy intensamente un acuerdo del límite marítimo. Esto porque el paralelo que pasa por la frontera terrestre entre el Perú y Ecuador divide de una manera equidistante la proyección de sus costas. Esto se logra a través del Acuerdo por Intercambio de Notas de Contenido Idéntico del 2 de mayo de 2011, y tuvo doble importancia. Primero, al lograr también un acuerdo de límites con Ecuador, pero, al mismo tiempo, evitar que este país apareciera como tercero interviniente en el proceso que habíamos entablado contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia. Lo que obviamente pretendía Chile era que Ecuador interviniera sosteniendo su posición.

En fin, lo que cabe destacar de todo esto es que hubo una gran compenetración nacional en torno al proceso que llevamos a cabo ante la Corte de Justicia. Hubo un trabajo muy intenso tanto de la Cancillería como del Congreso, que constituyó una subcomisión especial para hacer seguimiento de las gestiones de la Corte Internacional de Justicia. Al mismo tiempo, la Cancillería realizó un trabajo sumamente importante para ilustrar a formadores de opinión tanto del Gobierno como del Congreso y de los medios de comunicación, el sector académico, sobre en qué consistía la controversia marítima con Chile, cuáles eran los derechos del Perú, pero, al mismo tiempo, cuáles eran las vulnerabilidades de la posición peruana. Esto permitió que hubiera un conocimiento bastante cabal en el país sobre la sustancia del proceso que estaba realizando ante la Corte Internacional de Justicia, una confianza en el equipo que conducía a este proceso y, finalmente, una conciencia de que el Perú debía aceptar el fallo de la corte cuando este se produjera, lo que ocurrió el 27 de enero de 2014 en los términos que he señalado.

En suma, el proceso ante la Corte Internacional de Justicia abarcó a dos Gobiernos sucesivos, el equipo se mantuvo durante todo el periodo de seis años que duró el proceso y fue enriquecido con asesores externos. Hubo, además, una compenetración nacional en torno a este tema.

En definitiva, fue una genuina política de Estado que permitió culminar de manera exitosa el proceso ante la Corte Internacional de Justicia. Es la principal lección que los peruanos debemos sacar. Es decir: debemos tener políticas de Estado, políticas que nos unan para resolver los problemas que tengamos, cualquiera que sea su naturaleza.

# El Perú en el contexto internacional pospandemia

*Por Gustavo Meza-Cuadra Velásquez*

Mis palabras estarán, sobre todo, centradas en aquellos aspectos recientes del contexto internacional. En particular en el impacto que ha tenido y que tiene la pandemia del COVID-19, a fin de determinar los principales desafíos que viene enfrentando nuestra política exterior.

Una de las frases más citadas de Lenin es que hay décadas en las que no pasa nada y semanas en las que pasan décadas. Y eso es lo que ha sucedido con el mundo, y particularmente con América Latina, cuando se desató la crisis sanitaria. Con ella, se han acelerado algunas de las tendencias que ya percibíamos desde hace algunos años y han aparecido nuevos desafíos, así como también algunas oportunidades. Dos de las tendencias que más se mencionan son, primero, la erosión del orden internacional basado en normas, formado luego de la Segunda Guerra Mundial y que beneficia sobre todo a países medianos y chicos como el Perú; y, segundo, el tema de la creciente rivalidad, principalmente económica, entre China y Estados Unidos.

Cuando el Perú participó en el Consejo de Seguridad en los años 2018-2019, tuvimos, en pocos días, lo que se puede llamar *un baño de realidad* de lo que es el realismo político en su mayor expresión; es decir, cómo es que lo que cuenta esencialmente en los debates y en las discusiones en el principal órgano encargado de la paz y la seguridad internacionales es el interés puro duro de las grandes potencias, especialmente de aquellas que son miembros permanentes con derecho a veto. Vimos cómo se aprobaban resoluciones que llamaban a un alto al fuego en Siria

mientras seguían los bombardeos, algunos de ellos incluso con armas químicas; igualmente, cómo se decretaba un embargo de armas para Libia a fin de que las facciones en disputa no siguieran agravando la desastrosa situación humanitaria, mientras que los cargamentos de sofisticadas armas llegaban a los puertos del país a la vista y paciencia de todos.

Sin duda, las principales diferencias y enfrentamientos en aquel momento se producían entre Rusia y Estados Unidos, los cuales, como herencia de la Guerra Fría, tenían y tienen aún mayor presencia en varios países donde hay conflictos internos. Sin embargo, se percibía también un creciente interés y rol de China en muchos casos complejos que ven las Naciones Unidas, como son los de Corea del Norte, Sudán y Afganistán.

En ese contexto, lo que corresponde a un país mediano y comprometido con la paz internacional y el derecho internacional como el Perú es apelar a sus buenas relaciones con los principales actores, promoviendo el acercamiento de posiciones. Y, sobre todo, priorizar la protección de los más vulnerables —en este caso, las mujeres y los niños—, como lo hicimos en esta oportunidad.

Hoy, en un terreno más amplio en la política global se habla de una nueva guerra fría entre Estados Unidos y China. Como diplomáticos, ustedes como alumnos y muchos de los que participan conocen bien estas visiones, fundadas en el realismo político de Hans Morgenthau y sus seguidores, y ciertamente reconocemos su utilidad para el análisis. Pero también sabemos que, llevadas al extremo, pueden conducirnos a la simplificación. En este caso, si bien verdaderamente hay similitudes con este periodo que hubo entre Estados Unidos y Rusia, hay que tener cuidado. Entre otros asuntos, se debe tener en cuenta la gran vinculación económica y de inversiones y comercio que existe entre Estados Unidos y China, que no se daba entre la Unión Soviética y Estados Unidos, así como el hecho de que la actual competencia no se percibe, por lo menos hasta el momento, una disputa ideológica como la que se daba entre capitalismo y comunismo después de la Segunda Guerra Mundial, y que llevó a la estrategia de la contención.

En tiempos recientes, varios expertos estadounidenses han venido señalando los riesgos de esta rivalidad; algunos incluso advirtiéndolo que puede ser no solo una guerra fría, pues podría calentarse. Adicionalmente, hay dos elementos más que no se toman suficientemente en cuenta en estos análisis. De los autodenominados *realistas* o *pesimistas*, el primero es la imperiosa necesidad que tienen ambas potencias de seguir cooperando en el tema del cambio climático, que se ha convertido en un desafío existencial para toda la humanidad, como nos lo ha recordado el embajador Wagner. Al igual que lo que ocurrió en la COP21, cuando el convenio entre Estados Unidos y China resultó clave para alcanzar el Acuerdo de París sobre cambio climático. Hoy ambos países han anunciado en Glasgow, en la COP26, el reforzamiento de su cooperación durante la próxima década, con miras a alcanzar el objetivo de limitar el incremento de la temperatura global a 1,5 grados.

Esta noticia ha sido muy bien recibida, luego de que surgieran dudas acerca del compromiso de China por la ausencia de su jefe de Estado y su no participación en el acuerdo para reducir las emisiones de metano, al que también ha aludido el embajador Wagner.

El segundo elemento que se debe considerar al comparar estas dos “guerra frías” es la existencia de un ámbito nuevo que está cambiando la naturaleza de las relaciones internacionales: el creciente peso específico de las grandes empresas digitales con intereses globales en ambos países, algunas de las cuales superan en peso de influencia a muchos países del mundo; y, lo que es más interesante, que en algunos casos pueden jugar un rol constructivo para evitar que esta rivalidad escale, pues se benefician más de sistemas abiertos y de cooperación que de los controles y el enfrentamiento. Facebook, Google, Apple y Twitter, entre otras estadounidenses; y Alibaba, Tencent, TikTok, ByteDance, Huawei, entre otras chinas.

Este mundo digital que estamos viendo es, además, uno de los sectores que más se han acelerado con la pandemia. Todavía es temprano para evaluar el impacto que están teniendo estas nuevas tecnologías en las relaciones internacionales y en las políticas exteriores.

La aplicación Zoom es, sin duda, una herramienta de la diplomacia que ha venido para quedarse, pero no reemplazará a la diplomacia presencial, que es indispensable para toda negociación efectiva. Facebook, Twitter e Instagram son utilizados por la mayoría de las cancillerías en la recientemente denominada *diplomacia pública*, pero aún la *big data* se usa de manera incipiente y todavía no imaginamos cómo nos cambiará la vida la inteligencia artificial, y menos el metaverso, que ya algunos ven como el gran cambio digital o la nueva internet en la que vienen trabajando empresas como Facebook.

El peligro es que todas estas herramientas también tienen sus implicancias para la seguridad, pues, con el creciente uso de drones en conflictos, ya hizo su aparición la inteligencia artificial en este escenario. Lo que parecía ciencia ficción ya es una realidad desde marzo de 2020, cuando una de las partes en conflicto en Libia programó un dron militar de fabricación turca denominado Kargu-2 para atacar tropas enemigas sin necesidad de solicitar autorización de su comando. Y así lo hizo, de acuerdo con un informe del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas.

La otra gran amenaza es el cibercrimen: estamos hablando no solo de instrucciones en los sistemas y en las bases de datos de otros países, sino de medidas más agresivas, como ataques a los sistemas de control de centrales de energía y otras infraestructuras. Hay casos reportados y varias acusaciones mutuas entre varias potencias.

El elemento positivo de todos estos desarrollos es que existen países como el Perú, que aún consideran que la mejor manera de hacer frente a todos los desafíos sigue siendo el multilateralismo; es decir, la búsqueda de soluciones consensuadas

en la comunidad internacional, de forma que se mantenga y se refuerce el actual orden internacional basado en normas que, como señalamos, hace varios años viene siendo erosionado.

Las Naciones Unidas no son perfectas; sin embargo, hasta el momento han evitado una conflagración mundial. En ese sentido, tenemos que renovar el multilateralismo haciéndolo más pragmático y buscando agrupaciones entre países con afinidades mayores en temas que sean prioritarios y urgentes. Recuerdo que eso fue precisamente lo que hicimos apenas se desató la pandemia, y me tocó dirigir en la Cancillería esfuerzos en favor de un multilateralismo renovado para enfrentar de manera conjunta y eficiente la crisis. Pero, lamentablemente, en muchos casos los países no pasaron de la palabra a los hechos. Por momentos había una sensación de “sálvese quien pueda”, en especial para conseguir equipos de protección personal y ventiladores, y luego las vacunas. Debemos, pues, invertir esfuerzos para evitar que en las nuevas amenazas, que necesariamente vendrán, nos encontremos divididos como en esta ocasión.

Pero no todo es malo. Cuando pensamos en que el mundo está muy dividido e inestable, también hay que tomar conciencia de un desarrollo positivo de las últimas décadas: la creciente importancia que le otorgan los países al denominado *soft power* o *poder blando*, en contraposición con el poder militar y económico. Han pasado varias décadas desde que el académico estadounidense Joseph Nye acuñara este término, y hemos visto cómo grandes, medianos y pequeños países han invertido e invierten en desarrollar este poder blando, que es una más inteligente y eficiente forma de ganar influencia que el uso de la fuerza militar. En su origen, Nye destacó tres pilares esenciales de este poder blando: los valores políticos, la cultura y la política exterior. Pero el concepto se ha expandido, y ahora incluso existen *rankings* globales para comparar el *soft power* de los diferentes países.

Si consideramos la enorme influencia de Hollywood y, más recientemente, la de Bollywood, estamos hablando de *soft power*. Lo mismo cuando vemos cómo los países compiten para albergar grandes eventos deportivos, como la Copa Mundial de Fútbol. El caso más impresionante es el de Qatar, con solo dos millones y medio de habitantes y sin tradición en este deporte, que ha invertido cifras impresionantes en este proyecto del mundial esperando que les reditúe en imagen. Uno de sus vecinos, los Emiratos Árabes Unidos, viene llevando a cabo con gran éxito la Expo 2020 Dubái, donde, precisamente, los países compiten por este *soft power* a través de sus originales y futurísticos pabellones, entre los que destaca el nuestro como uno de los más visitados. Abu Dabi, por su parte, ha inaugurado hace poco una filial del Museo del Louvre en un bello e inmenso local diseñado por un arquitecto francés, proyecto que, se piensa, tendría un costo cercano a los US\$ 2000 millones, precisamente buscando ese *soft power*. Países como el Perú no cuentan con esos recursos, pero una buena gestión y la continuidad en el trabajo durante más de un gobierno ha permitido esta participación exitosa en la Expo 2020 Dubái.

Hoy también nos hemos convertido, sin exagerar, en una potencia global en el tema gastronómico, y un reciente libro inglés, *El nuevo juego*, de autor británico, habla precisamente sobre cómo los países desarrollan este *soft power*. En la sección de América Latina se hace una referencia específica a las gastronomías del Perú y de México. Entonces, no todo es tensión o enfrentamiento: mediante el *soft power*, los países podemos competir sin llegar al conflicto.

Finalmente, unas palabras sobre América Latina y el Perú, y sus desafíos presentes. No somos ajenos a los problemas planteados y a la pandemia, que nos ha puesto un desafío mayor. En el tema de las rivalidades de las grandes potencias, aunque mantenemos excelentes relaciones de cooperación con todas, un agravamiento de las tensiones principalmente entre China y Estados Unidos puede complicar nuestro accionar internacional, como cuando tengamos que pronunciarnos sobre temas en los que nuestros socios puedan tener posiciones contrapuestas. Pero lo más grave es que la crisis sanitaria nos ha golpeado de manera desproporcionada como región. Tenemos el 8,4% de la población mundial, el 20% de los casos y el 30% de los muertos. La Cepal indica que 23 millones de latinoamericanos han regresado al nivel de pobreza.

Por ello, la diplomacia regional tiene una doble tarea. Por un lado, debemos prepararnos para hacer frente a los desafíos que se ya veían venir de años anteriores, principalmente un mundo más tensionado y polarizado, la amenaza del cambio climático y la emergencia de un mundo digital en el que la región queda rezagada; y, paralelamente, nuestra acción internacional deberá estar cada vez más alineada con el gran esfuerzo en inversión social que deberán hacer nuestros países para reducir las grandes brechas sociales, la exclusión, la informalidad y la deficiente infraestructura en salud que ha desnudado la pandemia. Ello sin descuidar la tradicional labor de promoción económica a favor del comercio, las inversiones y el turismo, hoy más necesarios que nunca para el crecimiento económico. Otros temas clave de la coyuntura son el de cambio climático, como hemos dicho, y uno vinculado a este cambio climático: la protección de los océanos. Otro tema es el de las migraciones, que se seguirán incrementando debido a los problemas económicos que vivimos.

En suma, debemos promover los objetivos de desarrollo sostenible, que, de alguna manera, se han ralentizado por la crisis sanitaria. Igualmente, es esencial fortalecer una diplomacia digital y, finalmente, buscar de manera transversal la implementación, en los contextos interno y externo —en particular teniendo una cultura tan importante—, de este *soft power* al que hemos aludido en sus tres pilares: los valores políticos, la democracia y el estado de derecho. Finalmente, implementar una activa política exterior que use de manera intensiva estas herramientas de la diplomacia digital citadas.

# El Perú ante los grandes temas de la agenda mundial

*Por Marcela López Bravo*

Considero oportuno hablar de un tema de actualidad que se ha convertido en fundamental para la agenda política internacional, por el impacto que tendrán sus resultados: la Conferencia de las Partes (COP26) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se está llevando a cabo en Glasgow, Escocia, y que finalizará el 12 de este mes.

Nos preguntaremos lo siguiente: ¿Por qué es tan importante este encuentro sobre el cambio climático? ¿Qué tiene que ver con la agenda de política exterior de nuestro país?

Es un tema de la mayor importancia para el Perú, por ser un país megadiverso, amazónico y marítimo que viene siendo afectado por el proceso irreversible del calentamiento global del planeta, cuyos efectos son ponderados como catastróficos por la ciencia, lo que lo convierte en parte relevante en las agendas de trabajo de nuestro país, de orden bilateral y multilateral.

Existe un antecedente importante para nuestro país, al haber sido Lima la sede de la COP20 en 2014, cuando nuestros negociadores, representados por el Ministerio del Ambiente, en calidad de presidente, y por la Cancillería, lograron encaminar positivamente el terreno para que un año después, en 2015, se suscribiera el Acuerdo de París durante la COP21, en Francia. Justamente, son los logros que esperan ejecutar actualmente los 197 países que la suscribieron.

Seis años después, nos encontramos en la COP26, en plena lucha para que se cumpla lo acordado en el Acuerdo de París, con dos grandes preocupaciones: la

primera, relacionada con la COP25 (llevada a cabo en Madrid el año pasado), en la cual, a pesar de la urgencia de adopción de decisiones, la comunidad internacional se quedó muy lejos de mostrar las medidas que exige el Acuerdo de París. La segunda, una preocupación por las desalentadoras conclusiones de un reciente informe, difundido en agosto último, respecto a la gravedad del aumento de las temperaturas y las consecuencias climáticas en el mundo, elaborado por científicos del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) de las Naciones Unidas, “creado en 1988 para facilitar evaluaciones integrales [de] conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas [y] posibles repercusiones” (IPCC, s. f.), de acuerdo con lo señalado en el boletín de la organización ambientalista The Nature Conservancy, en su edición del 20 de marzo de 2022, en el que evalúa los objetivos de este panel.

Por lo tanto, la COP26 es un reto para lograr el avance hacia una economía neutra en carbono de cara al año 2050, así como para comprometer la cooperación internacional, incluyendo el aumento de los fondos de los países desarrollados para combatir el cambio climático y plantear un futuro sostenible con menores emisiones de carbono, pues, “si bien actualmente el termómetro ha aumentado en torno a 1,1 °C, el mundo ya se está viendo afectado por desastres cada vez más intensos y frecuentes, desde inundaciones hasta olas de calor, [sequías] e incendios devastadores” (Deutsche Welle, 2021).

Se puede señalar que ha habido importantes reuniones previas a la COP26:

- Una de ellas, el Diálogo sobre el clima de Petersberg, desarrollada en Alemania del 6 al 7 de mayo, contó con la participación de 30 naciones por vía virtual, para hacer avanzar la acción internacional sobre el cambio climático y demostrar que muchos países ya están preparando programas de estímulo para sus economías.
- La pre-COP26, en Milán, Italia, que finalizó el pasado 2 de octubre con el compromiso de más de 90 países de contribuir a la descarbonización y a mantener el calentamiento global por debajo de 1,5 °C, y en la que Egipto fue nominado para albergar la próxima COP27.
- Igualmente, en abril último, el presidente Biden convocó a la Cumbre de Líderes Climáticos en la búsqueda de demostrar que su administración está preocupada con el tema del cambio climático, después de los años de la administración Trump, que dejó de lado sus compromisos.
- La Reunión del G20 en Roma, que anunció la necesidad del éxito de la COP26, pero sin adoptar ninguna medida.

Durante el desarrollo de la COP26, algunos países signatarios han mostrado

reticencia (ya desde los últimos años) para reconocer el objetivo del Acuerdo de París (Deutsche Welle, 2021); por ejemplo, Arabia Saudí, Rusia, China y Estados Unidos, principales economías del planeta y mayores contaminantes.

En la pre-Cumbre, en el caso de Estados Unidos, el jefe de la delegación, John Kerry, explicó que llegar “al menos en 1,5 grados es un objetivo que se puede lograr porque lo pide la ciencia”. Por su parte, el expresidente Obama, cuya administración fue muy favorable al Acuerdo de París, tuvo un rol relevante para influir favorablemente en las decisiones que se vienen adoptando.

Hay que descartar la importancia del papel que juega el Reino Unido como anfitrión, uno de los países responsables del cambio climático debido a la contaminación histórica de sus industrias, por lo que ha presentado propuestas para que su país sea sede del primer “centro financiero neto cero de carbón”. Para ello, ha propuesto que en 2023 la mayoría de las grandes empresas e instituciones financieras de su país deberán establecer planes detallados hacia un futuro con bajas emisiones de carbono. Sin embargo, la oposición al Gobierno asegura que estas metas serán difíciles de concretar.

En el primer día de la COP26, India —segundo mayor consumidor de carbón del planeta, de donde genera aproximadamente el 70% de su energía eléctrica— hizo el compromiso de tener cero emisiones netas para el año 2070. También anunció que para 2030 habrá instalado 500 gigavatios de capacidad renovable.

Por su parte, Australia ha expresado reticencia en adoptar medidas para reducir sus emisiones, a pesar de que sus bosques se incendian como consecuencia del calentamiento global.

Como país afectado por el cambio climático, ¿cuál es la posición del Perú en la COP26? El Perú cuenta con la Ley Marco sobre Cambio Climático y su Reglamento, que ha permitido presentar en esta conferencia avances en el proceso de implementación de las contribuciones nacionales determinadas (NDC, por las siglas de *nationally determined contributions* en inglés), conforme lo requiere el sentido de urgencia y ambición planteado para la COP26.

Nuestra delegación ha señalado que, pese a la pandemia por el COVID-19, las labores para identificar las NDC siguen, especialmente con la actualización de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050 (ENCC 2050), la cual ya está registrada el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan), a través del cual el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) coordina el proceso de planeamiento estratégico nacional. Es decir, como una política de Estado.

Se ha indicado que esta Estrategia Nacional nos da una agenda de trabajo a 2050 y nos deja las tareas que fomentan las metas al año 2030, con “una visión para lograr la neutralidad del carbono y la resiliencia de nuestros ecosistemas, medios de vida, y sistemas productivos y de infraestructura” (Chacón, 2021).

Igualmente, se ha hecho énfasis en que, en el marco de esa ley sobre el cambio

climático, existen 154 medidas como parte de las NDC, de las cuales 92 atañen a la adaptación de las áreas de salud, agricultura, agua, bosques, pesca y acuicultura.

En lo que se refiere a mitigación, se destacaron 62 medidas en sectores como energía (combustión estacionaria y móvil), procesos industriales, agricultura, uso de suelo, silvicultura y desechos (Chacón, 2021).

Es importante señalar que se puso énfasis en el equilibrio equitativo entre mitigación y adaptación, y que es necesario el apoyo financiero y tecnológico, dado el esfuerzo que hace nuestro país en estas áreas, teniendo en cuenta que el Acuerdo de París confirma que debe haber iniciativa de los países desarrollados en cuanto a la prestación de asistencia financiera a las naciones menos dotadas y de mayor vulnerabilidad, mientras que se alienta a aportar contribuciones voluntarias a fin de fomentar compensaciones (CMNUCC, s. f.), las cuales podrían ser recibidas por el Perú.

Se informó, igualmente, que el año pasado la Comisión Nacional de Cambio Climático aprobó el incremento de la ambición climática de 30% a 40% a 2030 para reducir gases de efecto invernadero y generar mayores compromisos en la lucha frente al cambio climático, incluyendo dos temas fundamentales: turismo y transporte.

Vale la pena mencionar que este trabajo es producto de la coordinación entre los sectores público y privado, así como con el académico, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales.

Como expresión de ese compromiso, el Perú ya había anunciado durante el desarrollo de la Asamblea de las Naciones Unidas una “declaratoria de la emergencia climática nacional”.

Por otro lado, al ostentar la Presidencia Pro Tempore del grupo Asociación Independiente de América Latina (AILAC), el Perú hizo el anuncio en la COP26 de que América Latina, después del impacto del COVID-19, presenta iniciativas para avanzar hacia una economía verde, resiliente e inclusiva.

Asimismo, sobre el artículo 6 del Acuerdo de París, referido a enfoques cooperativos entre los países, se ha planteado que los mercados de carbono garanticen el respeto tanto a los derechos humanos como a los de los pueblos indígenas u originarios.

En ese marco, se entregó la Evaluación del Plan de Trabajo 2020-2021 de la Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas con el objetivo de “fortalecer los sistemas de conocimiento ancestrales e integrarlos en las políticas de cambio y de acción climática” (Chacón, 2021).

En el tercer día de la COP26, el Perú y otros 127 países suscribieron la “Declaración para proteger los bosques y evitar su deforestación y degradación”. El anuncio estuvo acompañado de una inversión de US\$ 12 000 millones de fondos públicos y US\$ 7200 millones de fuente privada para proteger y restaurar los bosques.

En Sudamérica, el Perú, Brasil y Colombia son las naciones que destacan en la suscripción de este acuerdo, pues tenemos los dos primeros países ostentan los territorios más grandes de la selva amazónica. Esta decisión es relevante, porque a 2020 el Perú alcanzó la cifra más alta de deforestación de las últimas dos décadas, en más de 200 000 hectáreas, lo cual causa preocupación y genera una mala imagen.

El Perú solicitó que se priorice la urgente atención de la Amazonía, por ser uno de los principales sumideros de emisiones de carbono, pues se hacen evidentes los efectos negativos del cambio climático, con las peores sequías en 50 años.

Con respecto a pérdidas y daños, el Perú tiene una propuesta clara para que este tema se debata y sea parte importante de las negociaciones.

Otro planteamiento fundamental para nuestro país fue el tema del deshielo de las montañas, que no se ha podido incluir en las negociaciones debido a la falta de consenso. Sin embargo, no es tarde para unir esfuerzos con los ocho países de los Alpes en Europa y los que conforman el Himalaya en Asia (Nepal, Bután, Tíbet, Myanmar, Pakistán, India y China), ya que estas dos cadenas de montañas, así como la de Andes, sufren un grave deterioro.

Otro punto de vista en las negociaciones es lograr compensaciones por los efectos irreparables, más difíciles de obtener al estar el país catalogado como de renta media, conociendo que las compensaciones van dirigidas más a los países insulares y africanos.

Un ejemplo de ellos es Sudáfrica, que sufre un proceso de desertificación extrema, por lo que se ha priorizado con un fondo financiero de US\$ 8500 millones, en el marco de una transición de energía justa para ayudar a esta nación a avanzar hacia la energía limpia.

Debemos hablar de algunas promesas no cumplidas en la actual situación.

El Acuerdo de París se estructura sobre la base de compromisos de países —las NDC—, los que incluyen acciones de mitigación y adaptación, entre otros objetivos. Pero hay otro factor sumamente relevante, el cual es que los países solo pueden cumplir con sus NDC cuando el financiamiento requerido se encuentra disponible; sin embargo, esto no es así en la mayoría de casos (Caldwell *et al.*, 2022). Previo a la COP26, que es la conferencia que se viene desarrollando, más de 100 países en desarrollo han solicitado financiamiento no solo para adaptarse al cambio climático, sino para lograr que sus economías sean más ecológicas, sobre la base de la promesa de US\$ 100 000 millones anuales para 2020. No obstante, a 2022 solamente se han invertido US\$ 79 000 millones en un periodo de cinco años, en lugar de US\$ 500 000 millones. Esta estimación, efectuada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), refleja la falta de cumplimiento en la urgencia de aplicar soluciones urgentes a la actual realidad del medio ambiente de nuestro planeta.

En la reducción del carbono, para el plan de trabajo cada país debió presentar un informe de recorte de emisiones en el momento de ratificar el Acuerdo de

París. Actualmente, los planes de los países que se han presentado llevarán a un aumento de la temperatura muy por encima de los 2,7 grados. Por ello la importancia de revisar esos programas nacionales. La presentación de la primera revisión parece ser solo un espejismo, al estar asociada más a una reducción de la actividad económica por la pandemia que a cambios de fondo en la forma en que se genera la energía limpia (Planelles, 2020).

Es decir, debe haber una responsabilidad global.

Según el Acuerdo de París, los líderes tienen la libertad de decidir en qué medida se reducen las emisiones en sus países, aunque los planes de acción que manejen deben actualizarse cada cinco años. Los grandes emisores (China, India y Arabia Saudí, entre otros) no han presentado aún sus nuevos planes, al igual que en México, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Guatemala y El Salvador (Baños Ruiz, 2021).

En este sentido, sobre la acción climática, estas son algunas de las principales deudas de la región (Baños Ruiz, 2021):

- Dependencia de los combustibles fósiles
- Escasez de iniciativas de electrificación del transporte
- Incremento de tasas debido a uso del suelo en lugar del manejo de los bosques

Debido a ello, el cambio climático ha trepado en la agenda política en medio de fenómenos climáticos extremos y protestas públicas masivas, por lo que “en las últimas dos décadas pasamos de enfrentar el cambio climático a vivir en estado de emergencia climática, y ese es exactamente el motivo por el cual la COP26 es clave” (Niranjan, 2021).

¿Quién financiará a los países afectados?

Un punto esencial es qué cantidad de dinero recibirán los países en desarrollo (los más afectados por el cambio climático) de los países desarrollados, en general responsables de la polución de la atmósfera.

La relevancia del fracaso en el pago de lo convenido se encuentra, primero, en que, aunque el dinero no sea suficiente para solventar el coste del cambio climático o el paso hacia energías renovables, de igual forma se necesita; y segundo, porque se trata de un asunto diplomático. Jennifer Tollmann, experta en diplomacia climática en el laboratorio de ideas europeo E3G, señala que “cualquier negociación internacional está basada en crear confianza. La entrega de menos de la suma acordada de US\$ 100 000 millones anuales, obviamente, está haciendo que esa base de confianza se desmorone en cierta medida” (Niranjan, 2021). El E3G es el *think tank* de las organizaciones de la sociedad civil.

En el marco de la COP ha comenzado a fluir en los últimos dos días más dinero. Por una parte, la Unión Europea anunció 100 millones de euros (US\$ 115 millones) para el Fondo de Adaptación y, por otra, existe un compromiso, por

parte de 13 países (incluidos algunos que donan por primera vez, tanto de Estados Unidos como de Canadá), de US\$ 232 millones (Cassidy *et al.*, 2021).

¿Qué más es importante en la COP26?

Deben cimentarse ciertos detalles técnicos del Acuerdo de París, entre los que se cuentan normas relacionadas con el mercado mundial del carbono, que es como las naciones comercian emisiones por medio de las fronteras, para compensarlas con inversiones en proyectos dirigidos a la reducción de polución. Por otro lado, como ya hemos señalado, el reporte formal de reducción de sus emisiones no ha sido cumplido. Hasta el momento, no se ha conseguido que los países rindan cuentas, por lo que la COP26 podría haber sido una oportunidad en ese aspecto (Niranjan, 2021).

Una de las principales prioridades debe ser acabar con el uso del carbón para 2030 en los países de la OCDE, y para 2040 en todo el mundo.

## **Logros de la COP26 coparon la agenda de compromisos de la cumbre que terminará el próximo 12 de noviembre**

1. Acuerdo para evitar la deforestación. En cuanto a la deforestación, como mínimo 110 países prometieron dar fin y revertir tanto la deforestación como la degradación de la tierra para el año 2030, con el apoyo de los sectores público y privado, y de los bancos multilaterales de desarrollo (Erkul, 2021).
2. Compromiso para reducir las emisiones de metano. Cerca de 100 partes han firmado la reducción de emisiones de metano en 30%, de 2020 a 2030, comunicó Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea. China, Rusia e India no se han registrado. El metano es un gas de efecto invernadero extremadamente potente. Invisible e inodoro, tiene 80 veces más poder de calentamiento a corto plazo que el dióxido de carbono (Kottasová *et al.*, 2021). Brasil y Vietnam se comprometieron también a cero emisiones netas, pero para 2050.
3. La aprobación de una agenda que avance en implementar tecnologías limpias. Son más de 40 los líderes que han suscrito la nueva Agenda Avanzada, incluidos China, Estados Unidos, la Unión Europea, India, economías en desarrollo y algunos de los países más vulnerables al cambio climático, que representan más del 70% de la economía mundial. “El objetivo es hacer de las tecnologías limpias la opción más asequible, accesible y atractiva para todos a escala mundial en cada uno de los sectores más contaminantes para 2030, en particular apoyando al mundo en desarrollo para que acceda a la innovación y las herramientas necesarias para la transición a cero neto” (Asociación

Peruana de Energías Renovables, 2021).

4. Políticas nacionales para la reducción de carbono. Según el grupo de expertos Ember, los principales productores de carbón del planeta (Australia, China, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Indonesia, Japón, Rusia, Sudáfrica y Vietnam) han dado su palabra hacia el objetivo de cero emisiones netas, aunque no brindaron fechas (Erkul, 2021).
5. En transporte, se esperaba el anuncio de un acuerdo mundial en cuanto a los vehículos eléctricos. Sin embargo, Estados Unidos, China y Alemania no se acoplan al acuerdo. La declaración sobre vehículos de cero emisiones comprometería a los signatarios a “trabajar para que todas las ventas de autos nuevos y camionetas sean cero emisiones a escala mundial para 2040, y no más tarde de 2035 en los mercados líderes” (Cassidy *et al.*, 2021).

Debo finalizar esta presentación con algunas conclusiones no muy positivas: No todos los anuncios pueden ser tan sólidos como parecen en un futuro. Por ejemplo, Indonesia pareció objetar el acuerdo forestal unos días después de firmarlo, los bancos que se inscriben en GFANZ todavía tienen la libertad de invertir dinero en combustibles fósiles y los anuncios de reducción del carbón excluyeron fechas definitivas a las principales economías del carbón, como China, Estados Unidos, Australia e India.

En un “sí” heroico: aquellos que buscan un resultado sólido de Glasgow preferirán basar su juicio en los planes nacionales formales —llamados *contribuciones nacionales determinadas* o NDC—, que los países deben presentar en virtud del Acuerdo de París y que actualmente están muy rezagados. Igualmente, las reclamaciones de NDC de los países deberán canalizarse a través de un proceso riguroso de escrutinio individual por parte de las Naciones Unidas antes de que se pueda decir que se acumulan.

Tanto éxitos como fracasos en la COP26, la cumbre mundial del cambio climático, son como una moneda en el aire. “En una situación que se conoce en inglés como *fly or flop* (vuelas o caes), nunca como hoy los resultados son tan inciertos y desafiantes para el futuro del planeta y la existencia de la humanidad” (Lucatello, 2021), así como para la riqueza megadiversa, amazónica y marítima del Perú. Simone Lucatello, científico del IPCC, continúa diciendo:

Una combinación de factores históricos podría hacer que para esta COP26 veamos varios paracaídas desplegarse, sobre todo después de los estragos de la pandemia: por un lado, la gran transición ecológica que se espera para salvar al planeta, y que pasa por descarbonizar las economías globales en las próximas décadas, varía de país a país, y no todos quieren alcanzarla con tanta vehemencia.

No es lo mismo lo que puede hacer, por ejemplo, la Unión Europea con el nuevo Pacto Verde, o lo que pueden hacer México, China e India, y muchos otros grandes

países del sur global, para enfrentar la crisis climática.

El mismo Estados Unidos, después de la salida traumática del Acuerdo de París —bajo la presidencia de Donald Trump— y su posterior regreso, está aún encontrando su camino en dicha transición global.

Además, la falta de recursos económicos, las tecnologías, los cálculos políticos y los intereses corporativos, entre otros factores, imponen agendas diferentes en cada negociación, y todo ello se traduce cada vez en resultados poco impactantes para las negociaciones climáticas.

Un paracaídas clásico es la posibilidad de declarar, por ejemplo —y como creo que lo harán Rusia e India—, que postergarán sus fechas de reducción de emisiones a 2030, 2050 o más allá, a 2060. Esto implicaría más de 20 años de atraso sobre lo prometido en la cumbre de París de 2015.

Por su parte, la comunidad internacional mira con esperanza lo que el primer ministro del Reino Unido, Boris Johnson, ha compartido en la COP26: un plan internacional para brindar tecnología limpia y asequible para 2030, que cubre colectivamente más del 50% de las emisiones globales (The National Archives, 2021).

Por todo ello, nos preguntamos: ¿lograr estos acuerdos podría ser posible?

Veremos si la COP 26 termina sus negociaciones de manera tal que podremos felicitar estos avances para crear 20 millones de nuevos puestos de trabajo a escala mundial y agregar más de US\$ 16 billones en las economías emergentes y avanzadas, dentro de un programa de descarbonización mundial.

## Referencias

- Asociación Peruana de Energías Renovables (16 de noviembre de 2021). *Recopilación COP26*. <https://www.spr.org.pe/2021/11/16/recopilacion-cop26/>
- Baños Ruiz, I. (22 de octubre de 2021). *¿Qué está en juego en la COP26 para América Latina?* <https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-est%C3%A1-en-juego-en-la-cop26-para-am%C3%A9rica-latina/a-59601939>
- Caldwell, M., Alayza, N. y Larsen, G. (17 de noviembre de 2022). *Cómo los países pueden financiar el Acuerdo de París*. <https://www.wri.org/insights/como-los-paises-pueden-financiar-el-acuerdo-de-paris>
- Cassidy, A., Formanek, I., Dewan, A., Ramirez, R. y Nilsen, E. (10 de noviembre de 2021). *Conclusiones clave del martes en la COP26: en camino de un calentamiento de 2,4 grados y ¿está Estados Unidos realmente ‘de regreso’?* <https://cnnespanol.cnn.com/2021/11/10/cop26-claves-calentamiento-estados-unidos-regreso-trax/>

- Chacón, L. (24 de setiembre de 2021). *¿Cuáles serán los objetivos de Perú en la COP26? Responde el Ministerio del Ambiente*. <https://www.actualidadambiental.pe/como-llega-el-peru-a-la-cop26-responde-el-ministerio-del-ambiente/>
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [CMNUCC]. (s. f.). *El Acuerdo de París*. <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris>
- Deutsche Welle. (2 de octubre de 2021). *Pre-COP26 logra acuerdo para trabajar más en descarbonización*. <https://www.dw.com/es/pre-cop26-alcanza-compromiso-para-trabajar-m%C3%A1s-en-descarbonizaci%C3%B3n/a-59386554>
- Erkul, N. y Cagatay, G. (8 de noviembre de 2021). *¿Cuáles han sido los acuerdos alcanzados por los líderes mundiales en la COP26?* <https://aa.com.tr/es/mundo/-cu%C3%A1les-han-sido-los-acuerdos-alcanzados-por-los-l%C3%Aderes-mundiales-en-la-cop26-/2411322>
- Kottasová, I., Cassidy, A. y Formanek, I. (2 de noviembre de 2021). *Las conclusiones del segundo día de la COP26: una promesa sobre el metano, China se pronuncia y los países vulnerables piden ayuda*. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/11/02/cop26-conclusiones-dia-2-trax/>
- Lucatello, S. (25 de octubre de 2021). *Los paracaídas climáticos en la COP26*. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/10/25/opinion-los-paracaidas-climaticos-en-la-cop26/>
- Niranjan, A. (18 de octubre de 2021). *Crisis climática: ¿por qué es clave la COP26?* <https://www.dw.com/es/crisis-clim%C3%A1tica-por-qu%C3%A9-es-clave-la-cop26/a-59541984>
- Planelles, M. (1 de abril de 2020). La ONU y el Reino Unido aplazan la Cumbre del Clima de Glasgow por el coronavirus. *El País*. <https://elpais.com/sociedad/2020-04-01/la-onu-y-el-reino-unido-aplazan-la-cumbre-del-clima-de-glasgow-por-el-coronavirus.html>
- The Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC]. (s. f.). *IPCC en español*. <https://www.ipcc.ch/languages-2/spanish/>
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (2 de noviembre de 2021). *World leaders kick start accelerated climate action at COP26*. <https://unfccc.int/news/world-leaders-kick-start-accelerated-climate-action-at-cop26>

# Consideraciones sobre la política exterior peruana

*Por Luis Enrique Chávez Basagoitia*

Quisiera simplemente iniciar con una advertencia, ya que, siendo este un foro académico, me voy a permitir unas opiniones a título personal, las que no necesariamente representan la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores. Así que hoy estoy acá más como miembro del Consejo Consultivo de la carrera de Relaciones Internacionales de esta universidad que en mi condición actual de vicescanciller peruano.

No obstante, aún hecha esta salvedad, debo admitir que es difícil desligarse completamente de mi condición de diplomático y del cargo que ocupo.

En primer término, quisiera felicitarlos por esta iniciativa de juntar a mis queridos colegas para una reflexión sobre la política exterior del Perú en 200 años de independencia. Realmente, este es el momento de la reflexión, no solo respecto de lo que hemos hecho en estos años, sino también sobre cómo nos vamos a proyectar en el tercer siglo de vida independiente, bajo las nuevas circunstancias concretas que viven tanto el Perú como el escenario global.

Es poco lo que puedo decir después de las distinguidas intervenciones que me han precedido. Tratando, sin embargo, de consolidar mucho de lo señalado por los colegas, cito como siempre al embajador Juan Miguel Bákula, en una frase que resume 200 años de diplomacia peruana: los primeros 100 años dedicados a definir los espacios territoriales del Perú naciente; y los siguientes 100 años dedicados a definir nuestros límites, proceso este que, como señaló el embajador Allan Wagner, encuentra su conclusión a principios del actual siglo con el fallo de la Corte Internacional de Justicia.

Señalo este hecho porque, a mi juicio, marca justamente el término de lo que fue la diplomacia peruana de esos 200 años, caracterizada por un fuerte componente territorial, en el sentido de que la necesidad de preservar nuestros espacios y definir nuestros límites impuso un determinado enfoque jurídico y principista.

Felicito que así haya sido, porque es propio de un país como el Perú privilegiar un enfoque basado en principios y reglas para sus relaciones exteriores. Esta herencia es la que nos va a permitir trasladarnos al tercer siglo de la política exterior peruana, pero ya no teniendo como telón de fondo esta necesidad de que esta sea funcional al objetivo inicial de cerrar nuestros límites, sino, más bien, al nuevo objetivo de abrirnos al mundo y, con ello, quizás paradójicamente, trascender nuestras fronteras, en la medida en que ya nadie las cuestiona.

Es decir, el tercer siglo de diplomacia debería ser, y espero que así sea, el siglo de la integración al mundo, de la proyección del Perú al escenario global.

Obviamente, estos no son procesos que se suceden de forma perfecta. Hay momentos de transición, y yo situaría el inicio de la transición de la diplomacia peruana de lo limítrofe hacia una proyección mucho más global en la gran iniciativa que fue el nuevo derecho del mar.

Dicho esto, nos encontramos en un escenario en el que podemos mirar al mundo con mucha más libertad de la que tuvimos antes. ¿Cómo construir, entonces, a partir de esta historia que ha sido expresada con tanta claridad? Yo diría que, como todo en la vida, centrándonos en lo que ya conocemos, en lo que ya hemos vivido, en nuestra experiencia, y aplicando esa experiencia a una lectura desprejuiciada de la realidad.

Quiero decir con esto que hay un enfoque tradicional, heredero de esta tradición que mencioné, que es el entorno vecinal. Allí tenemos el pensamiento del embajador Carlos García Bedoya, que sostenía —para ponerlo de manera resumida— que la política exterior del Perú se definía por unos círculos concéntricos espaciales, donde lo primero era necesariamente el entorno vecinal; luego, el entorno hemisférico; y, finalmente, un círculo más grande, el global.

Esto sigue teniendo plena vigencia.

Pero, en un escenario multilateral globalizado, tecnológico, con unas comunicaciones nunca vistas, es evidente que lo geográfico no es suficiente para definir lo que va a ser el futuro de nuestra proyección mundial. Hoy, la agenda de un país como el Perú ya no puede concentrarse en lo vecinal, y debe, más bien, partir de una lectura adecuada de estos fenómenos globales, basada a su vez en una lectura cabal de nuestra propia realidad.

Por eso es necesario responder ante todo a la pregunta “¿Qué es el Perú?”.

Pienso que es una potencia mediana regional emergente, en una dirección de crecimiento y de progreso, determinada por una serie de condiciones que le son propias, tanto por nuestra ubicación geográfica como por nuestras riquezas naturales, nuestra historia, nuestra población, nuestra cultura y nuestros valores.

Todo esto significa que el interés nacional hoy nos impone una adaptación funcional en una serie de temas, como el medio ambiente, los derechos humanos y la democracia, la paz y la seguridad, la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada, la lucha contra la corrupción, la reducción de la pobreza y, quizás más recientemente, la promoción de la ciencia, la innovación y la tecnología.

En todas estas áreas, la cooperación con otros actores internacionales es el único camino posible para un país como el Perú. Y esto nos obliga a desarrollar una diplomacia singular, adaptada, creativa y —como ya se dijo— también heredera de esta tradición de apoyo a un sistema basado en reglas, tradición expresada siempre en posiciones de principio.

El Perú, en efecto, nunca ha tenido posiciones extremas en el escenario internacional. Por el contrario, si hay algo que nos caracteriza es haber intentado aportar siempre una cuota de sensatez en el diálogo y la interacción —muchas veces conflictiva y tensa— entre las grandes potencias o entre distintos polos de poder. Esta centralidad es una zona donde nos sentimos cómodos, practicando una diplomacia constructiva, pero, sobre todo, haciendo una diplomacia basada en principios que no es posible derogar, como, por ejemplo, el respeto a los derechos humanos, el respeto a la democracia, a la necesidad de vivir en un mundo en paz, a la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente. Así, la agenda internacional del Perú, aquella que nuestra propia realidad nos impone, puede y debe seguir siendo defendida a través de estas políticas de principio.

Dicho esto, no va a ser una tarea fácil, porque este escenario internacional también está condicionado fuertemente por las visiones imperantes; ya no solo aquellas de los actores tradicionales que somos los Estados, sino también por las visiones de las sociedades y de los individuos, quienes se han convertido en nuevos actores cada vez más involucrados en los procesos políticos y, por tanto, también de los procesos internacionales. Por eso, quizás la principal dificultad para generar una política exterior útil y eficaz sea hoy la necesidad de hacer coexistir las acciones destinadas a modificar la realidad en el terreno, con aquellas destinadas a tener algún tipo de impacto en las percepciones, en tanto existe un creciente divorcio entre la realidad y la percepción, y no siempre es posible tomar las decisiones que la realidad impone, porque las percepciones las hacen inviables.

Para superar este desafío pienso que los Estados tenemos que retomar algo que está faltando: el sentido de la real negociación. Las conferencias globales más recientes, como se aprecia en las informaciones de prensa, irradian la idea de que son siempre más los discursos que los compromisos concretos. Y, mientras esa percepción permanezca, va a ser difícil que este ejercicio diplomático global —y, por tanto, el ejercicio diplomático individual de un país como el Perú— pueda llegar a buen puerto. Se va a necesitar de una gran cantidad de voluntad política y de coraje para repensar cómo los Estados nos estamos relacionando en la esfera global.

Desde el punto de vista bilateral, me parece muy claro que, mediante el diálogo, las concesiones y, por tanto, los acuerdos siguen siendo posibles. Pero en el plano multilateral mi experiencia reciente más bien indica que estamos en un momento de cierto empantanamiento, que va a requerir el despliegue de energías políticas y de mucha voluntad para que las diferencias puedan ser superadas.

Estos son los datos del problema tal como los veo hoy. Pero lo interesante en la diplomacia es precisamente su dinamismo. Muchos de ustedes que nos escuchan son jóvenes y, estoy seguro, sabrán leer esa realidad en su evolución y aportar, siempre desde la reflexión desapasionada, soluciones innovadoras que permitan traer mejoras en la realidad, y no solo alterar las percepciones en torno a una gran conferencia. Al final del día, el punto de contacto entre los años que ya transcurrieron y los próximos siglos será siempre el mismo, porque la nuestra es una tarea que solo tiene un propósito: vivir en paz y traer el mayor bienestar a todos nuestros ciudadanos.

## **200 años de la política exterior peruana (Programa del evento)**

### **Inauguración. 3 de noviembre de 2021**

**Hora: 19:00**

- Palabras de apertura. Director de la carrera de Relaciones Internacionales, profesor Rafael Casado Lezama
- Palabras del decano de la Facultad, profesor Luis Alfonso García-Corrochano

### **Foro I: 3 de noviembre de 2021**

Perspectiva histórica de la política exterior peruana (1821-2000)

**Hora: 19:15**

1. Visión histórica de la política exterior peruana. *Por Carlos Buller*
2. El Perú en sus relaciones multilaterales. *Por Romy Tincopa*

Preguntas y respuestas

Enlace: <http://hdl.handle.net/10757/657941>

### **Foro II: 10 de noviembre de 2021**

Perspectiva contemporánea de la política exterior peruana (2001-2021)

**Hora: 19:00**

3. Reflexiones sobre la perspectiva contemporánea de la política exterior peruana (2001-2021). *Por Allan Wagner Tizón*
4. El Perú en el contexto internacional pospandemia. *Por Gustavo Meza-Cuadra Velásquez*
5. El Perú ante los grandes temas de la agenda mundial. *Por Marcela López Bravo*
6. Consideraciones sobre la política exterior peruana. *Por Luis Enrique Chávez Basagoitia*

Preguntas y respuestas

Enlace: <http://hdl.handle.net/10757/658079>

## Recientes publicaciones

**2023**

Martín Fabbri García y Octavio Montestruque Bisso

*La forma construida. Diez ensayos sobre edificios canónicos en Lima*

Gabriel Alexander Muñoz Tancún

*Tokusatsu. Características, historia e influencia audiovisual*

Mayllorid Clotilde Flores Suárez

*Artistas navegantes del mar digital. Instagram para la creación, el diálogo y la difusión del arte*

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas

*Anuario de la Carrera de Diseño Profesional de Interiores 2020*

Manuel Chu Rubio

*Finanzas aplicadas. Teoría y práctica*

César Ruiz de Somocurcio

*La singularidad del cerebro adolescente. Enfoque desde la neurociencia para el aprendizaje*

Edison Medina La Plata (Autor)

*Big data. Los datos como generadores de valor*

Mariana Gálvez Vásquez

*Santos, huacas y otras yerbas*

Víctor Rodríguez Cedeño, Milagros Betancourt Catalá y María Isabel Torres Cazorla

*Diccionario de Derecho Internacional*

Encuentre más publicaciones de Editorial UPC  
en versión impresa y digital, ingresando a  
**[editorial.upc.edu.pe](http://editorial.upc.edu.pe)**

Visite la página de Facebook Editorial UPC  
**[www.facebook.com/editorialupc](https://www.facebook.com/editorialupc)**

**EDITORIAL UPC**

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas



El libro *200 años de la política exterior peruana* reúne las reflexiones y disertaciones expuestas en el foro del mismo nombre que organizó el programa de Relaciones Internacionales de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Este ejemplar, dividido en dos partes, analiza el desarrollo del país en el escenario internacional desde las perspectivas histórica (1821-2000) y contemporánea (2001-2021).

De esta manera, los artículos recopilados en el libro, elaborados por protagonistas de la historia y de las relaciones exteriores del país, hacen de esta publicación un documento indispensable para comprender la política exterior peruana, a través de las voces emblemáticas del servicio diplomático peruano de Carlos Buller, Romy Tincopa, Gustavo Meza-Cuadra, Marcela López, Luis Enrique Chávez y Allan Wagner, uno de los diplomáticos más representativos del país.



**Escanea este código  
con tu *smartphone***

