

DIPLOMACIA PERUANA AL 2030: Testimonios y miradas de una generación entre dos siglos

Compiladores:
I. Higuera
R. Acurio



Lima, Perú
2023



DIPLOMACIA PERUANA AL 2030: **Testimonios y miradas de una** **generación entre dos siglos**

Compiladores:
I. Higuera
R. Acurio



FADP

Fundación
Academia Diplomática del Perú

FADP

Fundación
Academia Diplomática del Perú

**DIPLOMACIA PERUANA AL 2030:
Testimonios y miradas de una
generación entre dos siglos**

PRIMERA EDICIÓN:
julio 2023
200 ejemplares

Compiladores:
Ignacio Higuera
Rómulo Acurio

Autores:
Elizabeth González Porturas
Gustavo Laurie Escandón
Luis Castro Joo
Javier Augusto Shaw
Luis Tsuboyama
Manuel de Cossío Klüver
Zósimo Morillo Herrada

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN
TOTAL Y PARCIAL
DERECHOS RESERVADOS
D.LEG. N° 822

EDITADO POR:
FUNDACIÓN ACADEMIA DIPLOMÁTICA
DEL PERÚ
Av. Pershing N° 335, Magdalena del Mar
Lima - Perú
Teléfono: 511 713-9782
correo: informes@fundacionadp.edu.pe

CORRECTOR DE ESTILO:
Álvaro Domingo Acevedo Zárate

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:
Inversiones PublImpress S.A.C.

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA
BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
N° 2023-07041
LEY N° 31253
ISBN: 978-9972-810-33-6

IMPRESO EN:
INVERSIONES PÚBLIMPRESS S.A.C.
Jr. Rufino Torrico 489 Of. 202
Lima - Lima - Cercado

La opinión en el libro es propiedad exclusiva del autor. La FADP no se responsabiliza ni comparte necesariamente dichas ideas.

IMPRESO EN EL PERÚ

ÍNDICE

PRÓLOGO	07
Embajadora Ana Cecilia Gervasi Ministra de Relaciones Exteriores	
INTRODUCCIÓN	13
Rómulo Acurio, Ignacio Higuera Compiladores	
NUEVOS ÁMBITOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA: LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES	17
Manuel de Cossío	
EL PERÚ Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN	39
Ignacio Higuera	
EL FACTOR CULTURAL EN LA POLÍTICA EXTERIOR: APROXIMACIONES A LA GESTIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL MINISTERIO RELACIONES EXTERIORES	57
Elizabeth González	
TESTIMONIO SOBRE LA POLITICA EXTERIOR DEL PERU CON RELACION AL DESARME, LA NO PROLIFERACION Y EL CONTROL DE ARMAMENTOS	81
Gustavo Laurie	
EL SUDESTE ASIÁTICO: ADAPTABILIDAD Y PRAGMATISMO EN EL CONTEXTO DE UNA COMPETENCIA ESTRATÉGICA ENTRE CHINA Y ESTADOS UNIDOS	115
Luis Tsuboyama	
POLÍTICA EXTERIOR CONSULAR PERUANA: PERSPECTIVAS EN EL SIGLO XXI	139
Zósimo Morillo	

LOS OBJETIVOS INCREMENTALES DE LA POLITICA EXTERIOR PERUANA: APUNTES PARA UNA DIPLOMACIA MAS CRITICA Y HABILITANTE Rómulo Acurio	171
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: AVANCES, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN Luis Castro Joo y Javier Augusto Shaw	205
RESEÑAS DE LOS AUTORES	259

PRÓLOGO

El proceso de globalización, impulsado por la era de interconectividad digital, nos debe llevar a reflexionar sobre los paradigmas de nuestra diplomacia y propiciar algunas mejoras necesarias que debemos implementar para seguir en la senda de una diplomacia profesional de vanguardia. Es claro, para nosotros, que la forma tradicional de hacer diplomacia en estos tiempos no es suficiente para abordar los nuevos desafíos y oportunidades que se presentan en el escenario global.

A los desafíos permanentes de la comunidad internacional como son los conflictos armados, el cambio climático, la pobreza, la desigualdad, entre otros, se suman retos como las pandemias y nuevas enfermedades, la ciberseguridad, el impacto de la inteligencia artificial, los cambios demográficos, entre otros, que exigen respuestas y liderazgos globales para adoptar medidas en favor del bienestar común. Todo esto se produce, además, en el marco de una inminente reconfiguración del orden mundial.

Como respuesta a estos escenarios, la Cancillería ha previsto y proyectado nuevos enfoques hacia diferentes temas prioritarios para la política exterior peruana. Uno de esos asuntos prioritarios es la adecuada gestión de los recursos hídricos transfronterizos y la incidencia que el cambio climático podría tener sobre ellos, en el Perú y sus países vecinos. En el artículo que abre este libro, el embajador Manuel de Cossío Klüver advierte que, si bien cabe la posibilidad de que los problemas de estrés hídrico puedan generar tensiones con relación a los cursos de agua transfronterizos, dicha problemática, si es abordada con responsable previsión, podría actuar como un catalizador para la cooperación subregional en un tema que compromete la supervivencia misma de los países concernidos.

Ello trae a colación la vigencia e importancia de los procesos de integración regional. En un mundo cambiante, donde el multilateralismo encuentra dificultades, a pesar de los esfuerzos, para alcanzar soluciones compartidas a los problemas comunes, los mecanismos de integración regional cobran particular relevancia. Dichos procesos deben ser preservados al margen de las ideologías políticas de sus miembros. Con esa visión, el viceministro Ignacio Higuera Hare, en el artículo de su autoría para esta publicación, señala que “La idealización y la ideologización deben dar paso al pragmatismo en nuestros procesos de integración. Un pragmatismo que

permita que, ante las transiciones políticas propias de nuestras democracias, dichos procesos mantengan una visión común, teniendo como objetivo último el bienestar y la prosperidad de nuestros ciudadanos”.

Más allá de los temas apremiantes en el ámbito regional, el mundo de hoy exige a los países explotar sus ventajas diferenciales aprovechando las posibilidades de la globalización y la interconexión digital. Uno de esos aspectos clave para el Perú es su proyección cultural. La Cancillería lleva a cabo la gestión cultural del Perú en el exterior, lo ha venido haciendo con esfuerzo sostenido y denodado, logrando inscribir doce sitios en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco. Sin embargo, la dimensión del Perú como cuna de civilizaciones antiguas y legados culturales milenarios requiere un nuevo paradigma en la gestión de la política exterior cultural. En ese sentido, la embajadora Elizabeth González Porturas presenta una reflexión sobre ello a la luz de los desafíos y oportunidades que tiene el Perú en ese propósito. Acertadamente, incide en la necesidad de explotar el potencial que ofrecen los medios digitales para la promoción cultural del Perú en el exterior. Con esa meta, destaca también la importancia de convertir a las comunidades peruanas en el extranjero en agentes para la promoción cultural del Perú, trabajando con los connacionales que han logrado insertarse en los países de acogida, quienes requieren menos servicios consulares y mayor vinculación con su cultura, de modo que también la puedan difundir, lo que genera así un impacto positivo para la imagen internacional del Perú.

Además de la cultura, hay otras áreas estratégicas en las que el país —por su condición geopolítica, características históricas y principios— puede liderar iniciativas internacionales. El ministro Gustavo Laurie plasma en esta publicación un testimonio sobre la política exterior del Perú con relación al desarme, la no proliferación y el control de armamentos. Es cierto que nuestro país no puede realizar compromisos de desarme que incidan significativamente a nivel mundial, pero también es posible afirmar que, por los principios y valores intrínsecos de nuestra política exterior —ampliamente reconocidos— relacionados a la preservación de la paz y la seguridad internacionales, el Perú tiene el potencial de impulsar iniciativas en esa línea. Su condición de país pacífico y dialogante, así como la reconocida trayectoria de su diplomacia comprometida con los principios antedichos, constituyen una reserva moral en estos temas, la cual podría convertirse en una voz importante en la materia.

Líneas arriba hice mención del proceso de reconfiguración del orden mundial. Parte sustancial de esa transición es la competencia estratégica entre China y los Estados Unidos. Con relación a esa pugna, el embajador Luis Tsuboyama, propone que el Perú se conduzca con adaptabilidad y pragmatismo tomando como modelo a los países del sudeste asiático, refiere que “la región [latinoamericana] debe planificar su futuro construido sobre la evaluación de sus propios intereses y no de otros, creando, asimismo, condiciones de confianza estratégica como ocurrió en su momento entre los miembros de la ASEAN”. De esa región del Asia, toma los ejemplos de Vietnam y Singapur como referentes que podría mirar el Perú, afirmando que esos países, ejerciendo una política exterior con balance y equidistancia, han sabido sortear las presiones de ambas potencias, sumando también socios alternativos, al tiempo que continúan resguardando y promoviendo sus principales intereses de política exterior.

Estos tiempos de cambios no solo implican desafíos para los actores internacionales tradicionales, sino también para las personas en todo el mundo, lo que por supuesto incluye a nuestros connacionales en el exterior. Por ello, es valiosa la reflexión que aporta el ministro Zósimo Morillo en su artículo “Política exterior consular peruana: perspectivas en el siglo XXI”, en el que incide en la necesidad de que los funcionarios consulares, al ser el rostro humano del Estado peruano para nuestros connacionales en el exterior, se formen como agentes en quienes converjan la tradición y la modernidad. Como bien refiere “Tradición, reflejada en el prestigio de un servicio diplomático, altamente especializado, eficiente y comprometido con el logro de los objetivos nacionales y modernidad en un nuevo modelo de gestión consular, que, según sus proponentes, ha reemplazado el paradigma del Cónsul-Prefecto por uno nuevo, más moderno e inclusivo, de Cónsul-Servidor Público”.

Actual y relevante también es el texto del embajador Rómulo Acurio Traverso, titulado “Los objetivos incrementales de la política exterior peruana: apuntes para una diplomacia más crítica y habilitante”, el cual empieza con una pregunta que es imprescindible hacernos en el devenir de la proyección internacional del Perú: “¿Cuál es el lugar del Perú en el mundo y, por tanto, qué conducta internacional le corresponde?”. Ello exige repensar de manera constante nuestra política exterior conforme cambian los tiempos y las necesidades, dónde se encuentra la potencia nacional necesaria para redefinir las coaliciones que posibiliten a nuestro país sortear

los retos que impone la reconfiguración del orden internacional. En esa línea, los espacios subregionales y continentales, así como las alianzas tradicionales, se yuxtaponen con nuevos espacios y asociaciones, que pueden permitir al Perú mantener una política exterior autónoma e independiente, pero no circunscrita exclusivamente a los espacios tradicionales, sino abierta a un esquema de coaliciones múltiples con distintos actores en diferentes latitudes.

Como oportuno colofón de este libro, el embajador Luis Castro Joo y el ministro Javier Augusto Shaw presentan el texto “Modernización de la gestión pública en el Ministerio de Relaciones Exteriores: avances, desafíos y recomendaciones para su implementación”, en el que abordan con detalle de qué manera es posible optimizar la contribución de la política exterior al desarrollo nacional, para lo que consideran fundamental “procurar un alineamiento entre la ruta estratégica a seguir, la estructura organizacional más adecuada, el nivel de posicionamiento organizacional tanto en el Perú como en el exterior, así como los medios humanos, financieros y tecnológicos necesarios”. Las tablas que sirven de complemento a este artículo, las cuales recogen los avances, logros, desafíos y recomendaciones para la modernización institucional, constituyen un valioso aporte para la Cancillería en el camino que transita para convertirse en un paradigma de entidad pública plenamente adaptada a nuestros tiempos.

En suma, la generación de diplomáticos a la que pertenezco ha sido testigo de cambios clave en el sistema internacional, que han supuesto diferentes desafíos para la política exterior peruana. En ese tiempo surgió la actual Constitución, la cual permitió incorporar al país al modelo de libre mercado que rige la economía internacional. Con la reinserción económica del Perú en los esquemas globales de comercio e inversiones, se logró reducir la pobreza extrema y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, afectadas drásticamente por el deficiente manejo fiscal y el terrorismo.

Durante el cambio de siglo, esa apertura facilitó que los principales socios del Perú también recobrasen la confianza para negociar acuerdos. Desde entonces, nuestro país se ha beneficiado con la suscripción de veintidós acuerdos de libre comercio con socios de todas las partes del mundo, destacando los vigentes con los Estados Unidos, China y la Unión Europea. Ello exigió a la Cancillería convocar a sus diplomáticos con conocimientos

en las relaciones económicas internacionales —grupo en el cual pude contribuir— a fin de integrar, junto con especialistas de otros sectores, los equipos negociadores para cada caso, aportando decisivamente con su experiencia político-diplomática a la consecución de esos tratados.

Lograr reinsertar al Perú en el sistema internacional, tanto en el ámbito económico, como en el de la democracia y los derechos humanos, tuvo un impacto significativo en nuestro Servicio Diplomático. De pronto, una generación joven, guiada por los funcionarios de mayor categoría, nos encontrábamos construyendo la política exterior del Perú de cara al siglo XXI, en el marco de importantes hitos como el ingreso de China y Rusia a la Organización Mundial del Comercio y nuevas amenazas para la paz como el terrorismo transnacional.

Esta sinergia entre distintas generaciones evidenció que, con la convergencia de la experiencia de los embajadores referentes y el ingenio de los nuevos diplomáticos, era posible diseñar una política exterior que lograra posicionar al Perú como un actor al que había que escuchar en temas donde podía tener una voz importante, como el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, la mitigación del cambio climático, la defensa del patrimonio cultural universal y nacional, la integración regional, entre otros.

La prueba más tangible de esa interrelación que ha marcado el devenir de la política exterior del Perú en los inicios del siglo XXI ha sido el cierre de las hipotecas de límites que tenía pendientes nuestro país. Con los Acuerdos de Paz de Brasilia de 1999, quedó finalmente cerrada la frontera terrestre con el Ecuador y, más tarde, en 2011, mediante intercambio de notas, se consolidó también la frontera marítima con ese país. Desde entonces, la relación históricamente compleja entre los dos países se ha convertido en una de entendimiento, cooperación y desarrollo económico.

De la misma manera, en 2014, logramos cerrar nuestra última frontera pendiente gracias al resultado obtenido en la Corte Internacional de Justicia de la Haya, con el cual quedó establecido el límite marítimo con Chile. La perspicacia y buen juicio de los diplomáticos de ambos países permitió manejar el diferendo por cuerdas separadas, manteniendo las relaciones políticas, económicas, comerciales y consulares por fuera de los avatares del litigio.

Ahora es momento de perfilar la política exterior hacia la primera mitad del siglo XXI, ello requerirá que nuestros diplomáticos, además de estar íntegramente conectados con los principios y valores de Torre Tagle, tengan la capacidad de adaptarse a las nuevas tecnologías, muchas de ellas disruptivas, para promover nuestra acción exterior o defenderla cuando sea el caso. Nuevamente se está articulando una diplomacia intergeneracional que heredará la tarea.

En ese esfuerzo, publicaciones como esta, que recogen las experiencias de destacados funcionarios desde sus diferentes especialidades y experiencias, contribuyen a potenciar, mediante un legado vivo, las capacidades de los nuevos diplomáticos, quienes tendrán el compromiso de gestionar la política exterior peruana con responsabilidad, principios, sensatez, pragmatismo, inventiva y capacidad para utilizar las herramientas de una modernidad vertiginosa.

De esta manera, con un Servicio Diplomático que encuentra su fortaleza en su legado histórico, pero adaptado siempre a la vanguardia de las nuevas generaciones, y que convoca a las personas de toda procedencia, edad y bagaje cultural, será posible posicionar al Perú en un sistema internacional cambiante como un actor comprometido con la solución de los problemas globales, desde una visión coherente con sus objetivos para el desarrollo nacional y las aspiraciones colectivas de su gente.

A los editores y cada uno de los autores de esta publicación expreso mi especial agradecimiento por su compromiso con la Cancillería y sus objetivos de política exterior. La contribución intelectual que realizan tiene un valor incalculable en la medida en que invita a repensar la dimensión y proyección internacional del Perú en un escenario cambiante, donde priman las incertidumbres sobre las certezas. Por ello, hoy más que nunca, es necesario propiciar la convergencia entre los funcionarios de las distintas categorías del Servicio Diplomático, como ejemplifica este compendio, a fin de consolidar al Ministerio de Relaciones Exteriores como un eje dinámico entre la tradición y la modernidad, que potencie su contribución a los objetivos para el desarrollo del país, teniendo a la ciudadanía como principal beneficiaria de nuestra política exterior.

Embajadora Ana Cecilia Gervasi
Ministra de Relaciones Exteriores

INTRODUCCION

Este libro nació del deseo compartido de un grupo de diplomáticos peruanos por hacer conocer, al cabo de treinta años de trayectoria, sus testimonios y miradas de futuro sobre la política exterior peruana.

Se trata de un grupo de colegas y amigos pertenecientes a una “generación entre dos siglos” porque nuestras vidas profesionales transcurrieron, casi en igual medida, en los siglos XX y XXI, a caballo de profundas transformaciones de la realidad peruana y del contexto internacional.

Nos iniciamos como funcionarios a fines de los 80' e inicios de los 90', en un período peruano de democracia recuperada, crisis macroeconómica, convulsión senderista y, luego, deriva fujimorista; y en un entorno externo de post - guerra fría, hegemonía norteamericana e inicio de la globalización digital, en la estela de Pérez de Cuéllar, peruano que concluía entonces su gestión al mando de la diplomacia mundial.

En las décadas siguientes, proseguimos nuestras carreras hasta asumir, en años recientes, posiciones de liderazgo, donde hoy confrontamos una realidad muy diferente, marcada, en el Perú, por una democracia todavía frágil pero resistente, un crecimiento económico sostenido pero desigual y una sociedad altamente globalizada; y, en el mundo, signada por la polaridad chino-americana, la cuarta revolución industrial, el cambio climático y nuevos desafíos de seguridad, entre otros fenómenos.

En el camino, aprendimos el oficio con las generaciones anteriores, herederas directas de García Bedoya; conocimos el cese arbitrario de funcionarios en 1992; trabajamos con gobiernos de izquierda, derecha y centro; y vimos aparecer actores públicos y privados que desafiaron la identidad de la Cancillería. En esa parábola, constatamos la resiliencia de Torre Tagle, de su institucionalidad por encima de la política, si bien constatamos repetidas amenazas al sentido permanente del Estado, al espíritu republicano, a la meritocracia.

Con ese trasfondo, este libro ofrece textos a un tiempo personales y teóricos, explicativos y propositivos, con enfoques puntuales o generales que, en su conjunto, buscan suscitar debate, dentro y fuera de la Cancille-

ría. Contiene, también, una convocatoria a otros miembros de nuestra generación para que se animen a elaborar sus propios testimonios y miradas de futuro, a fin de incorporarlos en una futura edición ampliada.

Y propone, por supuesto, una invitación a las generaciones más jóvenes de Torre Tagle para que consideren, rebatan o enriquezcan lo que aquí se plantea, a partir de sus propias experiencias. Con ello, este libro quiere también informar y animar una discusión política y académica más amplia, en la comunidad de todos los peruanos interesados en la política exterior.

Abre el volumen un prólogo de la actual Canciller, Embajadora Ana Cecilia Gervasi, a quien agradecemos por participar en este proyecto, que es un reflejo de su propia generación.

A partir de allí, se suceden artículos variados. En el primer texto, Manuel de Cossío sopesa la importancia diplomática de los cursos de agua internacionales, considera los desafíos hídricos del Perú, desde una perspectiva histórica, con relación a sus vecinos, y deriva conclusiones para la futura acción externa de nuestro país.

Por su parte, en su artículo, Ignacio Higuera revisa los conceptos de integración en general, e integración económica en particular, a nivel internacional, y revisa la evolución de los principales procesos en nuestra región, derivando lecciones diferenciadas para el Perú, con pautas programáticas e institucionales para el futuro.

A su vez, Elizabeth González reflexiona sobre la realidad y el potencial de la gestión cultural como herramienta diplomática, analiza su evolución en nuestro país, en un plano normativo y programático, y plantea lineamientos de gestión y contenido, a la luz de su experiencia personal.

Gustavo Laurie, de su lado, ofrece el testimonio de su labor de varias décadas, en Cancillería y Naciones Unidas, sobre el régimen multilateral de desarme, no proliferación y control de armamentos, identifica sus avances y obstáculos y analiza su relevancia para el Perú, proponiendo varias prioridades.

En su contribución, Luis Tsuboyama se enfoca en el sudeste asiático, examina la evolución diplomática de ASEAN en el contexto global, con acápites sobre algunos países influyentes, resalta la adaptabilidad y pragmatismo de ese proceso y deriva lecciones pertinentes para nuestro país.

Más adelante, Zósimo Morrillo presenta, en su texto, un panorama de la política exterior consular peruana, recuerda su historia, expone los posibles pilares y lineamientos de un nuevo derecho y reglamento consular, dirigidos a su modernización, y pone énfasis en los derechos humanos de nuestros migrantes en el exterior.

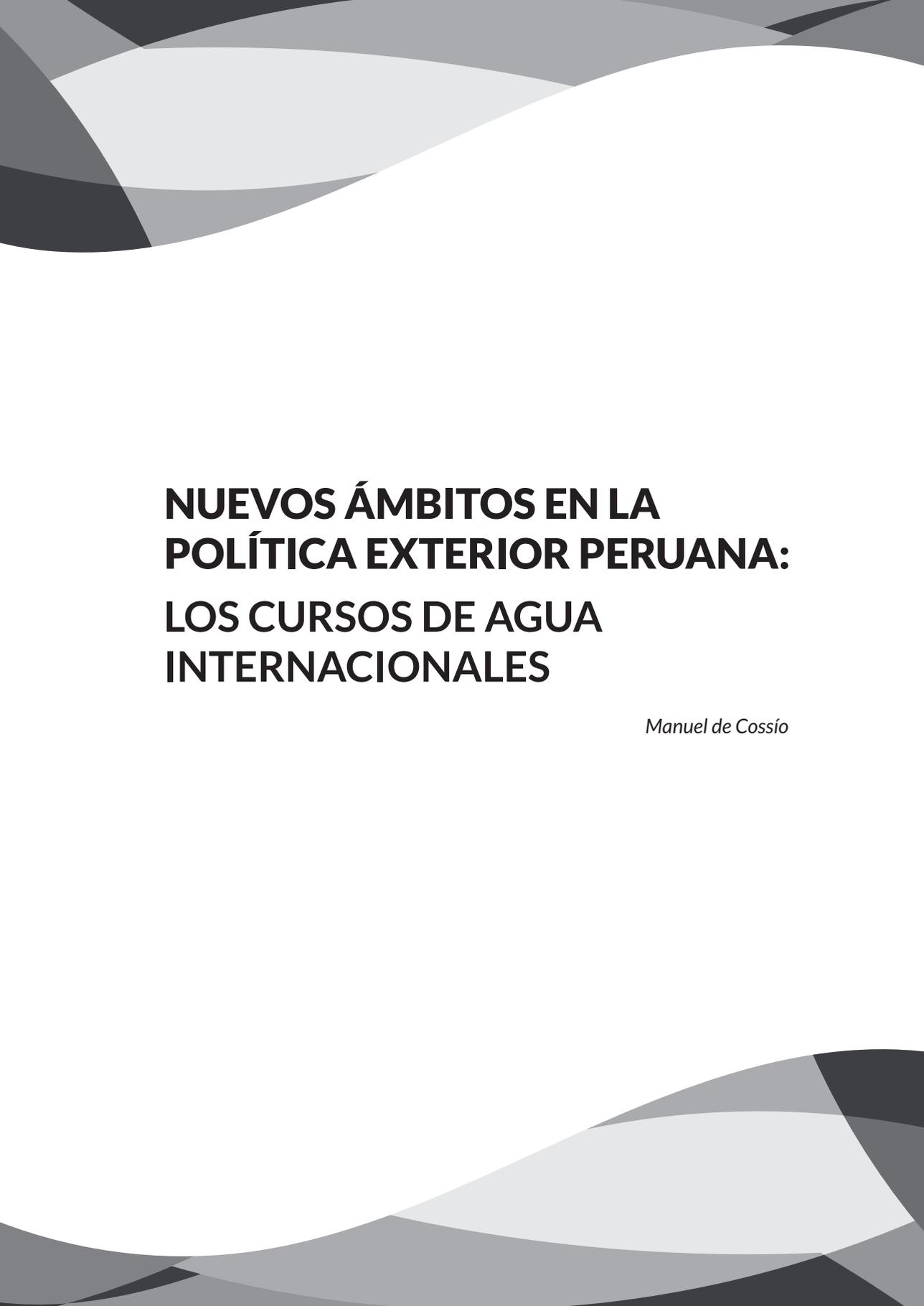
Por su lado, Rómulo Acurio intenta identificar los objetivos incrementales de la diplomacia peruana, discute algunos de sus supuestos y postula los elementos de una diplomacia más crítica y habilitante, para repensar las bases de la potencia diplomática peruana y de las coaliciones que requerimos en el futuro.

En fin, Luis Castro Joo y Javier Augusto plantean, en su artículo conjunto, una revisión completa de la gestión de la Cancillería, enmarcada en el proceso de modernización del Estado, y plantean cinco pilares para el futuro, que abarcan la elaboración de políticas y planes; los presupuestos por resultados; la gestión por procesos y simplificación administrativa; el servicio civil meritocrático; y la gestión del conocimiento. A partir de allí, nos proponen múltiples recomendaciones para cada dimensión analizada.

Como se aprecia, este libro contiene solo algunos temas, entre los muchos que interesan a nuestra diplomacia, pero lo hace sustentado en las experiencias directas y prolongadas de cada autor. Por eso, tenemos la expectativa de que los lectores apreciarán su valor testimonial y su voluntad propositiva, que es indicativa de algunas inquietudes de una generación actual de diplomáticos. Agradecemos a la Fundación de la Academia Diplomática del Perú por compartir esa expectativa y por confiar en la utilidad de esta publicación.

Abril, 2023.

**Rómulo Acurio, Ignacio Higuera
compiladores.**



**NUEVOS ÁMBITOS EN LA
POLÍTICA EXTERIOR PERUANA:
LOS CURSOS DE AGUA
INTERNACIONALES**

Manuel de Cossío

NUEVOS ÁMBITOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA: LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES

Manuel de Cossío

1.- Introducción

El agua, qué duda cabe, ha adquirido una mayor relevancia en el diseño de la política exterior de los Estados en el siglo XXI. Si bien el volumen de agua existente en el planeta no se ha modificado apreciablemente y se ha mantenido estable por lo menos desde hace tres mil millones de años, tan sólo una pequeña fracción puede ser utilizada por el ser humano. Actualmente muchos Estados dependen de los recursos de agua dulce transfronterizos. Esta dependencia conduce inevitablemente a una competencia creciente entre ellos. Así, los conflictos (reales o percibidos) entre los usos que dos o más Estados puedan hacer de un curso de agua internacional pueden conducir a disputas entre ellos.

Debe tenerse en cuenta que el 97 % del agua existente en el planeta es agua salada, está contenida en los océanos que rodean a los cinco continentes y solo es utilizable a través de costosos y complejos procesos de desalación. El restante 3 %, que es aprovechable como agua dulce por el ser humano, está distribuida de manera desigual en la superficie y el subsuelo continentales. Existen áreas del planeta con un superávit hídrico (la amazonia, por ejemplo) y otras con un déficit hídrico (la costa y el altiplano peruanos, por ejemplo). Estas diferencias en las reservas de agua dulce generan zonas de abundancia y zonas de carestía del líquido elemento que están directamente vinculadas a las variaciones del ciclo hidrológico global. En ese sentido, las relaciones de cooperación y conflicto que se pueden establecer entre los Estados que comparten recursos hídricos en sus zonas fronterizas es un tema prioritario para la política exterior.

Asimismo, se debe considerar que las moléculas de agua circulan permanentemente dentro del ciclo hidrológico trascendiendo las fronteras internacionales. Es un viaje circular como un eterno retorno. No tiene un principio ni un fin en el contexto de un proceso cíclico y complejo a escala planetaria. Está compuesto por los siguientes pasos que están enlazados inextricablemente:

- **Evaporación.** Se estima que el sol evapora más de un billón de toneladas de agua diariamente. Es una transferencia masiva de agua de los océanos (también de los continentes) a la atmósfera, en donde se acumula en forma de humedad atmosférica.
- **Transpiración.** Es un proceso que involucra a todas las plantas del planeta. A través de microporos vegetales, conocidos como estomas, la cobertura vegetal del planeta expulsa vapor de agua a la atmósfera. Es un caso especial de evaporación. Este vapor de agua es una cantidad mínima si se la compara con la que se evapora de la superficie de los océanos.
- **Condensación.** Es un proceso inverso al de la evaporación. Se sustenta en el paso del agua en estado gaseoso al estado líquido. El proceso se inicia cuando se supera la cantidad máxima de vapor de agua en un volumen de aire a una determinada temperatura, normalmente se produce por el enfriamiento o la mezcla de dicho volumen con otros volúmenes de aire húmedos. La consecuencia de la condensación son las lluvias o precipitaciones.
- **Precipitación.** El agua en estado líquido se condensa por saturación y cae por efecto de la gravedad a la superficie terrestre. Su destino se divide en cuatro: una determinada cantidad vuelve a la atmósfera por evaporación, otra es interceptada y de nuevo evaporada por la superficie de las hojas, o bien se infiltra en el suelo o fluye como escorrentía hacia los mares.
- **Escorrentía.** Es la suma total de toda el agua que circula sobre la superficie terrestre (la fluvial, fundamentalmente), pero también de toda la que circula bajo la superficie terrestre por conductos subterráneos. Al final, estos flujos se vuelven a unir en los océanos. De esta manera, se retroalimenta un proceso sin fin. Un verdadero eterno retorno.

El ciclo hidrológico descrito se ve afectado por el acelerado crecimiento de la población mundial, a su rápida concentración en las ciudades, al aumento del uso de agua per cápita y a la necesidad de abastecerla de agua. Estos impactos se hacen más complejos en dimensiones internacionales en el caso de los cursos de agua (ríos, lagos, acuíferos) algunas de cuyas partes se encuentran ubicadas en Estados distintos.

Sobre el particular, se debe tener en cuenta que las 263 cuencas hidrográficas existentes en el mundo abarcan más del 45 % de la masa terrestre del planeta y acogen a más del 40 % de la población global. Más de 200 ríos son compartidos por dos o más países. Alrededor del 60 % del agua dulce a nivel mundial está contenida en cuencas hidrográficas transfronterizas. Estas cuencas cubren el 60 % de América Latina y África, así como el 65 % de Asia. Europa tiene el mayor número de cuencas fluviales transfronterizas (69), seguida por África (59), Asia (57), Norteamérica (40) y América del Sur (38). Más del 95 % del territorio de 33 países se ubica dentro de una o más cuencas transfronterizas.

Es en estos contextos transfronterizos donde pueden surgir diversos tipos de conflictos y disputas entre los Estados cuando compiten entre sí por un recurso que no abunda. Casos muy conocidos son las extracciones de agua dulce que efectúa Libia de un acuífero compartido con otros tres Estados; el uso de agua de los ríos Colorado y Grande en California, Estados Unidos; o las demandas hídricas de Jordania e Israel sobre el agua del río Jordán, por mencionar unos cuantos ejemplos de los problemas que se generan entre los Estados.

En nuestro continente, las recientes disputas entre Uruguay y Argentina por la construcción de plantas de celulosa en el río Uruguay (Argentina vs. Uruguay, 2010), entre Costa Rica y Nicaragua por la construcción de un camino a lo largo del río San Juan (Costa Rica vs. Nicaragua, 2015) y, más recientemente, el diferendo entre Chile y Bolivia sobre el estatus y uso de las aguas del Silala (2016) son otros ejemplos de los conflictos que se pueden suscitar entre los Estados por el uso o por actividades vinculadas al agua dulce.

Globalmente la escasez de agua dulce también se agrava debido a que la calidad del agua disponible para el uso humano está disminuyendo aceleradamente. Las presiones a las que está sometida plantean retos sin precedentes a los Estados, los que deben dar solución a las demandas que crea el explosivo crecimiento de la población urbana.

Entre dichas presiones tenemos la falta de suministro de agua y saneamiento adecuados, la contaminación y la sobreexplotación de las fuentes de agua, las modificaciones en el ciclo hidrológico, entre otras. Estas presiones se multiplican si tenemos en consideración el impacto que tendrá el cambio climático sobre los recursos de agua dulce del planeta. Los

modelos científicos más aceptados sugieren que los efectos del cambio climático serán dramáticos. La disponibilidad del agua, su calidad y su demanda se verán afectadas por temperaturas más altas, nuevos patrones de precipitaciones, niveles más altos de los océanos, retroceso de los glaciares, sequías y modificaciones en la frecuencia e intensidad de las tormentas. Es necesario mencionar que las tendencias mencionadas ya se han manifestado en los últimos años, por lo que todos los gobiernos deben estar preparados para enfrentarlas con el objetivo de lograr el desarrollo sostenido y sustentable de sus países.

2.- Características hidrológicas del Perú

El Perú no es ajeno a las circunstancias descritas en la introducción. Somos parte de la retroalimentación cíclica permanente de las moléculas de agua existente en el planeta. También somos un país privilegiado por su oferta hídrica (disponemos de un volumen anual promedio de más de 2 millones de metros cúbicos de agua), por lo que se ubica entre los veinte países con mayor disponibilidad de este recurso en el mundo con 72 510 m³ por habitante al año.

Sin embargo, este recurso está desigualmente distribuido en nuestro territorio debido a factores geográficos que producen un desequilibrio hídrico, originándose una repartición espacial diferenciada. Mientras que, en la costa y la sierra, incluido el altiplano del lago Titicaca, circula el 2.3 % de toda el agua disponible en el Perú; en la amazonia circula el restante 98 %. Lo paradójico es que en la amazonia vive tan sólo el 30 % de la población nacional y en las otras dos regiones el 70 % de la población. Las presiones y demandas por recursos hídricos son entonces más importantes en las zonas con escasez hídrica.

A esa escasez se añade un proceso asociado al calentamiento global y al cambio climático en general: el retroceso de los glaciares en el Perú. Esta reserva de agua dulce ha disminuido su volumen, de acuerdo con la Autoridad del Agua (ANA) peruana en más de 51 % en los últimos 50 años. Según estudios realizados por la ANA los glaciares inventariados en 18 cordilleras peruanas (2 679) han sufrido procesos de reducción importante. El aumento de la temperatura del planeta aceleró el retroceso de los glaciares, lo que habría ocasionado la extinción de las cordilleras Barroso y Volcánica. Asimismo, las cordilleras Chila, La Raya, Huanzo,

Chonta y La Viuda podrían extinguirse, pues en las últimas décadas perdieron más del 90 % de su superficie glaciaria según la ANA. Esta tendencia agrava la situación de estrés hídrico existente en la costa peruana.

De acuerdo con datos proporcionados por el Sistema Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), en el 2022 las sequías han afectado gran parte de la región andina. Este evento climático se debería a anomalías atmosféricas asociadas a la persistencia de vientos secos del oeste, modulados en gran medida por la persistencia del triple evento La Niña en el Pacífico Central, que secó la atmósfera andina incluyendo el altiplano peruano boliviano. Según sus registros, las regiones afectadas con este déficit de lluvias son Ancash, Pasco, Junín, Lima, Huancaavelica y Ayacucho. También, Apurímac, Cusco, Arequipa, Puno, Moquegua y Tacna, donde han muerto animales y se han perdido cultivos. Además, se han visto afectados por los incendios forestales producidos de manera perseverante con pérdida de vidas humanas. Igual de grave es que se han secado lagunas y ríos. El SENAMHI informó que el 2022 ha sido el más seco de los últimos 58 años.

Estas presiones sobre los recursos hídricos peruanos se sienten con igual fuerza en las 159 cuencas hidrográficas que existen en el Perú. Cabe señalar que, del número total de cuencas hidrográficas registradas por la ANA, 34 son transfronterizas. Estas últimas comprenden una superficie de 881 036,63 km², conforme a la ANA. De ese total, 404 396,54 km² se ubican en el Perú, abarcando el 25 % del territorio nacional.

Teniendo en cuenta estas consideraciones es que el estudio y gestión de los cursos de agua internacionales es una temática importante para nuestro país. Esta tarea adquiere mayor relevancia si consideramos que aproximadamente 4 100 kilómetros de la línea de frontera terrestre del Perú (cerca del 58 % del total) está compuesta por ríos, lagos y acuíferos en donde el agua dulce forma o atraviesa la frontera internacional.

3.- Los usos pre republicanos del agua en el Perú

Mi primer contacto con los cursos de agua internacionales lo tuve durante mis estudios en antropología social en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en particular en el curso de Etnohistoria Andina dictado por Franklin Pease, donde conocí de cerca, crónica en mano, sobre el manejo de los recursos hídricos en las postrimerías del Imperio incaico.

Quedaba en evidencia que desde la más remota antigüedad el Perú ha utilizado normas y principios precisos para administrar los recursos hídricos existentes en su territorio. Garcilaso de la Vega, al narrar el origen mítico y acuático de la pareja civilizadora andina¹, señala que el Imperio de los incas basó su poderío en una agricultura adaptada a las condiciones de los Andes y de la costa peruanos, sobre la base de una gestión eficiente y centralizada de recursos hídricos escasos y distribuidos desigualmente. Al respecto, Garcilaso describe de la siguiente manera el sistema de gestión y distribución del agua que utilizaron:

En las tierras donde alcanzaba poca agua para regar la daban por su orden y medida (como todas las demás cosas que se repartían) para que entre los indios no hubiese rencilla sobre el tomarla. Y esto se hacía en los años escasos de lluvias, cuando la necesidad era mayor. Medían el agua y por experiencia sabían qué espacio de tiempo era menester para regar una fanega de tierra y por esta cuenta daban a cada indio las horas que conforme a sus tierras había menester, holgadamente. El tomar agua era por vez, como iban sucediendo las hazas una en pos de otra. No era preferido el más rico ni el más noble ni el privado ni el pariente del curaca –ni el mismo curaca ni el ministro o gobernador del rey. Al que se descuidaba de regar su tierra en el espacio de tiempo que le tocaba lo castigaban afrentosamente.

Garcilaso también menciona la forma en que los gobernantes incas ordenaban construir vastos y complejos sistemas de acequias (canales de irrigación) con la finalidad de mejorar la producción agrícola y ganadera del Imperio. Sería sumamente interesante realizar una investigación arqueológica y etnohistórica para conocer las dimensiones que tuvo el sistema hidráulico incaico.

La asociación con el pasado hídrico del Perú se consolidó cuando recordé durante las clases de “*Historia de los Límites del Perú*” la forma en que

¹ Garcilaso en sus “*Comentarios Reales de los Incas*” cuenta que ambos héroes del mundo andino (Manco Cápac y Mama Ocllo) fueron puestos por el padre Sol en la laguna Titicaca para que desde allí iniciaran su obra de transformación civilizadora de los Andes.

el mismo Garcilaso describía los límites del Tahuantinsuyo, también llamado "las Cuatro Regiones". En su descripción del Perú, Garcilaso se refiere a dos ríos que formaron los límites norte y sur del Tahuantinsuyo de la siguiente manera:

Al norte llegaba hasta el río Ancasmayu, que corre entre los confines de Quito y Pastu (*sic*). Quiere decir, en la lengua general del Perú, «río azul». Está debajo de la línea equinoccial, casi perpendicularmente. Al mediodía tenía por término al río llamado Maule, que corre este oeste pasando el reino de Chile antes de llegar a los Araucus (*sic*), el cual está más de 40 grados de la equinoccial al sur.”

Me quedaba claro que en el Perú prehispánico los ríos y lagos también se utilizaron para establecer los límites territoriales del Estado. En la siguiente gran etapa histórica peruana los cursos de agua internacionales se utilizarían para un segundo efecto jurídico y político: la navegación.

Recuerdo con nostalgia, debo reconocerlo, el curso de "*Historia de los Límites del Perú*" que dictó por muchos años el embajador Bolívar Ulloa Pasquette en la Academia Diplomática. Fue en sus clases magistrales que tuve el primer contacto con los cursos de agua internacionales, llamados aún en los años ochenta del siglo pasado ríos internacionales de curso sucesivo, así como también contiguos o fronterizos. Como alumno del primer año de estudios memoricé cada uno de los elementos geográficos con los que el Perú había delimitado y demarcado las fronteras terrestres con sus cinco vecinos. Entre ellos, destacaban muchos ríos y lagos. Desfilaron ante nosotros el lago Titicaca, el río Amazonas, el Putumayo, el Yavarí, el Suches con su lago, el Madre de Dios, el Heath, el Napo, el Pastaza entre las decenas que podríamos mencionar como parte de los límites de nuestra patria. En otra publicación he referido que aproximadamente el 58 % de la frontera terrestre peruana está conformada por cursos de agua internacionales².

Entre 1532 y 1821 imperó la visión que vinculaba el uso de los cursos de agua internacionales amazónicos, fundamentalmente a la navegación, junto con su uso tradicional para el establecimiento de límites. Debemos

² Manuel Augusto de Cossío Klüver, «Los trabajos técnicos de las Comisiones Mixtas de Límites como facilitadores del desarrollo e integración fronteriza», *Política Internacional*, n.º 114 (2014): 152-64.

recordar que durante el período colonial se aplicaron los reglamentos reales que taxativamente ordenaban que la ubicación de las ciudades peruleras se levantase en las cercanías de los cursos de agua, lo que explica la fundación de Lima a las orillas del Rímac, nuestro contaminado río hablador. También debe recordarse que en esta época el agua era considerada en España como un bien común, criterio que fue trasladado al Reino del Perú.

Tal como lo relató magistralmente Porras, el descubrimiento del río Amazonas el 12 de febrero de 1542 ha sido contada por la crónica, la historia y la leyenda. La epopeya viajera de Gonzalo Pizarro y Francisco de Orellana no solo incorporó al imaginario territorial del Perú la floresta amazónica, la montaña según los relatos de la época y del siglo XIX, sino también el más caudaloso río del mundo que contiene más agua que el Nilo, el Yangtsé y el Misisipi unidos, lo que representa un caudal acuático de alrededor de una quinta parte del agua dulce en estado líquido del planeta.

En lo referido a la navegación, durante el período colonial, esta solo estaba habilitada para los Estados ribereños de los cursos de agua internacionales, España y Portugal en este período. El principio jurídico de la navegación exclusiva se aplicó con severidad en los espacios sudamericanos regidos por ambos imperios coloniales, en especial en los ríos Amazonas, Orinoco y de La Plata. De esa manera, se excluyó a las otras potencias coloniales europeas competidoras de los beneficios de la navegación en estos cursos de agua internacionales.

Con el tratado de San Ildefonso (1777), los reyes de España y de Portugal acordaron los límites que tendrían sus dominios sudamericanos. En este tratado se utilizaron los ríos Yavarí, Amazonas y otros más para establecer la línea divisoria entre lo que sería, años más tarde, el Perú y el Brasil:

“Artículo XI. Baxará la Línea por las aguas de estos dos Ríos, Guaporé y Mamoré, ya unidos con el nombre de Madera, hasta el parage situado en igual distancia del Río Marañón o Amazonas, y de la boca del dicho Mamoré; y desde aquel parage continuará por una línea Leste-Oeste hasta encontrar con la ribera oriental del río Jabarí que entra en el Marañón por su ribera austral; y baxando por las aguas del mismo Jabarí hasta donde desemboca en el Marañón

o Amazonas, seguirá aguas abaxo de este río, que los Españoles suelen llamar Orellana y los Indios Guiena, hasta la boca más occidental del Japurá, que desagua en él por la margen septentrional³.

4.- Los usos del agua en la etapa republicana

Tal como en el incanato y la colonia, la navegación y el establecimiento de límites siguieron siendo los criterios que determinaban el régimen jurídico de los cursos de agua internacionales en la época republicana, que puede establecerse con cierta arbitrariedad entre 1815 y 1919. En este período se produjo una modificación sustancial en lo que se refiere a los criterios aplicables a la navegación de los cursos de agua internacionales.

Se varió la institución de su navegación restringida y exclusiva, y se adoptó el principio de la igualdad de trato para la navegación entre los Estados ribereños y los que no lo son. La doctrina es unánime al declarar que es en el Congreso de Viena (1814-1815) donde se establecen las instituciones del derecho fluvial internacional moderno. Fue en este cónclave europeo, cuyo objetivo fundamental era reconfigurar el mapa europeo luego de las guerras napoleónicas, donde se adoptó el principio de la libre navegación de los ríos que separan o atraviesan varios Estados en Europa. Criterio que se extendió a los espacios coloniales europeos del África, Asia y Oceanía.

América Latina, decididamente republicana, se apartó de los criterios europeos respecto de la navegación y estableció más bien principios estrictamente territoriales, negando inicialmente para los ríos internacionales una libertad de navegación de carácter universal. Por ejemplo, en el caso peruano, la libre navegación de los ríos amazónicos está regida por acuerdos concluidos separadamente con los Estados limítrofes o por decretos particulares, pero no por un convenio general aplicable a todos los ríos. Tal fue el caso de la convención suscrita el 23 de octubre de 1851 entre el Perú y el Brasil para facilitar el comercio y la navegación fluvial⁴.

³ España, «Tratado Preliminar sobre los Límites de los países pertenecientes en América Meridional a las Coronas de España y Portugal, etc.», 1777, 19.

⁴ Este acuerdo fue ampliado con la Convención Fluvial de 1858 y con el Protocolo de 1863 (Ulloa, 1939). En 1909, ambos países suscribieron un tratado para completar la determinación de sus fronteras y establecer principios para el comercio y la navegación en la cuenca del Amazonas.

Desde el final de la Primera Guerra Mundial a nuestros días, como resultado de los avances de la sociedad y de la economía internacionales, se comienza a destacar el carácter de los cursos de agua internacionales para usos distintos de la navegación o el establecimiento de límites.

Comenzaba a manifestarse la importancia económica de los cursos de agua internacionales. La noción central de ese nuevo régimen jurídico y administrativo se orientó fundamentalmente a la utilización agrícola, industrial o humana de estos recursos. En esta etapa el Perú suscribió varios acuerdos con sus vecinos. En ellos se aplica esa nueva visión jurídica. Sin ser exhaustivos, se pueden mencionar los siguientes acuerdos:

- **Con Ecuador:** el Convenio para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Cata-mayo-Chira (1971), el Tratado de Comercio y Navegación (1998) y el Tratado de Tránsito Fluvial (1998).
- **Con Colombia:** el Tratado de Cooperación Amazónica Perú-Co-lombia (1979), el Acta de Instalación de la Comisión Ejecutiva del Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (1989) y el Plan Binacional para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (1991).
- **Con Brasil:** en esta etapa solo se suscribieron acuerdos regu-lando la navegación y el comercio fluvial, entre otros temas.
- **Con Bolivia:** se ha establecido la Autoridad Binacional Autó-noma del Lago Titicaca (1996), así como Comisiones Técnicas Bi-nacionales para los ríos Suches y Mauri. También se suscribió un Convenio de Cooperación Técnico-Económica para el mejora-miento de la Navegación y el Transporte Fluvial por el río Madre de Dios y sus afluentes (1989).
- **Con Chile:** se ha pactado la cesión «[...] a perpetuidad de todos sus derechos sobre los canales de Uchusuma y del Mauri, lla-mado también Azucarero, así como el más amplio derecho de servidumbre» (Tratado de Lima, 1929, artículo segundo). Dicha servidumbre «[...] comprende el derecho de ampliar los canales actuales, modificar el curso de ellos y recoger todas las aguas captables en su trayecto por territorio chileno, salvo las aguas que actualmente caen al río Lluta y las que sirven a las azufreras del Tacora» (Tratado de Lima, 1929, artículo segundo).

Junto con la aparición de las ventajas económicas del uso de los cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación, se ha producido una tendencia a la regionalización en su tratamiento. En el caso de nuestra subregión, esta tendencia se ha expresado en el creciente interés con que organismos regionales a los que pertenece el Perú —como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica o la Comunidad Andina de Naciones— tratan el tema de la gestión y cuidado de los cursos de agua internacionales. Con este mismo fin, los países de América del Sur han establecido organismos binacionales o multinacionales como la Organización del Acuífero Guaraní (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), el Tratado de la Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay), la Autoridad Autónoma del Sistema TDPs (Perú y Bolivia), la Comisión Administradora del Río Uruguay (Argentina y Uruguay), entre otros para gestionar y proteger sus aguas transfronterizas.

Teniendo en cuenta la permanente evolución del derecho internacional, en la actualidad ya se puede pensar en incorporar una nueva etapa en el desarrollo progresivo del derecho de los cursos de agua internacionales, debido a que el interés fundamental de los Estados y de los organismos internacionales se viene concentrando en los usos sostenibles del agua en un contexto de creciente presión (demográfica y climática) sobre ella.

Esta visión se expresó en la década de los años 90 en los principios y recomendaciones aprobados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992, particularmente en la Declaración de Río, el Programa 21, el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (1992) y en la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (1997).

Complementado esa visión, en nuestros días se ha generalizado la utilización del paradigma de la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH). La normativa hídrica peruana expresa claramente que es “[...] de interés nacional y necesidad pública la gestión integrada de los recursos hídricos con el propósito de lograr eficiencia y sostenibilidad en el manejo de las cuencas hidrográficas y los acuíferos para la conservación e incremento del agua, así como asegurar su calidad fomentando una

nueva cultura del agua, para garantizar la satisfacción de la demanda de las actuales y futuras generaciones”⁵

En esta etapa, el Perú ha establecido con Ecuador una Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla (2009), así como otros acuerdos y mecanismos que utilizan la GIRH para gestionar el agua. Asimismo, con Brasil se ha suscrito un Acuerdo para el Fortalecimiento Institucional para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (2010).

De esta manera hemos intentado resumir muy brevemente la manera en la que el Perú ha seguido el desarrollo del derecho de los cursos de agua internacionales. En este punto, se describirán los principios generales que el Perú ha utilizado para regular bilateralmente el uso y aprovechamiento de aguas transfronterizas desde los años sesenta del siglo pasado.

5.- Principios jurídicos sobre el uso del agua en el Perú

La base inicial de este desarrollo reciente es la Resolución de Montevideo también conocida como la Declaración de Montevideo o Resolución LXXII. Esta resolución fue empleada por el Perú como sustento jurídico para utilizar los cursos de agua internacionales existentes en sus fronteras con fines distintos de la navegación. Fue adoptada en el año 1933 en el seno de la Séptima Conferencia Internacional Americana. Se redactó sobre la base de una ponencia presentada por la delegación de Uruguay y de un proyecto de convención presentado por la delegación de Argentina.

La resolución propone cursos de acción para el uso industrial y agrícola de los ríos internacionales existentes en el continente americano. Cabe mencionar que introdujo en el ámbito americano los avances jurídicos alcanzados en la Convención de Ginebra (1923). Se debe anotar que no hubo unanimidad al momento de su aprobación. Venezuela, México y los Estados Unidos expresaron reservas, mientras que el resto de los países de América asistentes a esta conferencia la aprobaron⁶. Este documento nunca fue sometido al trámite de aprobación constitucional en

⁵ Autoridad Nacional del Agua del Perú ANA, *Compendio de normas* (Perú: ANA, 2018), <http://repositorio.ana.gob.pe/handle/20.500.12543/2168>.

⁶ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

nuestro país, motivo por el cual no tiene el carácter de un tratado propiamente dicho.

Independientemente del valor jurídico de la Resolución de Montevideo, este documento declara que para el uso y aprovechamiento de los cursos de agua internacionales es “(...) necesario realizar estudios para su utilización.” Asimismo, establece que los Estados tienen el derecho exclusivo de aprovechar, para fines industriales o agrícolas, la margen que se encuentra bajo su jurisdicción de las aguas de los ríos internacionales. Ese derecho, sin embargo, está condicionado en su ejercicio por la necesidad de no perjudicar el igual derecho que corresponde al Estado vecino en la margen de su jurisdicción. En consecuencia, ningún Estado puede, sin el consentimiento del otro ribereño, introducir en los cursos de aguas de carácter internacional, por el aprovechamiento industrial o agrícola de sus aguas, ninguna alteración que resulte perjudicial a la margen del otro Estado interesado.

En lo que se refiere a las compensaciones por los perjuicios que un Estado pudiera causar a otro cuando emprenda el uso industrial o agrícola de un curso de agua internacional señala que: “En los casos de perjuicio a que se refiere el artículo anterior, será siempre necesario el acuerdo de las partes. Cuando se tratare de daños susceptibles de reparación, las obras solo podrán ser ejecutadas después de solucionado el incidente sobre indemnización, reparación o compensación de los daños, de acuerdo con el procedimiento que se indica más adelante.”

Lo establecido en el artículo tercero de la Declaración de Montevideo, transcrito líneas arriba, se complementa con lo señalado en los artículos 5 y 6 de este mismo documento, en los que se expresa que, en el caso de los ríos sucesivos o contiguos, las obras de aprovechamiento industrial o agrícola que se realicen no “(...) deberán causar perjuicios a la libre navegación de los mismos.” También establece la obligación de informar (textualmente dice “denunciar”) al otro Estado sobre “(...) las obras que un Estado proyecte realizar en aguas internacionales, esta información deberá acompañarse de la documentación técnica necesaria como para que los demás Estados interesados puedan juzgar del alcance de dichas obras, y del nombre del o los técnicos que deban entender, eventualmente, en la faz internacional del asunto.” Esta denuncia debe ser contestada por la otra parte al cabo de tres meses con o sin observaciones.

Si hubiese observaciones, se constituirá una Comisión Técnica Mixta que “(...) en un plazo de seis meses debe pronunciarse.” Si no hubiera acuerdo, se recurrirá a la vía diplomática para resolver las diferencias. En el caso que en la vía diplomática no se produjera acuerdo entre las partes, “[...] se irá al procedimiento de conciliación adoptado por las partes o al procedimiento de cualquiera de los tratados o convenciones multilaterales vigentes en América” (art. 9). Para solucionar las controversias que se mantuviesen, en el caso de que alguna de las partes no acepte el laudo conciliatorio, “[...] se procederá a someter la divergencia al arbitraje, constituyéndose el tribunal respectivo por el procedimiento que determina la segunda Convención de La Haya para la solución pacífica de los conflictos internacionales” (art. 10).

6.- Los cursos de agua internacionales: los casos con Ecuador y Bolivia

Estos principios, consignados en la Declaración de Montevideo, fueron utilizados por el Perú para gestionar recursos hídricos transfronterizos con sus vecinos, como se verá a continuación.

Por ejemplo, en el “*Convenio para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira*”, suscrito por los cancilleres del Perú y Ecuador en la ciudad de Washington el 27 de setiembre de 1971, ambos países declaran que han decidido celebrar este acuerdo: (a) “Con la finalidad de mejorar las «condiciones socioeconómicas» de sus pueblos, (b) para “solucionar problemas de infraestructura que inciden desfavorablemente sobre el proceso de integración económica” de ambos países, (c) reconociendo la importancia de “los proyectos de aprovechamiento hídrico” que el Perú y Ecuador desean realizar en la zona de frontera y (d) teniendo en cuenta la necesidad de “(...) promover la utilización de aguas de las cuencas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira.”

Se debe destacar el último considerando del tratado en donde se dice que: “Reconociendo la necesidad de aunar esfuerzos para la utilización razonable y equitativa de los recursos hídricos de las cuencas antes mencionadas, de conformidad con normas del Derecho Internacional y en consideración, dentro de ellas, a los principios definidos en la Resolución LXXII de la Séptima Conferencia Internacional Americana de 1933, han resuelto

celebrar el siguiente convenio”. Resulta importante señalar esta referencia a un principio jurídico ampliamente difundido y utilizado hoy en el tema de los cursos de agua internacionales.

Igualmente, es importante destacar que en el artículo 1º de este convenio peruano-ecuatoriano, no solamente se reconoce la vigencia de “las normas de Derecho Internacional” para la utilización de aguas, sino que también aceptan que esa utilización “no cause daño o perjuicio a la otra Parte”.

Como puede observarse, el Perú y Ecuador acordaron utilizar como norma en sus relaciones hídricas —tres años antes de que la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas iniciase el proceso codificador de la costumbre internacional sobre los cursos de agua internacionales— dos de los principios cardinales consignados en la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación de 1997. Es decir, los principios generales de “Utilización y participación equitativas y razonables”⁷ y de la “Obligación de no causar daños sensibles”⁸. Adicionalmente, ambos países se comprometieron a realizar las acciones y obras para la utilización de los recursos hídricos ubicados en sus fronteras de la vertiente del Pacífico, sin “(...) afectar los actuales aprovechamientos de riego y otros usos de agua”; de esta manera, se prefiguró en este pionero acuerdo lo expresado en la Convención de 1997 sobre las “Relaciones entre las diferentes clases de usos del agua”⁹.

Sobre esta base, ambos países acordaron, ya en el siglo XXI, incorporar la visión de la GIRH en el manejo de los cursos de agua internacionales ubicados en sus fronteras. Este deseo se reflejó en el “*Acuerdo entre la República del Perú y la República el Ecuador para el establecimiento de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla*”. Este tratado fue suscrito en la ciudad de Piura, Perú, el 22 de octubre del 2009, como uno de los proyectos que ambos países encargaron ejecutar al Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza.

⁷ Artículo 5º de la “Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación” de 1997.

⁸ Artículo 7º, *ibid.*

⁹ Artículo 10º, *ibid.*

La finalidad de este compromiso fue crear una autoridad binacional de administración de cuencas hidrográficas transfronterizas. Este acuerdo se refiere a un curso de agua internacional ubicado en la frontera peruano-ecuatoriana de la vertiente del Pacífico: el río Zarumilla. En él se confirma a la cuenca hidrográfica como unidad de gestión, se incorpora el desarrollo contemporáneo del derecho de los cursos de agua internacionales, así como el paradigma de la GIRH. El acuerdo tiene como objetivos generales:

- (a) Consolidar la cooperación peruano-ecuatoriana,
- (b) Promover la GIRH “(...) con una visión ecosistémica y sustentable”, y
- (c) Consolidar la GIRH para generar un “(...) positivo impacto en la calidad de vida de la población”.

Asimismo, tiene como objetivos específicos:

- (a) Crear un mecanismo binacional competente,
- (b) Planificar, coordinar y consensuar el aprovechamiento sostenible e integrado de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica transfronteriza del río Zarumilla» mediante un Plan de Gestión Integrada Binacional, e
- (c) Implementar acciones de adaptación al cambio climático y para mitigar los efectos de eventos climatológicos extremos.

Para el cumplimiento y seguimiento de estos objetivos, ambos países crearon la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del río Zarumilla, llamada abreviadamente Comisión Binacional GIRH Zarumilla. Es interesante señalar que dentro del ámbito de acción del mencionado mecanismo binacional se incluyen “(...) las fuentes naturales de agua en sus distintas formas y estado físico, así como los elementos naturales y artificiales asociados a los recursos hídricos que integran la cuenca hidrográfica transfronteriza del río Zarumilla, de conformidad con el mapa que forma parte del presente Acuerdo.”

Otro cuerpo de agua que también es gestionado y administrado binacionalmente es el “*Sistema Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar*

de Coipasa” (Sistema TDPS). Este es el nombre oficial de la cuenca endorreica del lago Titicaca, el río Desaguadero, el lago Poopó y el salar de Coipasa, ubicada en el altiplano peruano-boliviano.

En los tratados de los años cincuenta se definió el marco jurídico esencial con el que se administra y gestiona el lago Titicaca. En el año 1955 se acordó realizar estudios preliminares para el aprovechamiento común de las aguas del lago. Dos años más tarde, ambos países suscribieron un segundo convenio para “(...) determinar los valores intrínsecos del volumen de agua que se derive del lago para fines industriales, de riego y otros.” Igualmente, ambos Estados afirmaron un principio jurídico clave al declarar que ejercen sobre las aguas del lago Titicaca “(...) un condominio indivisible y exclusivo.”

En virtud de este principio, el Perú y Bolivia decidieron aprovechar estos recursos hídricos transfronterizos “(...) sin alterar fundamentalmente sus condiciones de navegabilidad, sus facilidades para la pesca, ni afectar sustancialmente el volumen de agua, producto de las excedencias del lago que anualmente escurren por el río Desaguadero.”

Luego de un proceso de maduración de más de treinta años, los gobiernos del Perú y de Bolivia decidieron crear, en el año 1992, un mecanismo binacional para administrar los recursos hídricos e hidrobiológicos existentes en el altiplano peruano-boliviano. En diciembre de ese año, los cancilleres del Perú y de Bolivia —adoptando una recomendación de la Subcomisión Mixta Peruano-Boliviana para el desarrollo de la Zona de Integración del Lago Titicaca (SUBCOMILAGO)— acordaron crear una entidad peruano-boliviana encargada de ejecutar el Plan Director Binacional del Sistema Titicaca-Desaguadero-Poopó-Coipasa (TDPS), más conocido como el Plan Director.

Al año siguiente (1993), ambas cancillerías se cursaron notas reversales para pactar el nombre oficial de la nueva entidad internacional: Autoridad Binacional Autónoma de la Cuenca del Sistema Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa, más conocida como la ALT. En esa ocasión, también, se definió su naturaleza, domicilio, duración, dependencia funcional, objetivos, funciones, régimen de personal, régimen económico-financiero, responsabilidad legal, mecanismo de solución de diferendos, entre otros temas que se consignaron en dos documentos: el Estatuto y el Reglamento de Manejo Económico y Financiero de la ALT. Es necesario mencionar que, tanto el Estatuto como el Reglamento de la ALT

fueron elaborados con la participación de consultores nacionales e internacionales, así como con el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Luego de efectuar los estudios pertinentes, el Perú y Bolivia aprobaron, con las notas reversales de 1995, el Plan Director Global Binacional de Protección-Prevención de Inundaciones y Aprovechamiento de los Recursos del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa (Sistema TDPS). Al año siguiente, se aprobó el Estatuto de la ALT y el Reglamento de Manejo Económico y Financiero de la flamante entidad binacional. Dada la importancia que asignan, tanto Bolivia como el Perú, a la ALT como organismo de integración y a efectos de darle la adecuada seguridad jurídica, los congresos de ambos países aprobaron y ratificaron los acuerdos relativos a la creación y funcionamiento de la Autoridad Binacional Autónoma de la Cuenca del Sistema Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa.

Su gestión ha sido encargada por el Perú y Bolivia a la Autoridad Binacional Autónoma de la Cuenca del Sistema TDPS (ALT). Esta entidad se rige jurídicamente a través de los siguientes acuerdos:

- (a) Convención Preliminar para la Explotación de Pesquerías en el Lago Titicaca (1935)
- (b) Convención Preliminar para el estudio del Aprovechamiento de las Aguas del Lago Titicaca (1955)
- (c) Convenio para el Estudio Económico Preliminar del Aprovechamiento de las Aguas del Lago Titicaca (1957)
- (d) Notas reversales:
 1. Creando una entidad peruano-boliviana encargada de llevar adelante el Plan Director Binacional del Sistema Titicaca-Desaguadero-Poopó-Coipasa (TDPS) (1992).
 2. Creando la Autoridad Binacional Autónoma de la Cuenca del Sistema Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa (1993).
 3. Aprobando el Plan Director Global Binacional de Protección-Prevención de Inundaciones y Aprovechamiento de

los Recursos del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa (Sistema TDPS) (1995).

4. Aprobando el Estatuto y el Reglamento de Manejo Económico y Financiero de la ALT (29 de mayo de 1996).

(e) Memorándum Binacional (2006)

De este modo nació la ALT, como una entidad de derecho internacional público con plena autonomía de gestión en el ámbito técnico, administrativo, económico y financiero. Para efectos funcionales, depende directamente de los ministerios de Relaciones Exteriores de Bolivia y del Perú. Se debe precisar que la ALT es una entidad de duración indefinida con sede en la ciudad de La Paz, Bolivia. Está a cargo de un presidente ejecutivo de nacionalidad peruana, quien es asistido por dos directores (uno de nacionalidad boliviana y otro de nacionalidad peruana).

El Plan Director es un documento que consta de 40 volúmenes de estudios. En su resumen ejecutivo se establecen las estrategias para su desarrollo y para lograr "(...) el aprovechamiento racional e integral de los recursos hídricos e hidrobiológicos del Sistema TDPS, orientado a posibilitar el desarrollo sostenible del Altiplano Peruano-Boliviano."

Desde el año 2017 los gobiernos del Perú y de Bolivia han reafirmado su compromiso con el funcionamiento y modernización de la ALT. En una declaración conjunta adoptada en el marco del Encuentro Presidencial y Tercera Reunión del Gabinete Ministerial Binacional Perú-Bolivia se expresó que ambos Estados desean culminar con el proceso de modernización y reestructuración de la ALT. Esta tarea prosigue a la fecha.

7.- Conclusiones

En este texto destacamos la constante evolución que, en los últimos 200 años, ha tenido en el Perú el tema de los cursos de agua internacionales. Desde una inicial utilidad práctica para el establecimiento y definición de fronteras, pasando por su uso para la navegación, llegamos al siglo XXI con una preocupación orientada fundamentalmente hacia los temas de gestión de los recursos hídricos y del cuidado del medio ambiente.

Adicionalmente se percibe que el agua dulce, tanto en el Perú como en el mundo, es un recurso natural muy importante como poco abundante. Asimismo, está sometido a presiones de toda índole. Es por estas razones que los recursos hídricos transfronterizos no pueden ser gestionados y protegidos por los Estados actuando independientemente de sus vecinos. Se hace necesaria la cooperación hídrica transfronteriza.

La práctica peruana relativa a sus cursos de agua internacionales ha seguido la evolución general en la materia. Así se ha pasado de la utilización de los ríos internacionales (contiguos y sucesivos) para definir sus fronteras desde la antigüedad, a la preocupación por los usos de sus aguas transfronterizas para la navegación. Es recién a partir de los años treinta del siglo pasado que el uso de los ríos y lagos transfronterizos para fines distintos de la navegación se convierte en una preocupación importante para el Perú. En sus casi doscientos años de vida independiente, la posición del Perú ha sido la de estabilizar sus relaciones hídricas a través de acuerdos bilaterales concernientes a cursos de agua específicos con cada uno de sus vecinos. Hemos revisado rápidamente los casos de Ecuador y Bolivia.

Cabe destacar que, si bien existe la eventualidad de que se genere una situación de tensión en contextos hídricos transfronterizos, es claro que estos espacios deben transformarse en un catalizador de la cooperación para alcanzar la paz y el desarrollo. En otras palabras, los cursos de agua internacionales deben ser convertidos en espacios en los que la cooperación sea la herramienta fundamental para prevenir los conflictos potenciales.



EL PERÚ Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Ignacio Higuera

EL PERÚ Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Ignacio Higuera Hare

La integración es un tema en el que uno tiene que realmente involucrarse para entenderlo y apreciarlo en toda su dimensión y potencial. Tuve la gran oportunidad de ocupar, por tres años y medio, el cargo de Director de Integración en el Ministerio de Relaciones Exteriores y sin duda fue una experiencia personal y profesional muy valiosa y estimulante.

Llegué a dicho cargo con un bagaje adquirido en mi etapa académica formativa, así como con algunos conocimientos generales, y por qué no decirlo, con algunas ideas preconcebidas y con muchas interrogantes.

Algunas de esas ideas se confirmaron; otras cambiaron. Las interrogantes y la curiosidad no fueron sino en aumento. Una de ellas, la pregunta permanente sobre los beneficios de la integración, teniendo como referentes a la Comunidad Andina, tan vilipendiada en los últimos años; y a la Alianza del Pacífico, que, en el año 2013, a casi dos años de su fundación, era la “niña bonita” de la región, como alguna vez afirmó el presidente Juan Manuel Santos. La Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico son los procesos de integración en los que el Perú participa más activamente; con Colombia, somos los únicos países que pertenecemos a ambos mecanismos.

No son, naturalmente, los únicos. Uno de los retos más grandes que enfrentan los diplomáticos y observadores extranjeros que se aproximan a América Latina es entender la multiplicidad de mecanismos de concertación política y procesos de integración en nuestra región.

Es también, para los diplomáticos latinoamericanos, un reto considerable explicarles las razones de dicha multiplicidad de mecanismos y, por lo tanto, de siglas: ALALC, OEA, ALADI, CAN, SICA, MERCOSUR, Cumbre de las Américas, Cumbre Iberoamericana, AP, UNASUR, PROSUR, etc.

Para los europeos el único proceso de integración, que se encuentra muy avanzado, aunque no exento de retos, es la Unión Europea, que evolucionó considerablemente desde el nacimiento de la Comunidad Europea del carbón y del acero. Una de las pocas excepciones es el Benelux,

unión que Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo crearon en 1944, antes del inicio del proceso de integración europeo, que aún existe a la fecha.

En Asia tampoco se observa múltiples procesos de integración. La Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN) es uno de ellos y tal vez el más extendido, mientras que el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) tiene una dimensión más global e interregional. Ello, sin mencionar a los Tratados de Libre Comercio, el más grande de los cuales, el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), incluye a varios países del Asia y Oceanía. Los Tratados de Libre Comercio son espacios de integración y el Perú ha tejido en los últimos treinta años una considerable red de TLC.

Aunque el concepto fue originalmente aplicado a los TLC, la multiplicidad de procesos de integración puede crear un fenómeno de *spaghetti bowl*; la multiplicidad, en definitiva, juega en contra del éxito de tantos procesos. Cambiar ese estado de las cosas requeriría un esfuerzo titánico que sería complejo emprender, por lo menos en el corto o mediano plazo.

Pero es válido hacer una reflexión basada en las interrogantes que surgieron al acercarme a la integración. ¿Qué es la integración económica y por qué se integran los países? ¿Cuál es el fin último de los procesos de integración? ¿Cuáles son las condiciones esenciales para la integración y las lecciones aprendidas en el siglo XX?

Son muchas las preguntas que surgen cuando uno mismo observa la cantidad de mecanismos que nuestros países han creado y las dificultades que enfrentamos para fortalecerlos luego de un impulso inicial, o, de darse el caso, superarlos. Creo que los años pasados al frente de la Dirección de Integración me permiten ensayar algunas respuestas, que espero contribuyan al debate sobre el futuro de la integración en nuestra región.

Génesis de la integración

El anhelo por la integración nació tempranamente con nuestras repúblicas y ha estado presente en los más de 200 años de vida republicana de nuestra región. ¿Cuál fue el fundamento de ese anhelo y cómo se compara con el fundamento actual de nuestros procesos de integración?

Los primeros esfuerzos —en los que estuvo íntimamente involucrado Simón Bolívar— se pueden encontrar en la Carta de Jamaica en 1815. Sin

perjuicio de tratarse de un documento epistolar (la carta se titula “Contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta isla”), cuando se lee la palabra “unión” parece evidente que se refiere a la necesidad de que las nacientes Repúblicas estén unidas para expulsar a los españoles¹⁰, a fin de romper con el imperio. En ese año, las independencias ya se habían iniciado en algunos países, convirtiendo a esa metrópoli en un enemigo externo común.

Luego vendría el Congreso anfictionico de Panamá, en el año 1826, frecuentemente citado como el origen de la integración en el continente americano. Fue el intento de Simón Bolívar de hacer realidad el sueño de una confederación de las nacientes repúblicas americanas, al que también había hecho mención en la Carta de Jamaica, al expresar su deseo que el Nuevo Mundo sea una sola nación¹¹; aunque ya vislumbraba las dificultades que ese proyecto enfrentaría. El Congreso de Panamá no logró el objetivo que buscaba Bolívar, en parte porque no participaron todos los países del continente y porque el Congreso evidenció los enfrentamientos y posiciones divergentes que ya tenían algunas de las nacientes repúblicas. Sin embargo, debe reconocerse que se abordaron temas relevantes, como la celebración de tratados de comercio y navegación (no se firmó ninguno y la reducción de aranceles no fue aceptada por los países, manteniéndose un estatus quo comercial) o la creación de un cuerpo de normas de derecho internacional. El propio Bolívar tuvo que admitir que el Congreso de Panamá fracasó.

Ya avanzada la evolución de las repúblicas americanas y enfrascadas éstas en décadas de conflictos —internos y externos— el ideal de unión se diluyó, para renacer nuevamente a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX.

¹⁰ “¿No es la unión todo lo que se necesita para ponerlos en estado de expulsar a los españoles, sus tropas y los partidarios de la corrompida España para hacerlos capaces de establecer un Imperio poderoso, con un gobierno libre y leyes benévolas?” (...) “Yo diré a Vd. lo que puede ponernos en actitud de expulsar a los españoles y de fundar un gobierno libre: es la unión, ciertamente; mas esta unión no nos vendrá por prodigios divinos, sino por efectos sensibles y esfuerzos bien dirigidos. La América está encontrada entre sí, porque se halla abandonada de todas las naciones; aislada en medio del universo, sin relaciones diplomáticas ni auxilios militares, y combatida por la España, que posee más elementos para la guerra que cuantos nosotros furtivamente podemos adquirir.”

¹¹ “Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse; mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres semejantes, dividen a la América. ¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos!”.

La primera conferencia interamericana en 1890 creó la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, cuyo foco era compilar y distribuir información comercial, que luego fue denominada la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas y vio ampliadas sus funciones, para convertirse en 1910 en la Unión Panamericana, que permaneció como tal hasta 1948, año en que nace la Organización de los Estados Americanos (OEA). Con la OEA, estamos ante un proceso intergubernamental de concertación política, alejado de los proyectos decimonónicos de federalismo.

En el caso del Perú, el anhelo por la integración es parte de nuestro cuerpo constitucional. Así, el segundo párrafo del artículo 44 de la Constitución del año 1993 establece que “es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior”.

En opinión de Juan Camilo Herrera (2016), la Constitución del Perú forma parte, en su concepto, de aquellas constituciones que incluyen cláusulas de mayor apertura hacia la integración, que define como aquellas que “contemplan un imperativo constitucional en relación con una región específica”¹² (p. 171), sin dejar de mencionar que es preciso leerlas, en cada caso, a la luz de la jerarquía de los tratados comunitarios y las normas internas.

El antecedente inmediato y único (puesto que las constituciones de 1933 y de 1920 no mencionan la integración) es la Constitución de 1979. El único artículo del capítulo IV “De la integración” (que forma parte del Título II “Del Estado y la Nación”) establece que “El Perú promueve la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.

Para realizar una reflexión sobre las preguntas planteadas líneas arriba, y teniendo en cuenta la experiencia adquirida en la Dirección de Integración, haré una bifurcación hacia los procesos de integración económica.

¹² Herrera, J.C. (2016). Las cláusulas de integración en las constituciones de Sudamérica: 200 años después de la carta de Jamaica. *Colombia Internacional*, enero-abril 2016 (86), 165-192

¿Qué es la integración económica y por qué se integran los países?

Como planteamos líneas arriba, en el siglo XX numerosos procesos de integración surgen desde una base económico-comercial, reflejando el signo de los tiempos: sea una ALALC que luego evoluciona hacia la ALADI, seguido por el Pacto Andino – Acuerdo de Cartagena, hoy Comunidad Andina, cuya concepción inicial planteaba la sustitución de importaciones, el Mercosur y más recientemente la Alianza del Pacífico.

Para definir la integración económica, un referente es sin duda Bela Belassa. Belassa define a la integración económica como un proceso y como “un estado de cosas”, y explica que “vista como un proceso, engloba medidas diseñadas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados nacionales; vista como un estado de cosas, puede ser representada por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales”¹³.

Creo importante citarlo pues en muchos aspectos su definición es muy actual, a lo que agregaría que Belassa también reflexionó sobre la inclusión de la integración social en el concepto y afirmó que, para algunos, “la mera existencia de relaciones comerciales entre economías nacionales independientes es un signo de integración”. Esto último es particularmente relevante en un “estado de cosas” en el que en los últimos años el Perú ha firmado TLC con un considerable número de países.

Quisiera ensayar una definición propia: la integración económica es un proceso a través del cual dos o más países deciden avanzar hacia la liberalización completa de las barreras arancelarias y la profundización de políticas de facilitación del comercio, con el objetivo de promover el comercio internacional entre ellos y ser más competitivos ante terceros.

El porqué de la integración puede llevar a formulaciones que no por su abstracción son menos válidas: el afianzar una presencia conjunta hacia el mundo les da ventajas a todos sus miembros. A nivel más pragmático, a través de la integración dos o más países pueden lograr ventajas competitivas reales frente a terceros u otras regiones. Ese objetivo se logra a través de tres factores críticos: la generación de mayores corrientes de co-

¹³ Belassa, B. (1961). *The Theory of Economic Integration: an Introduction*. Greenwood Press.

mercio exterior entre dos o más países, la búsqueda de un beneficio económico que se traduce en rebajas arancelarias y políticas económicas aliadas con los procesos de apertura hacia el comercio internacional.

Hay, también, una razón principal y que es reflejo del viejo dicho “la unión hace la fuerza”. En la definición de sus posiciones y de su proyección a otras regiones, América Latina procura establecer planteamientos comunes. ¿En todo? No necesariamente. El siglo XXI ofrece muchos ejemplos de temas en los que ha sido complejo adoptar posiciones comunes, lo que ha llevado con frecuencia a un fraccionamiento de la región. Ello no es exclusivo de los procesos de concertación política que por su naturaleza plantea temas más complejos. La ideología no ha estado ausente de dicho fenómeno en el caso de los procesos de integración económica. Eso me llevó a una reflexión que haré en la parte final al contrastar ideología y pragmatismo.

Pero debemos dar un paso más allá. Bela Belassa también definió las etapas de la integración económica regional. Dependiendo de las premisas en base a las cuales ésta se construye, identificó seis etapas: acuerdo preferencial, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica, y unión económica y monetaria¹⁴.

Al analizarlas, en una perspectiva inicial daría la impresión que dichas etapas deberían ser sucesivas – creo que es el sentido de lo propuesto por Belassa. Pero no necesariamente. Naturalmente, al observar los procesos de integración económica de los que forma parte el Perú, el reflejo es ubicarlos en el espectro propuesto por Belasa. Sin embargo, es interesante observar que, a diferencia de la perspectiva inicial antes mencionada, dicha clasificación no es monolítica en cada una de sus etapas, pues vemos cómo los procesos de integración del siglo XXI se nutren de las características de varias de ellas y plantean con claridad aquellas a las que no quieren llegar.

¹⁴ Acuerdo preferencial: los países se comprometen a negociar listados de productos de interés mutuo, a fin de establecer una determinada preferencia arancelaria.

Zona de libre comercio: se busca crear una zona geográfica física para la libre circulación de los bienes que se transan en el comercio exterior de los países miembros de la zona de libre comercio.

Unión Aduanera: en esta etapa se busca establecer un arancel externo común a todas las importaciones que provienen de terceros países.

Mercado Común: se busca la libre circulación de todos los factores de la producción.

Unión Económica: el objetivo es la creación de instituciones supranacionales, es decir que actúen por sobre los intereses particulares de las naciones, de tal manera de lograr la armonización de las políticas.

Unión Económica y Monetaria: corresponde a una unión económica, en donde además se incorpora una moneda común.

Es el caso, por ejemplo, de la Alianza del Pacífico, que en mi opinión ha incorporado en su visión elementos de cada una de dichas etapas. Su Protocolo Comercial plantea la consolidación de una zona de libre comercio al año 2030 que contempla todo el universo arancelario, a partir de las preferencias arancelarias de acuerdos comerciales entre los países miembros. Tiene claro que no desea una unión aduanera, pero ha incorporado principios de un mercado común, al promover la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Y, finalmente, tiene elementos de una unión económica no en cuanto a la creación de instituciones supranacionales —la Alianza es en esencia un proceso intergubernamental—, pero sí en lo que respecta a la armonización de políticas. No hay un proyecto de moneda común, por lo que la unión monetaria no está en el horizonte.

El mismo análisis puede hacerse de la Comunidad Andina. La Comunidad ha consolidado una zona de libre comercio, uno de sus principales logros y, sin perjuicio de que estaba prevista en el Acuerdo de Cartagena, se alejó del objetivo de crear una unión aduanera. Pero tiene un valioso activo, que lo distingue de todos los otros procesos de integración de la región: la supranacionalidad. Característica de una unión económica, ha permitido ampliar el acervo normativo de la Comunidad, aunque con un potencial que en mi opinión no es aprovechado en toda su dimensión por sus socios.

Otra de las interrogantes que se me plantearon en el camino fue:

¿Cuál es el fin último de los procesos de integración?

El fin último de los procesos de integración tiende frecuentemente a ser de naturaleza abstracta, pero no por ello menos importante. Es promover el desarrollo de los países que los integran y, a través de éste, lograr mejores condiciones de vida para sus ciudadanos. Podemos, así, observar cómo los procesos de integración plasman de manera clara su fin último.

La Alianza del Pacífico lo dejó claro en el segundo de sus tres objetivos, plasmados en su Acuerdo Marco: “impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes”.

Por su parte, la Comunidad Andina, estableció en el Acuerdo de Cartagena como uno de sus objetivos, en su artículo primero: “(...) promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación (...)”.

Iguals referencias pueden encontrarse en los tratados constitutivos de la ALADI, del MERCOSUR y del SICA, entre otros.

El punto que creo que es importante establecer es que, en ocasiones, los procesos de integración pierden de la mira sus objetivos y, en definitiva, tenerlos presentes permite que la evolución del proceso mantenga su curso y consolide todo aquello que se vincula a sus objetivos.

Las condiciones para la integración económica

Al haber tenido una experiencia más cercana a la integración, cabe realizar también una reflexión sobre las condiciones para la integración económica.

Entre las que podemos identificar, está, en primer lugar, una visión común de sus Estados miembros sobre el proceso y sus objetivos. Una visión común, claro está, sostenible en el tiempo. Y es que, en un continente democrático, dicha visión es puesta a prueba cada cierto tiempo por cambios de Gobierno en sus países miembros. Es esencial, por lo tanto, compartir una visión cuya esencia pueda mantenerse con las respectivas transiciones democráticas en los países miembros, sin perjuicio de la bienvenida a nuevas ideas e iniciativas que fortalezcan el proceso.

Es, creo, la experiencia que puede observarse en la Alianza del Pacífico. Sus tres objetivos reflejan una visión que es concebible mantener en el tiempo¹⁵.

¹⁵ Artículo 3 numeral 1 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico: la Alianza del Pacífico tiene como objetivos los siguientes:

- Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas;
- Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y
- Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico.

Por su parte, la Comunidad Andina ha experimentado etapas en las que sus países miembros compartían una misma visión y otras en las que un cierto grado de ideologización afectó el proyecto de integración en su conjunto. Insistiremos en esta idea más adelante, pero es indispensable un grado importante de pragmatismo para que nuestros procesos de integración avancen.

Creo que el proceso de reingeniería de la Comunidad Andina es un ejemplo de ese pragmatismo. La constatación por parte de los Estados Miembros de que la dimensión que alcanzó la Comunidad la alejó de sus objetivos iniciales llevó a una reflexión que produjo una focalización de sus temas prioritarios y una drástica reducción de los comités de trabajo en el seno de la organización.

Una segunda condición es que debe existir un auténtico compromiso con el proceso de integración y sus pilares fundamentales. Ello implica que los países no recurran a medidas que se contraponen a la normativa comunitaria, incluso cuando sus economías atraviesan periodos complejos.

En el caso de la Comunidad Andina, cuando alguno de los países miembros recurrió a salvaguardias para enfrentar su balanza de pagos, alejándose de la normativa andina y obligando a sus socios a presentar acciones ante la Secretaría General.

La igualdad de estatus entre sus miembros es una condición esencial. Está reflejada en sus documentos fundacionales, pero en ocasiones la realidad del peso y poder de los países presenta situaciones peculiares.

La Alianza del Pacífico realizó, en su momento, una reflexión sobre la adhesión de nuevos miembros, planteándose diversas posiciones cuyo objetivo era que el dinamismo del proceso no se vea afectado por eventuales posiciones de nuevos miembros; todas partían naturalmente de la obligatoriedad de que un nuevo miembro adopte en su integridad el acervo jurídico de la Alianza.

Al ser un debate inconcluso, creo prudente sólo compartir mi opinión, que toma como base la experiencia europea. La Unión Europea tiene un proceso de adhesión extremadamente riguroso que, al culminar, le otorga al nuevo miembro los mismos derechos y obligaciones que todos los Estados miembros. Ello incluye hasta poder bloquear ciertas decisiones, cuando se trata de temas que requieren el consenso, aunque también es

cierto que la Unión Europea adoptó un sistema de votaciones que considera la población de cada país.

Un factor que en mi opinión es esencial es la adaptabilidad de los procesos de integración a los cambios en el entorno internacional y la velocidad a la que sus miembros pueden tomar decisiones.

Un ejemplo que uso con frecuencia es el de la Alianza del Pacífico. Durante algún tiempo la Alianza intercambió opiniones sobre la posibilidad de crear el estatus de Estado Asociado, el que se podría aplicar a países que querían un acercamiento especial con la Alianza a través, por el ejemplo, de acuerdos comerciales, sin por ello convertirse en miembros plenos. Se concebía como un estatus mayor al de los Estados Observadores —hoy 63— que son países que se acercaron tempranamente a la Alianza del Pacífico, por su interés en el proceso y por su voluntad de desarrollar iniciativas conjuntas de cooperación.

Durante el año 2016, voces proteccionistas durante la campaña electoral en los Estados Unidos, y en otros países, llevaron a una rápida reflexión de los países miembros de la Alianza sobre la necesidad de iniciar negociaciones de acuerdos comerciales con terceros países. Ello, a su vez, aceleró la discusión sobre la creación del estatus de Estado Asociado, que adquirirían los países que tuvieran un acuerdo firmado con la Alianza. En la Cumbre de Cali, de junio de 2017, el Consejo de ministros de la Alianza aprobó la creación de la categoría de Estado Asociado. Pero no sólo eso: la Alianza anunció el lanzamiento de negociaciones comerciales con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur. Este ejemplo ilustra cómo es importante que un proceso de integración reaccione con rapidez a fenómenos que observa a su alrededor y que pueden impactar la visión del grupo.

Otro ejemplo en el marco de la Alianza del Pacífico fue la aprobación en abril de 2020, es decir a un mes de la expansión de la COVID-19 en la región, de un Plan de Trabajo frente a la COVID-19, para hacer frente de manera conjunta al impacto que podría tener la pandemia en los intercambios entre los países de la Alianza, así como otros aspectos relevantes.¹⁶

¹⁶ https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/PLAN_TRABAJO_COVID_19.pdf.

Finalmente, y este punto va al punto mencionado al inicio sobre la creación de nuevos mecanismos, los procesos de integración deben tener vocación de permanencia en el tiempo y una visión de futuro.

Procesos como la ASEAN¹⁷ y APEC¹⁸ proyectan de manera permanente su visión hacia el futuro, debatiendo y construyendo visiones al 2030 y 2040 (¡la República Popular China al 2035 y 2049!). Es un ejercicio muy valioso; pensar dónde se ven dichas organizaciones a largo plazo permite fijar con mayor claridad las políticas y decisiones conjuntas para lograr los objetivos delineados. Es, en suma, una afirmación de su vocación de permanencia en el tiempo y de su visión de futuro.

Sería, sin duda, un derrotero a seguir para los procesos de la región. La CAN lo realizó de alguna manera en el 2013, aunque no se adoptó una visión de cómo se deseaba ver a la Comunidad a mediano o largo plazo. La Alianza del Pacífico, por su parte, decidió realizar esa reflexión y adoptó la Visión Estratégica al Año 2030, año en el que se consolidará la Zona de Libre Comercio, a fin de alcanzar una Alianza “más integrada, más global, más conectada y ciudadana”.

Entre las interrogantes delineadas líneas arriba, también me planteé la pregunta sobre las lecciones que arrojan las diversas experiencias de integración económica. Sin duda, los procesos de integración – la Alianza del Pacífico es el más reciente – se benefician de las lecciones de otros procesos de integración.

¿Cuáles son las lecciones de la integración?

La primera de ellas es no abordar un universo infinito de temas. Es lo que, en mi opinión, sucedió en la Comunidad Andina, que llegó a tener más de 120 grupos de trabajo para igual número de temas. Ello llevó a los países miembros a implementar una reingeniería en el año 2013, que redujo sustancialmente los temas y focalizó nuevamente a la Comunidad, más de cuarenta años después, en su origen eminentemente económico y comercial.

La Alianza del Pacífico se benefició de esa lección. Ante un frecuente reflejo de querer abarcar más temas, la Alianza ejerce un control riguroso

¹⁷ ASEAN 2030: “Hacia una comunidad económica sin fronteras”.

¹⁸ APEC Putrajaya Vision 2040.

sobre los nuevos asuntos que decide considerar. ¿Cómo establecer un parámetro permanente? Los ministros de la Alianza acordaron tempranamente un método no particularmente original pero efectivo: cualquier nuevo tema que desarrollaría la Alianza debía estar directamente vinculado a sus objetivos, tal como fueron definidos en el Acuerdo Marco. Ese fue el principio que se usó al aprobar los Grupos Técnicos de Género y de Cultura; sus trabajos debían estar dirigidos a los objetivos de la Alianza del Pacífico y por ello se centró el enfoque de género al emprendimiento económico de la mujer y en el tema de la cultura hacia el fomento de las industrias culturales.

Una segunda lección es que la selección de temas sea dinámica, así como su ejecución y su evaluación.

En el caso de la Alianza del Pacífico, se decidió realizar una permanente evaluación de los Grupos Técnicos, decidiendo disolver aquellos que habían cumplido ya su labor o que no estaban cumpliendo sus mandatos. La filosofía detrás fue: si son grupos técnicos que no están produciendo resultados, es probable que la prioridad de sus temas no sea alta; no debe haber una vocación de permanencia automática. Dicha evaluación se hizo en la Comunidad Andina hasta el año 2013 y permitió reducir significativamente los Grupos de Trabajo. Cabría estudiar con más detalle cómo se ha dado dicho fenómeno en otros procesos de integración.

En tercer lugar, es muy importante pensar en estructuras dinámicas y ágiles para la institucionalidad de los procesos de integración.

Hay una discusión amplia que contrapone dos alternativas: tener estructuras institucionales permanentes, como es el caso de la Secretaría General de la Comunidad Andina, o tener estructuras rotativas, como el modelo que ha adoptado la Alianza del Pacífico.

Ambos tienen sus ventajas y desventajas. La Comunidad Andina se ha beneficiado de una estructura que reposa en la Secretaría General, lo que ha significado tener un equipo dedicado a la organización; podría decirse, sin embargo, que, al alejarse del manejo diario del proceso, los países miembros reducen paulatinamente su participación sostenida en el mismo. Por su parte, la Alianza del Pacífico decidió tempranamente no tener una estructura permanente, sino reposar en Presidencias Pro Tempore que ocupan sucesivamente los países miembros, lo que deposita en ellos la responsabilidad de impulsar el proceso. Para complementar ese

esfuerzo, la Alianza ha recurrido a una plataforma electrónica para optimizar la coordinación interna y el seguimiento de los temas entre los equipos de los países miembros.

Hay una lección que la Alianza del Pacífico ha aprendido de su propia experiencia: el reto del relacionamiento externo.

El interés que despertó la Alianza del Pacífico desde sus inicios produjo que un número creciente de países solicitaran el estatus de Observadores de la Alianza. A la fecha, un total de 63 países son Observadores y ello, sin perjuicio de ser una gran oportunidad de trabajo con un grupo amplio de países que comparten la visión de la Alianza, fue y sigue siendo un reto, pues requiere una identificación clara de los temas en los que se puede cooperar con dichos países y ejecutar proyectos concretos. Eso no siempre ha sido fácil y requiere una especial atención por parte del país que ejerce la Presidencia Pro Tempore.

No es, como la tuvo en su momento la Comunidad Andina, una política exterior común, pero es un importante espacio de cooperación para la Alianza del Pacífico en temas que son de especial relevancia en su agenda.

La lección, en este caso, es que es necesario tener clara la proyección externa que se desee lograr en un proceso de integración. La experiencia de la Alianza del Pacífico ha sido fructífera y valiosa, pero iniciar una vinculación externa muy ambiciosa desde los inicios puede afectar la consolidación interna de un mecanismo. En el caso de la Comunidad Andina, sin perjuicio de un análisis más detenido de algunas de las valiosas iniciativas que se dieron en la política exterior común, es un ámbito que requiere una identificación clara de lo que se quiere lograr a través de la misma y una visión común de los miembros, que se mantenga en el tiempo.

Finalmente, hay una quinta lección fundamental: es muy importante que los procesos de integración generen mecanismos efectivos de participación de la sociedad civil. Los procesos de integración no pueden ser un monopolio gubernamental, la sociedad civil debe apropiarse de ellos, pues ello amplía significativamente su impacto.

La Comunidad Andina los tiene y los mantuvo en la reingeniería del año 2013: los Comités Consultivos Empresarial, Laboral, de Pueblos Indígenas y de Autoridades Municipales.

En el caso de la Alianza del Pacífico, el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico es un actor importante y un gestor de propuestas e iniciativas que comparte de manera constante con los Gobiernos de la Alianza. No siempre son propuestas atendibles en el corto plazo, pero generan un espacio de debate que es valioso.

Por otra parte, como resultado del lanzamiento y desarrollo de la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica se constituyó la Red de Universidades de la Alianza del Pacífico, que ha sido un espacio de diálogo y cooperación académica muy importante.

Otro ejemplo es la Cumbre de Jóvenes de la Alianza del Pacífico, evento anual que se lanzó en el Perú en el año 2016 y que ha prosperado muy positivamente; es un espacio de discusión con un sector muy relevante de la sociedad civil, los jóvenes, y que complementó muy bien otras iniciativas a favor de los jóvenes, como la plataforma de becas, el programa de voluntariado juvenil y el programa de vacaciones-trabajo, entre otros.

Dicha apropiación debe plasmarse en una participación inclusiva en las diversas instancias de los mecanismos de integración, así como a través de la perspectiva de que todas las iniciativas tengan como meta lograr mayores y mejores condiciones para alcanzar los objetivos de dichos mecanismos y que los ciudadanos utilicen las plataformas a su disposición; pienso en particular en los beneficios de las zonas de libre comercio, por ejemplo, así como en las medidas de facilitación de comercio, entre otras.

A modo de reflexión final

He dejado para el final una reflexión, a la que hice mención más arriba, sobre los riesgos que puede significar para los procesos de integración la excesiva ideologización de sus miembros. Uso la palabra excesiva porque actuar en el marco de una ideología no es negativo *per se*, pero puede serlo si pone en riesgo los objetivos comunes que quiere lograr un proceso de integración y si ésta anula iniciativas que pueden beneficiar a todos sus miembros.

Recuerdo en particular una discusión que sostuve con colegas de los países de la Comunidad Andina en el marco de la reingeniería del año

2013, en la que parecía que teníamos posiciones divergentes sobre los pasos que nuestros países debían dar para salir de la dinámica de las economías primario exportadoras, pero que, al escucharnos, en realidad no teníamos; teníamos una misma idea en mente, pero la denominábamos con diferentes expresiones: “estrategia de industrialización”, “transformación de la matriz productiva”, “Plan Nacional de desarrollo industrial”, etc.

La ampliación de la red de acuerdos comerciales por parte de los países de la Comunidad Andina también fue un tema que sufrió el impacto de esa ideologización y que llevó a la Comunidad a momentos muy complejos.

Por otro lado, es posible distinguir, en el análisis de los procesos de integración, etapas en las que las iniciativas de integración han respondido más a referentes idealizados o que se daban como paralelo a experiencias extrarregionales; pienso en particular en la evolución de la integración andina teniendo como referencia a la integración europea.

La idealización y la ideologización deben dar paso, creo, al pragmatismo en nuestros procesos de integración. Un pragmatismo que permita que, ante las transiciones políticas propias de nuestras democracias, dichos procesos mantengan una visión común, teniendo como objetivo último, como he mencionado, el bienestar y la prosperidad de nuestros ciudadanos.

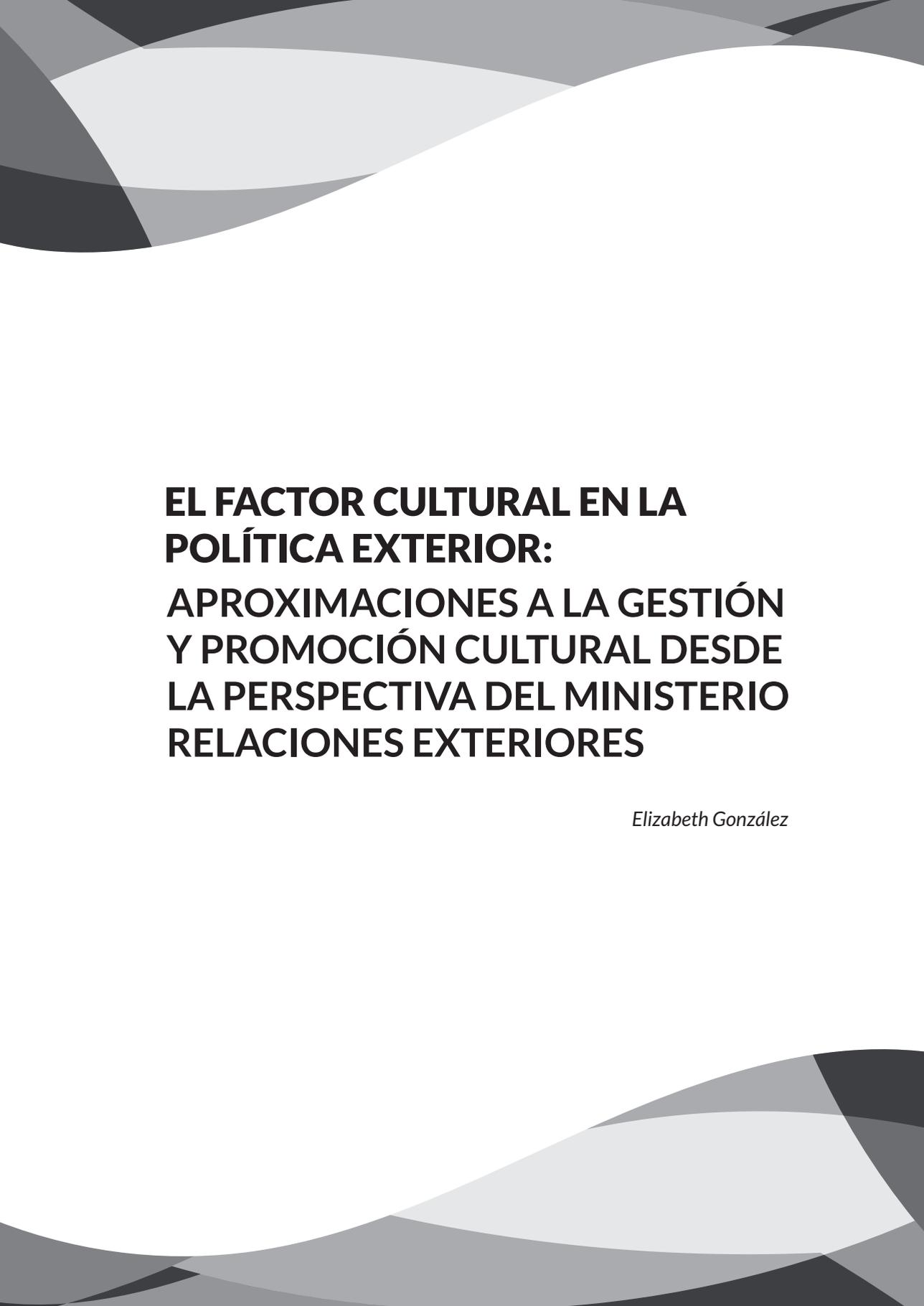
Esa es, en mi opinión, la gran lección de lo que requiere la integración. Requiere una sólida visión común de los países que integran los procesos de integración, así como las condiciones y lecciones que he querido compartir en este texto.

En definitiva, y esto lo hemos escuchado en múltiples ocasiones, los procesos de integración son lo que sus países miembros quieren que sean. Y eso adquiere especial relevancia en el siglo XXI. En una época en la que la velocidad digital tiene un obvio impacto en los tiempos, no se puede invertir el tiempo en esfuerzos que no tengan objetivos claros y metas comunes para nuestros países.

Creo que esa es la prioridad que, con un horizonte hacia el 2030, deben tener presente los países que son parte de procesos de integración económicos regionales dinámicos, entre ellos el Perú, y que deben mantener una visión común en la que adopten todas las iniciativas que

les permita profundizar esos procesos, con un claro objetivo —no abstracto sino real— de favorecer el progreso de sus ciudadanos y, por ende, de sus naciones.

Estas son las lecciones y aprendizajes que me dejó una extraordinaria experiencia profesional en un tema apasionante —la integración— que me es muy grato compartir en este testimonio, al formar parte de una generación entre dos siglos, en el marco de este proyecto sobre política exterior.



**EL FACTOR CULTURAL EN LA
POLÍTICA EXTERIOR:
APROXIMACIONES A LA GESTIÓN
Y PROMOCIÓN CULTURAL DESDE
LA PERSPECTIVA DEL MINISTERIO
RELACIONES EXTERIORES**

Elizabeth González

EL FACTOR CULTURAL EN LA POLÍTICA EXTERIOR: APROXIMACIONES A LA GESTIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Elizabeth González

Una parte muy importante de la acción del Estado a través del Ministerio de Relaciones Exteriores es la proyección internacional de sus intereses en el ámbito cultural. Diversos documentos de gestión y normativa nacional e internacional nos hablan de la importancia de la cultura para el desarrollo de los países y para la política exterior en particular.

De acuerdo con la Ley de Organización y Funciones —Ley N.º 29357 del 13 de mayo de 2009—, el Ministerio de Relaciones Exteriores es un organismo del Poder Ejecutivo cuyo ámbito de acción es el sector relaciones exteriores, y le corresponde, entre otras funciones específicas vinculadas a los ámbitos de su competencia, el “diseñar y ejecutar en el exterior acciones de defensa y difusión del patrimonio cultural, de conformidad con la política nacional en la materia” (artículos 2 y 6 de la Constitución) (Congreso de la República, 2009).

La cultura es un factor que ha estado siempre presente en la agenda de los gobiernos, en las relaciones internacionales y en la política exterior en general, pero, al igual que el concepto de cultura se ha ido ampliando, las visiones respecto al papel que juega o que puede jugar en la política exterior, también. En particular para nuestro país, dada su gran riqueza y diversidad cultural, ello cobra especial relevancia tanto por el valor de la cultura como herramienta para promover el desarrollo del país, como también porque favorece su posicionamiento en el escenario internacional, aumentando su capacidad de influencia (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021). Y así lo conciben el Plan de Política Cultural Exterior¹⁹ y el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2025 del sector Relaciones Exteriores

¹⁹ El Plan de Política Cultural del Perú en el Exterior fue aprobado 28 de mayo de 2003 mediante Resolución Suprema N.º 125-2003/RE.

(PESEM)²⁰, principales instrumentos de gestión que orientan la acción exterior del Estado peruano en este ámbito.

El Plan de Política Cultural del Perú en el Exterior (PCE) hace énfasis en que la política cultural exterior del Perú debe actuar en los ámbitos bilateral y multilateral, identificando los escenarios aprovechables y vinculada a las prioridades nacionales de desarrollo (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2003: pp. 6 -7), lo cual refleja el valor estratégico que nuestro país otorga a la cultura para la política exterior y para el desarrollo nacional.

Al respecto, algunos autores consideran que la cultura es actualmente uno de los tres pilares de la política exterior, conjuntamente con la “política/seguridad y la economía/comercio, que constituyen componentes interdependientes de los sistemas de política exterior de los países, por lo tanto, la cultura ha dejado de ser un elemento secundario, y es un nuevo foco de la agenda diplomática de actores estatales y no estatales” (Saddiki, 2009, pág. 116).

A nivel internacional, muchos países, entre ellos el nuestro, han adoptado políticas culturales que, siguiendo las orientaciones de las convenciones culturales de la UNESCO²¹, además de preservar buscan promover la diversidad cultural en todas sus formas.

En el Perú, la Política Nacional de Cultural al 2030, en adelante la PNC, aprobada el 21 de julio del 2020 mediante D.S. N.º 009-2020-MC, en torno al lema la “diversidad nos une”, establece las orientaciones para la gestión cultural. Dicho documento se articula con el mandato de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, con los ejes y lineamientos de la

²⁰ El horizonte temporal del Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021 del Sector Relaciones Exteriores (PESEM) fue ampliado al 2025 mediante Resolución Ministerial N.º 0657 del 30 de diciembre del 2021 siendo su nueva denominación Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2025 del Sector Relaciones Exteriores (PESEM).

²¹ Las llamadas Convenciones culturales son instrumentos internacionales de carácter normativo en el ámbito de la cultura que, según señala la UNESCO, “constituyen un sistema de gobernanza cultural, que opera en plena conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos y respetando íntegramente la diversidad cultural” <http://www.unesco.org/new/es/culture/gender-and-culture/gender-equality-and-culture/the-culture-conventions/>. Entre ellas, se encuentran, por ejemplo, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972), la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003) y la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005), instrumentos de los que el Perú es parte.

Política General de Gobierno y con las demás Políticas Nacionales, y, además, se constituye en un instrumento de obligatorio cumplimiento para todos los niveles de gobierno (Ministerio de Cultura, 2021, pág. 7).

El Reglamento que regula las Políticas Nacionales²² en el Perú precisa, en su artículo 8, que las mismas constituyen decisiones de política que priorizan un conjunto de objetivos y acciones para resolver un problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo. La PNC identifica en su diagnóstico que existe un problema público en el campo de la cultura que requiere de la intervención integral del Estado que es el “limitado ejercicio de los derechos culturales de la población” (Ministerio de Cultura, 2021, pág. 18). Estos últimos se definen como el derecho de toda persona a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, esto es acceder, participar y contribuir en la vida cultural que sea de nuestra elección (ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), 2009)

Estos derechos culturales se desenvuelven de acuerdo a lo señalado por la PNC en tres ámbitos: acceso a la vida cultural, participación en la vida cultural y contribución a la vida cultural. Y, en ese contexto, identifica siete derechos culturales que se relacionan entre sí (Ministerio de Cultura, 2021, pág. 19): 1) identidad cultural, 2) educación y formación cultural, 3) información y comunicación, 4) patrimonio cultural, 5) expresiones culturales, 6) creación cultural y 7) cooperación cultural.

En lo que se refiere a la acción exterior del Estado en este ámbito, hay uno de particular relevancia para la gestión cultural y es el ámbito consular. Al igual que muchos de mis colegas, he podido observar, a lo largo de mi carrera, la importancia que la comunidad peruana en el exterior otorga a las actividades culturales, que no solo muestran nuestra cultura, sino que también contribuyen a fortalecer su vínculo con el Perú y su sentido de pertenencia, suscitando un sentimiento de orgullo respecto a sus raíces. Esta constatación implica, por parte de nuestra cancillería, continuar desarrollando estrategias que atiendan a este importante sector de nuestra comunidad en el exterior, que además del ejercicio periódico de sus derechos ciu-

²² El Reglamento que regula las Políticas Nacionales fue aprobado mediante Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM y modificado con Decreto Supremo N.º 038-2018-PCM

dadanos a través de las elecciones generales, demanda otro tipo de servicios consulares más allá de los trámites de carácter administrativo y que sin duda tienen que ver con el ejercicio de sus derechos culturales.

Gestión cultural y diplomacia

Existen diversas nociones respecto a la labor diplomática en el ámbito cultural o la llamada diplomacia cultural; por ello, me parece importante hacer referencia al concepto de diplomacia que se desprende del artículo 3 de la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas, el cual señala que el ejercicio de la función diplomática implica representar, negociar, proteger y promover los intereses de un Estado ante terceros (ONU, 1961), que evidentemente incluyen aquellos de carácter político y económico, pero que también pueden ser de carácter cultural y de protección y asistencia a los ciudadanos.

Esta noción clásica sigue vigente a pesar de la irrupción de nuevos y diversos actores en las relaciones internacionales. Por supuesto, la Convención también hace referencia a otras funciones de vital importancia en el quehacer diplomático como la de información, la de protección a los nacionales y la del fomento de la cooperación. Por ello, estimo muy valioso tener en mente los elementos de esta visión clásica de diplomacia, que nos permite reafirmar que la gestión cultural exterior que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene efectivamente y en la práctica mucho que ver con la labor diplomática. En general, la llamada diplomacia cultural hace referencia al papel que desempeña el factor cultural en las relaciones internacionales, que, no podemos negar, ha crecido en importancia e influencia (Saddiki, 2009, pág. 109).

Desde ese punto de vista, la diplomacia cultural se entiende como una dimensión de la acción diplomática en el desarrollo y ejecución de la política exterior, orientada tanto al posicionamiento del país en el escenario internacional como al logro de objetivos estratégicos, objetivos que están estrechamente vinculados al desarrollo del país y al bienestar de sus ciudadanos.

En el marco de un intercambio de ideas entre funcionarios del servicio diplomático del Perú para contribuir a la mejora de nuestro sistema, se señalaba muy acertadamente que, si bien la naturaleza de nuestro rol

como representantes y promotores de los intereses del Estado en el exterior no ha cambiado, las disrupciones en el contexto internacional se dan en un escenario de creciente interconexión y avance tecnológico, escrutinio de la acción estatal por parte de nuevos actores, así como de una densificación de la agenda global, lo cual plantea retos para los funcionarios del servicio diplomático. Los colegas representantes de diversas categorías destacaban, además, que, en el exterior, los funcionarios diplomáticos y consulares son gestores y representantes políticos, mientras que en el frente interno cumplen un rol de coordinadores y articuladores de diversos intereses sectoriales, pudiendo contribuir también a la solución de conflictos mediante la capacidad de negociación.

No puede perderse vista que el funcionario diplomático es un servidor público y, como tal, se encuentra al servicio del país y de sus ciudadanos. Su labor debe contribuir a la generación de valor público. Como servidores públicos, los diplomáticos también “desarrollan funciones en la administración estatal para producir los bienes y servicios que se brindan a los ciudadanos. Conducen las entidades de los diferentes gobiernos para alcanzar los objetivos que se plantean como prioridades de la política pública” (Sobrados Tapia, 2018) y, en nuestro caso concreto, de la política exterior.

En la práctica, los funcionarios diplomáticos administramos recursos del Estado para producir resultados que puedan ser percibidos como valiosos por la sociedad. Las acciones que realizamos en el ámbito cultural como funcionarios diplomáticos deben, por lo tanto, tener esa orientación.

Con esa perspectiva, la labor cultural que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de sus misiones en el exterior constituye una tarea de particular importancia. Por ello, se ha consignado como parte de los objetivos estratégicos del sector²³ y está estrechamente vinculada al Plan de Política Cultural del Perú en el Exterior, que busca promover en el exterior de manera sostenida, articulada y coherente las expresiones más significativas de su riqueza cultural (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003) y, de esta manera, contribuir al desarrollo de país.

²³ Se trata fundamentalmente del Objetivo estratégico N°2 del PESEM que, como se verá más adelante, busca “Contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y cultural y la protección del patrimonio cultural”.

Asimismo, desde el punto de vista de la política exterior, la labor cultural en el ámbito diplomático, en particular las actividades de promoción cultural y de cooperación internacional en el campo de la cultura, contribuye al fortalecimiento de las relaciones bilaterales con otros países, nutriendo las agendas de contenido y favoreciendo el conocimiento mutuo, lo cual constituye la puerta de entrada y paso fundamental para profundizar el relacionamiento en otros ámbitos como el comercio, las inversiones y el turismo.

Por ello, partiendo de un concepto general de gestión cultural (DDF. Divulgación Dinámica, 2017), quisiera recoger algunas reflexiones sobre el concepto de lo que debería ser la gestión cultural desde la perspectiva de un diplomático peruano; y que tiene que ver con la administración de determinados recursos, que incluyen productos culturales, para el logro de los objetivos de la política exterior. Implica planificar y organizar acciones y actividades de cooperación cultural, protección del patrimonio, difusión, y promoción cultural, a fin de contribuir al desarrollo del país y en beneficio de la ciudadanía.

La experiencia en esta dimensión del trabajo que realiza el MRE permite apreciar que la gestión cultural en este ámbito incorpora elementos específicos y particulares. En primer lugar, los objetivos estratégicos de política exterior, es decir, que la acción cultural, la gestión que llevan adelante los funcionarios diplomáticos, está orientada por los objetivos que ha definido nuestro sector²⁴, que le otorgan a la gestión cultural exterior una visión estratégica.

Adicionalmente, contamos con un Plan de Política Cultural del Perú en el Exterior (PCE), el cual destaca también que, para la política exterior peruana, el capital cultural del Perú es uno de sus principales insumos, lo dotan de *soft power*, pues su patrimonio cultural material e inmaterial es uno de los más ricos y reconocidos internacionalmente, por lo que constituye una ventaja comparativa del Perú en el mundo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003, págs. 5-6).

²⁴ Es necesario tener en cuenta tanto los objetivos a largo plazo consignados en el PESEM como los objetivos a mediano plazo que se encuentran en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2022. El cual precisa 8 objetivos estratégicos institucionales, así como 40 acciones estratégicas. Entre ellos los OEI.03, OEI.04 y OEI.05 son especialmente relevantes para la gestión cultural exterior.

En segundo lugar, la gestión diplomática en el ámbito cultural implica realizar acciones vinculadas a:

- la cooperación cultural a nivel bilateral y multilateral (es el caso de la negociación, establecimiento y seguimiento de acuerdos en materia cultural);
- la participación en foros y organizaciones internacionales que tienen sus propios comités y mecanismos;
- las actividades de promoción cultural, y de protección y recuperación de patrimonio cultural que también forman parte de las funciones del MRE.

Otro elemento que interviene en la gestión cultural que se realiza en el ámbito diplomático es el beneficio a la ciudadanía. El Ministerio de Relaciones Exteriores no es una entidad aislada, forma parte del Estado peruano y, a través del desarrollo de las funciones que le han sido asignadas, contribuye al bienestar del país. En ese contexto, la Cancillería no puede estar ajena a las políticas generales y a las políticas públicas establecidas para toda la administración pública como la política de modernización y la PNC.

La Política de Modernización del Estado peruano tiene por objetivo general orientar, articular e impulsar, en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública con resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y en el desarrollo del país.

Como hemos señalado anteriormente, esto quiere decir que la gestión cultural que realicemos en el marco de nuestras funciones como diplomáticos debe contribuir a la generación de valor público. Administramos recursos del Estado para producir resultados que puedan ser percibidos como valiosos por la sociedad. Y esto es particularmente importante porque las actividades culturales que se organizan cuentan en muchos casos con recursos financieros del Estado.

Y, finalmente, quién es el beneficiario de nuestra acción. Aunque parece obvio, es necesario identificarlos, saber que los ciudadanos beneficiarios son, en la práctica, los artistas, los gestores culturales nacionales, las industrias culturales nacionales, la comunidad peruana en el exterior; ello nos permitirá valorar cómo estas actividades contribuyen también al logro de los objetivos de la PNC.

En ese sentido, adicionalmente al valor que se le reconocen a las acciones de promoción cultural exterior como elemento que fortalece la imagen y el posicionamiento internacional del país (poder intangible o poder “blando”, el llamado *soft power*²⁵), no cabe duda de que la gestión cultural también es una línea de acción exterior del Estado que puede contribuir efectivamente al desarrollo del país y al bienestar de la ciudadanía.

Y no se trata únicamente del valor económico de los “productos” de las industrias culturales y creativas, y su efecto dinamizador del comercio y el turismo, sino que además —como lo señalan tanto la “Declaración de México sobre Políticas Culturales” al igual que diversos instrumentos internacionales suscritos por el Perú— la cultura “engloba además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”; la cultura constituye un instrumento de cohesión social, de trasmisión de valores y de construcción de la sociedad (UNESCO, 1982).

Sobre el particular, la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas reconoce que la diversidad natural y cultural del mundo, así como todas las culturas y civilizaciones, pueden contribuir al desarrollo sostenible y desempeñan un papel vital en su facilitación. Por ello, los aspectos culturales juegan un papel esencial en el éxito de la Agenda 2030. Si bien la Agenda 2030 no establece un objetivo cultural específico o exclusivamente concentrado en la cultura, muchas de sus metas tienen referencias explícitas a los aspectos culturales. Como ha señalado la UNESCO en diversas oportunidades, la cultura, que incluye el patrimonio material e inmaterial, así como las industrias culturales y creativas, contribuye transversalmente al desarrollo sostenible. En ese sentido, “la cultura es tanto un medio como una finalidad del desarrollo sostenible” (UNESCO, 2018, pág. 6).

La gestión cultural en la política exterior del Perú

El modelo conceptual del sector Relaciones Exteriores está integrado por cuatro (4) componentes y veinte (20) subcomponentes, que se reco-

²⁵ Concepto acuñado por Joseph Nye en los años 90, definido como la “habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas. Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas” (Nye, 2010)

gen en el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2025. Este documento se ha desarrollado teniendo en cuenta la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que hace énfasis en la gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano. Es el instrumento de planeamiento de mediano plazo que contiene el marco estratégico sectorial, objetivos y acciones estratégicas priorizadas con sus respectivas metas e indicadores (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021, págs. 5-7).

El factor cultural se encuentra como subcomponente 3.3 dentro del componente 3 referido a la Política Exterior Bilateral y Multilateral orientado al cumplimiento del Objetivo Estratégico N°2, que busca “Contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y cultural y la protección del patrimonio cultural” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021, pág. 28). En ese sentido, el enfoque del modelo conceptual del sector de Relaciones Exteriores concibe la promoción cultural como una herramienta estratégica de la política exterior.

Asimismo, las actividades de promoción cultural que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus misiones en el exterior y del Centro Cultural Inca Garcilaso²⁶, también contribuyen al logro de otros objetivos estratégicos que tienen que ver con el posicionamiento internacional de nuestro país y con el fortalecimiento del vínculo con el Perú de nuestros connacionales residentes en el exterior²⁷.

Al respecto, es importante señalar que a través sus actividades de promoción cultural el Ministerio de Relaciones Exteriores busca también contribuir a reafirmar los sentimientos de identidad y pertenencia al Perú de los ciudadanos peruanos residentes en el exterior, facilitando una mejor integración de nuestros connacionales en las sociedades de destino al tiempo de potenciar su acción como promotores del Perú en el exterior y comprometerlos en la protección de nuestro patrimonio (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003, pág. 7). Tal es caso de iniciativas promovidas

²⁶ Mediante Decreto Supremo N.º 068-2005-RE, de 01 de septiembre de 2005, se creó el "Centro Cultural Inca Garcilaso", como Unidad Orgánica dependiente de la entonces Subsecretaría de Política Cultural Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, la creación del CCIG tiene su origen en el Plan de Política Cultural del Perú en el Exterior publicado en el 2003.

²⁷ Objetivo Estratégico N.º 1: "Posicionar al Perú a nivel regional y global, como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral"

Objetivo Estratégico N.º 3: "Proteger los derechos, fomentar la vinculación con el Perú y promover la inserción en el país de destino de los peruanos en el exterior".

por los consulados y embajadas, que articulan la participación de las asociaciones o grupos de ciudadanos peruanos que cultivan y difunden las diversas expresiones artísticas y musicales de la cultura peruana, y que promueven festivales de marinera, cajón, enseñanza del quechua y diversas danzas de nuestro país; incluso, mediante *flashmobs* y clases virtuales que se divulgan a través de las redes sociales²⁸.

Líneas de trabajo del MRE en ámbito cultural

En ese marco, el MRE lleva adelante dos grandes líneas de trabajo práctico, la primera que se refiere a la gestión cultural y la segunda a la difusión y comunicación.

La gestión cultural se refiere al desarrollo y ejecución de proyectos y programas culturales vinculados a los objetivos de la política exterior. Puede incluir, como ya se ha señalado anteriormente, la suscripción y seguimiento de acuerdos y convenios culturales y educativos, pero también la promoción cultural exterior propiamente dicha. Es decir, la realización de actividades de promoción de las expresiones culturales del país, a través de exposiciones, conciertos, eventos académicos, etc. con el propósito de asegurar una presencia cultural permanente de acuerdo con los objetivos de la política exterior y que, además, en concordancia con la PNC, favorezcan el crecimiento y desarrollo de los artistas nacionales, las industrias culturales (artesanías, discos, libros, etc.), el turismo, las exportaciones y el comercio.

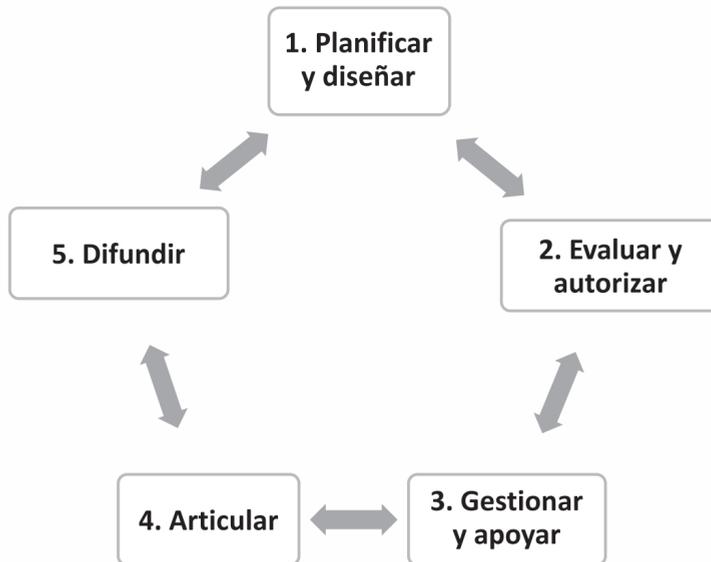
La segunda línea de trabajo tiene que ver con la difusión y comunicación, es decir, con el alcance o impacto de la acción cultural desarrollada. Se vincula al establecimiento de relaciones con líderes de opinión, medios de prensa y el empleo de las redes sociales.

Actividades de promoción cultural del Perú en el exterior que gestiona el MRE

Vinculadas al logro de sus objetivos, la Ley y el Reglamento de Organización y funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores precisa las funciones y tareas asignadas a la Dirección General de Asuntos Culturales

²⁸ Véase Facebook @diplomaciacultural

(DAC) y, en particular, a la Dirección de Promoción Cultural, las cuales podemos graficar en el siguiente cuadro²⁹:



La DAC planifica y diseña la programación de actividades culturales en el exterior a partir de los proyectos y propuestas que recibe de las misiones, de los artistas y gestores culturales peruanos, y de otras entidades públicas o privadas, así como las iniciativas propias de carácter institucional.

De conformidad con lo establecido en el PCE, las actividades o proyectos culturales que forman parte de dicha programación cultural en el exterior se enmarcan en cuatro programas:

- Programa de libros y autores,
- Programa de exposiciones y artes visuales (incluyendo las artes plásticas)
- Programa de cine y otros audiovisuales
- Programa de música y artes escénicas

²⁹ Gráfico elaborado por la Dirección de Promoción Cultural de la Dirección General de Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Contenidos prioritarios y criterios de gestión en la promoción cultural del Perú en el exterior

Para efectos de la programación cultural, el MRE ha desarrollado ciertos contenidos prioritarios y criterios que buscan hacer más eficaz y eficiente el proceso de programación y gestión de las actividades que realizan nuestras misiones en el exterior. Se trata de elementos de carácter orientador que han sido conceptualizados y promovidos por la Dirección General de Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores (Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección General de Asuntos Culturales, 2019).

- Considerando la riqueza y diversidad de nuestra cultura se alienta a nuestras misiones para que en el proceso de selección y formulación de propuestas favorezcan contenidos que presenten al Perú como un foco emisor de cultura y de universalidad para la región y para el mundo, desde su pasado precolombino hasta la actualidad.
- El objetivo es que a través de las actividades de promoción cultural que realicen nuestras misiones se haga visible la conexión que existe entre lo contemporáneo y nuestra historia, así como el estrecho vínculo entre la sofisticación ancestral y la creatividad e innovación en el arte y la cultura del Perú actual.
- De igual modo, en la línea de contribuir a la promoción del turismo y el interés por conocer nuestro país, también se alienta a desarrollar actividades que propongan al Perú como un territorio de experiencia, exploración, aventura e investigación de múltiples memorias, grandes espacios y una naturaleza de gran biodiversidad, de la mano de actividades de promoción comercial, gastronómica y de productos bandera que gestiona la Dirección de Promoción Económica de la Cancillería en coordinación con las entidades nacionales competentes.
- Y, finalmente, contenidos que presenten a los peruanos como un pueblo hospitalario, festivo, autocrítico y con sentido del humor, enraizado en sus tradiciones, pero abierto a la renovación en materia artística, musical, gastronómica, social, intelectual, etc.

La DAC evalúa las propuestas recibidas y brinda su conformidad para la realización de estas, apoyando las gestiones ante las instancias del Ministerio de Relaciones Exteriores que observan asuntos presupuestales y de política exterior. En ese marco, brinda apoyo para la concreción del proyecto.

Asimismo, articula su acción con otros actores involucrados. Tanto a nivel externo como interno. El caso Arco Madrid 2019³⁰, por ejemplo, es un exitoso caso de trabajo articulado entre diversos sectores del Estado, como el Ministerio de Cultura, Promperú y el Ministerio de Relaciones Exteriores con otros actores públicos y privados (museos, centros culturales, etc.), tanto nacionales como extranjeros.

En dicha oportunidad, el arte peruano y su cultura estuvieron presentes en 34 espacios culturales de Madrid, logrando más de 1 millón de asistentes; la obra de más de 200 artistas peruanos pudo ser exhibida en la feria y en los 34 espacios culturales (Andina. Agencia Peruana de Noticias, 2019). En torno a la participación de Perú, se organizó un importante programa paralelo, la Cancillería gestionó directamente, y de manera conjunta con la embajada del Perú en España y el Museo Pedro de Osma, la exhibición de la obra invitada en el Museo de El Prado “*Matrimonios de Martín de Loyola con Beatriz Ñusta y de Juan de Borja con Lorenza Ñusta de Loyola*”, de anónimo cuzqueño, logrando gran impacto y acogida. Asimismo, financió parte de la exposición “*Amazonías*”, muestra coproducida por el Museo de Arte de Lima-MALI, el Centro Cultural Inca Garcilaso del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en Matadero, Madrid, que presentó propuestas de 46 autores de la colección del MALI y de otras importantes colecciones privadas.

De otro lado, el PCE, establece también una serie de Criterios de Gestión (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003, pág. 14) que han sido complementados por la DAC, como calidad, atención a la demanda global, diversidad, versatilidad, potencial de réplica, articulación con diversos actores y empleo de plataformas relevantes. En general, se busca alcanzar el mayor impacto posible y que la acción o actividad realizada contribuya al logro de los objetivos del Plan de Política Cultural del Perú en el exterior, del PEI y del PESEM, principales instrumentos de gestión de la Cancillería.

³⁰ Perú participó como país invitado a la feria ARCOMadrid 2019, edición que fue considerada por sus propios organizadores como la más exitosa de los últimos 10 años. El número de visitantes a la feria ARCOMadrid 2019 superó la cifra de 100,000 personas.

Se procura que las misiones desarrollen una agenda cultural diversa que contenga manifestaciones culturales de diversos ámbitos, música, artes escénicas, artes plásticas, literatura, cine, entre otros. Y, de ser posible, que puedan ser itinerantes o tengan potencial réplica en otras localidades por parte de otros órganos del servicio exterior, lo cual implica contemplar la posibilidad de coordinar actividades en conjunto entre la embajada y oficinas consulares en un mismo país.

En ese sentido, y a fin de optimizar los recursos disponibles, se favorece la articulación de las actividades de los diversos programas con otras actividades de promoción gastronómica o de turismo, por ejemplo, siempre que la calidad de lo expuesto sea equivalente y permita la apreciación cabal de las actividades culturales.

Otro elemento de importancia, que atiende al criterio de maximizar el impacto, es la búsqueda y empleo de plataformas de relevancia para incrementar la difusión y el posicionamiento de los artistas y expresiones culturales peruanas. Comprende el establecimiento de alianzas estratégicas con los intermediarios culturales locales públicos o privados (universidades, bibliotecas, municipios, museos, centros o institutos culturales como el Instituto Cervantes³¹) y mediáticos (empresas televisivas y radiales, productoras de cine y música, publicaciones). Así como coordinar y articular acciones con otros sectores del Estado e instituciones nacionales públicas y privadas y, de ser el caso, con el involucramiento de las comunidades peruanas en el exterior.

En general, se trata de establecer sinergias y de enfocarse en el resultado que puede generar la acción cultural y no solo en la actividad misma, tanto en lo que se refiere al público hacia la que va dirigida —para lo cual se requiere también contar con una estrategia de comunicaciones buscando la mayor difusión posible— como en lo relativo a su contribución en términos del logro de objetivos de política exterior.

Financiamiento de las actividades de promoción cultural

Las actividades y proyectos de promoción cultural en el exterior se financian a través de diversas fuentes. En primer lugar, las asignaciones ordinarias de los órganos del servicio exterior. Al ser la gestión cultural

³¹ El Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con un acuerdo de colaboración con el Instituto Cervantes.

una de las funciones que deben desarrollar nuestras misiones en el exterior, estas destinan recursos de su presupuesto para la ejecución de dichas actividades y proyectos de promoción cultural.

En segundo lugar, y de manera complementaria, en particular cuando se trata de proyectos culturales que tienen una mayor envergadura, se cuenta con la posibilidad de solicitar una asignación extraordinaria previa conformidad de la Cancillería con cargo al programa presupuestal correspondiente.

En el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, el Ministerio de Relaciones Exteriores puso en marcha la estrategia de Presupuesto por Resultados, como instrumento que permitiera mejorar la calidad del gasto y, por lo tanto, obtener resultados a favor de la población a la cual impacta su acción pública. Está orientado al fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática, que tiene entre sus metas la “promoción y protección cultural en el exterior” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019).

El Presupuesto por Resultados es una estrategia de gestión pública orientada a la mejora de la calidad del gasto público. Propicia que las entidades del Estado hagan un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, priorizando el gasto en la provisión de productos (bienes y servicios) que contribuyan al logro de resultados vinculados al bienestar de la población (Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Presupuesto Público, 2016).

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha dado un paso muy importante al asignar recursos específicos para la gestión por resultados en materia de gestión y promoción cultural, y protección del patrimonio. Esto ha dinamizado la acción exterior de nuestra Cancillería y ha incrementado la capacidad de gestión de nuestras misiones en el exterior; si bien es cierto aún resulta insuficiente frente a la creciente demanda de recursos, ha tenido un impacto positivo y multiplicador. Por ello, se articulan acciones con otros actores públicos y privados a fin de poder maximizar el impacto de actividades realizadas.

Difusión y redes sociales para la promoción cultural

El Ministerio de Relaciones es consciente de la importancia de dar a conocer a la ciudadanía las actividades de promoción cultural que realizan

nuestras misiones en el exterior, no solo para difundir la labor de la Cancillería sino fundamentalmente por un principio de transparencia pública inherente al Estado democrático y de derecho. Como señalan algunos autores, actualmente la llamada *diplomacia digital* es “una acción complementaria a los esfuerzos de proyección internacional de un Estado” (Marco Martínez & Otero Roth, 2012). Con esa perspectiva, a través de la Dirección General de Asuntos Culturales, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha creado y administra la página de Facebook Diplomacia cultural, la cual difunde la información proporcionada por las misiones en el exterior, el Centro Cultural Inca Garcilaso y otras entidades públicas y privadas relevantes, y recientemente ha lanzado su cuenta en Instagram.

Con estas herramientas, además, se busca contribuir a reafirmar los sentimientos de identidad y pertenencia al Perú, particularmente en los miembros de la comunidad peruana residente en el exterior y coadyuvar a facilitar su integración a través de la promoción de los valores culturales del Perú.

La protección y recuperación del patrimonio nacional

Otra de las tareas importantes de la Cancillería que se encuentra estrechamente vinculada al ámbito cultural es la recuperación y protección del patrimonio nacional. De conformidad con lo establecido en la Ley N.º 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, el Ministerio de Relaciones Exteriores —a través de los órganos del servicio exterior— es la entidad encargada de la restitución de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación en los casos en que ilegalmente se haya exportado o permanezca fuera del país³². Ello implica no solo la gestión del proceso de restitución (incluyendo el seguimiento de procesos judiciales del ser el caso) sino también su financiamiento. A lo largo de los últimos 10

³² Ley N.º 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. CAPÍTULO II RESTITUCIÓN DE LOS BIENES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

Artículo 35.- Restitución del bien

35.1 El Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de la restitución del bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación en los casos en que ilegalmente se haya exportado o permanezca fuera del país.

35.2 Las embajadas, consulados y representaciones permanentes del Perú en el exterior están obligadas a informar al Ministerio Público y al organismo competente la existencia o exhibición no autorizada y la comercialización en el extranjero de bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, bajo responsabilidad.

años se han logrado recuperar más de 17,000 bienes del patrimonio nacional que han sido entregados al Ministerio de Cultura.

La protección y recuperación del patrimonio cultural exportado ilícitamente es uno de los objetivos del plan Política Cultural Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003) y se encuentra consignado en el PESEM como parte de los objetivos estratégicos de sector (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021).

La Dirección de Patrimonio Cultural del Ministerio de Relaciones Exteriores es el área encargada de la recuperación, repatriación y protección de los bienes culturales peruanos en el exterior, en coordinación con el Ministerio de Cultura, las autoridades nacionales y las unidades orgánicas competentes. Impulsa también la suscripción de acuerdos bilaterales y multilaterales de protección y devolución de bienes culturales (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

Para llevar adelante esta labor y contribuir al fortalecimiento del trabajo articulado en la prevención y control del tráfico ilícito, así como en la recuperación de los bienes muebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, dentro y fuera del territorio nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores apoyó la creación de la Comisión Nacional para la protección y recuperación de los bienes muebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, establecida mediante el Decreto Supremo N.º 006-2021-MC. Dicha comisión se encuentra integrada por el Ministerio de Cultura, ente rector; el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio Público; el Archivo General de la Nación; la Biblioteca Nacional del Perú; la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria; y el Ministerio del Interior.

Escenario contemporáneo de la gestión cultural exterior que realiza el MRE

La emergencia de nuevos actores no estatales al interior y exterior de los Estados es un factor importante en las relaciones internacionales, el cual se vincula además con la influencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. En ese contexto, la diplomacia cultural y, en particular, las labores de promoción cultural que realiza el ministerio a través de sus misiones en el exterior requieren desarrollarse a través de

una compleja red de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que varían en cada país. De allí la necesidad de encontrar mecanismos eficientes para desarrollar la labor de promoción cultural, a través de esquemas o acuerdos de cooperación, programas de intercambio artístico y educativo, asociaciones estratégicas y, en general, actividades cuyo contenido genere impacto y contribuya al logro de los objetivos de la política exterior y de la PNC.

Para tales efectos se requiere un reconocimiento y diagnóstico de los espacios y contenidos de mayor interés en el lugar donde se encuentren las misiones diplomáticas y un seguimiento de los temas de la agenda bilateral.

Es evidente que la emergencia de la crisis sanitaria internacional producto del COVID-19 y el consecuente aislamiento obligatorio tuvo un impacto negativo en el sector cultural. El cierre de sitios del patrimonio mundial, museos, teatros, cines y otras instituciones culturales puso en peligro el financiamiento y liquidez necesarios para la subsistencia del sector, reduciendo las posibilidades para realizar las acciones tradicionales de promoción cultural.

En ese contexto, muchas de esas instituciones, así como los diversos agentes culturales, incluyendo nuestras misiones en el exterior, se vieron en la necesidad de fortalecer su presencia en las redes sociales no solo para mantener el contacto con el público, sino también para compartir información y ofrecer servicios culturales y recreativos.

Las nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevas plataformas digitales para la oferta de productos y servicios en general también han impactado en la producción cultural y su consumo. Sin duda, nos enfrentamos a nuevos retos y oportunidades para el sector cultural en nuestro país y, en particular, para la promoción cultural del Perú en el exterior.

La gran diversidad cultural, y la riqueza del patrimonio y la creatividad peruana podrían encontrar en los medios digitales una valiosa herramienta de promoción e inserción en los mercados internacionales más allá de las fronteras, como estrategia complementaria a las actividades de carácter presencial. Cómo canalizar ese potencial requerirá del concierto de los diversos sectores públicos y privados.

Finalmente, me parece fundamental destacar que, de manera complementaria al trabajo que ya viene realizando el MRE para mejorar y hacer más eficientes los servicios consulares de carácter administrativo y notarial, es muy importante ampliar el alcance de la gestión cultural exterior con la comunidad peruana, en línea con lo señalado en los documentos de gestión que orientan la labor del MRE a largo y mediano plazo, así como la PNC al 2030.

El perfil del migrante peruano varía de acuerdo al país de destino y al tiempo de permanencia en el exterior. Habiendo desempeñado funciones en diversas misiones en el exterior, he podido observar que cuanto mayor es el tiempo de residencia fuera del Perú, menor es la demanda de los servicios consulares de carácter administrativo y notarial, pues en su mayoría, sobre todo en Europa, se trata de migrantes ya asentados que han podido reagrupar a sus familias e incluso cuentan con la nacionalidad del país destino. Por ello, dichos connacionales y sus familias requieren otro tipo de servicio consular, que tiene que ver con las actividades e iniciativas fundamentalmente de carácter cultural, que les permitan mantener su vinculación con el Perú y fortalecer su identidad, para poder transmitir a las jóvenes generaciones aquellos elementos más significativos como la comida, la danza, el idioma, en general “su cultura”.

Estimo fundamental, por ello, dotar de recursos específicos a las misiones consulares para desarrollar esa labor; por ejemplo, a través de talleres sobre arte, historia, música, danzas y cultura peruana orientados a la comunidad residente, en los que puede capitalizarse el aporte de los peruanos residentes en la región como agentes de promoción cultural. También, tienen exitosos resultados los cursos cortos de quechua, los concursos de dibujo y literatura, y, sobre todo, las actividades orientadas al público infantil. Considero importante, asimismo, apoyar el desarrollo y posicionamiento de los artistas peruanos residentes.

El proceso migratorio trae consigo un natural desarraigo y un complejo proceso de readaptación a la realidad en el país de acogida. Una gestión consular en línea con el proceso de modernización del Estado orientada al ciudadano requiere, sin duda, atender esa necesidad de la comunidad peruana de mantener el vínculo con el Perú, de fortalecer su sentido de pertenencia y su identidad, al tiempo de promover la cultura peruana en el mundo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez Areces, M. (2010). La Cultura como actor económico. Industrias culturales y creativas. *Revista Abaco*, 2/3(64/65), 28-239.
- Andina. Agencia Peruana de Noticias. (30 de octubre de 2019). ARCOMadrid: Ministro de Cultura presenta resultados de participación de Perú. Lima, Perú. Obtenido de <https://andina.pe/agencia/noticia-arcomadrid-ministro-cultura-presenta-resultados-participacion-peru-771421.aspx>
- Congreso de la República. (30 de abril de 2009). Ley 29357. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Lima, Perú.
- DDF. Divulgación Dinámica. (17 de febrero de 2017). Gestión Cultural: Concepto, Objetivos y Clasificación. Obtenido de <https://www.divulgaciondinamica.es/blog/gestion-cultural-concepto-objetivos-clasificacion/>
- Marco Martínez, E., & Otero Roth, J. (2012). *El discreto encanto de la cultura: Nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura: un enfoque práctico*. Grupo Planeta España.
- Marco, E. (2013). Cultura y relaciones internacionales: la imagen de un país en la era global. *Actualidad Jurídica Uría Menendez*(34), 7-13.
- Martinell Sempere, A. (2001). La gestión cultural. Singularidad profesional y perspectivas de futuro (Recopilaciones de Textos). (C. U. Cooperación, Ed.) Girona.
- Ministerio de Cultura. (21 de julio de 2021). Política Nacional de Cultural al 2030. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/cultura/informes-publicaciones/841303-politica-nacional-de-cultura-al-2030>
- Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Presupuesto Público. (noviembre de 2016). Directiva para los programas presupuestales en el marco del Presupuesto Por Resultados. Obtenido de <https://www.mef.gob.pe/>

contenidos/presu_publ/capacita/Difusion_Directiva_PP_2016.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores. (28 de mayo de 2003). Plan de Política Cultural del Perú en el Exterior. *Aprobado por Resolución Suprema N° 125-2003-RE*. Lima, Perú.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (18 de febrero de 2010). Reglamento de Organización y Funciones (ROF). Aprobado por Decreto Supremo N° 135-2010.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019). *Centro Cultural Inca Garcilaso del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Obtenido de Centro Cultural Inca Garcilaso del Ministerio de Relaciones Exteriores: <https://ccincagarcilaso.gob.pe/biblioteca/>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (08 de agosto de 2019). Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2022. Lima. Obtenido de <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-planes-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-estrategico-institucional-pei/pei-2020-2022/14975-pei-2020-2022-rm-0536-re-2019-1/file>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (30 de diciembre de 2021). Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015-2025. *Aprobado por Resolución Ministerial N° 0657*. Lima, Perú.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección General de Asuntos Culturales. (2019). Herramientas de Promoción Cultural. *Contenidos prioritarios para la promoción cultural peruana*.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (Setiembre de 2019). Proyecto de Presupuesto año fiscal 2020. Sector Relaciones Exteriores. Lima. Obtenido de http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2019/Presupuesto/files/resumenejecutivo/resumen_e_relaciones_exteriores.pdf

Nye, J. (2010). Prefacio y Capítulo 5 “El poder blando y la política exterior americana”, en *Soft Power, Public Affairs*, New Hampshire, 2004, ps. IX-XIII y 127-147. (U. A. (GERI), Ed.) *Relaciones Internacionales* 14, 117-140. Recuperado el 15 de noviembre de 2019, de <https://repositorio.uam.es/>

bitstream/handle/10486/678144/RI_14_7.pdf?sequence=1
&isAllowed=y

ONU. (18 de abril de 1961). Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961).

ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). (21 de diciembre de 2009). Observación general N° 21, Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (E/C.12/GC/21). Obtenido de <https://www.refworld.org/es/publisher,CESCR,GENERAL,,4ed35beb2,0.html>

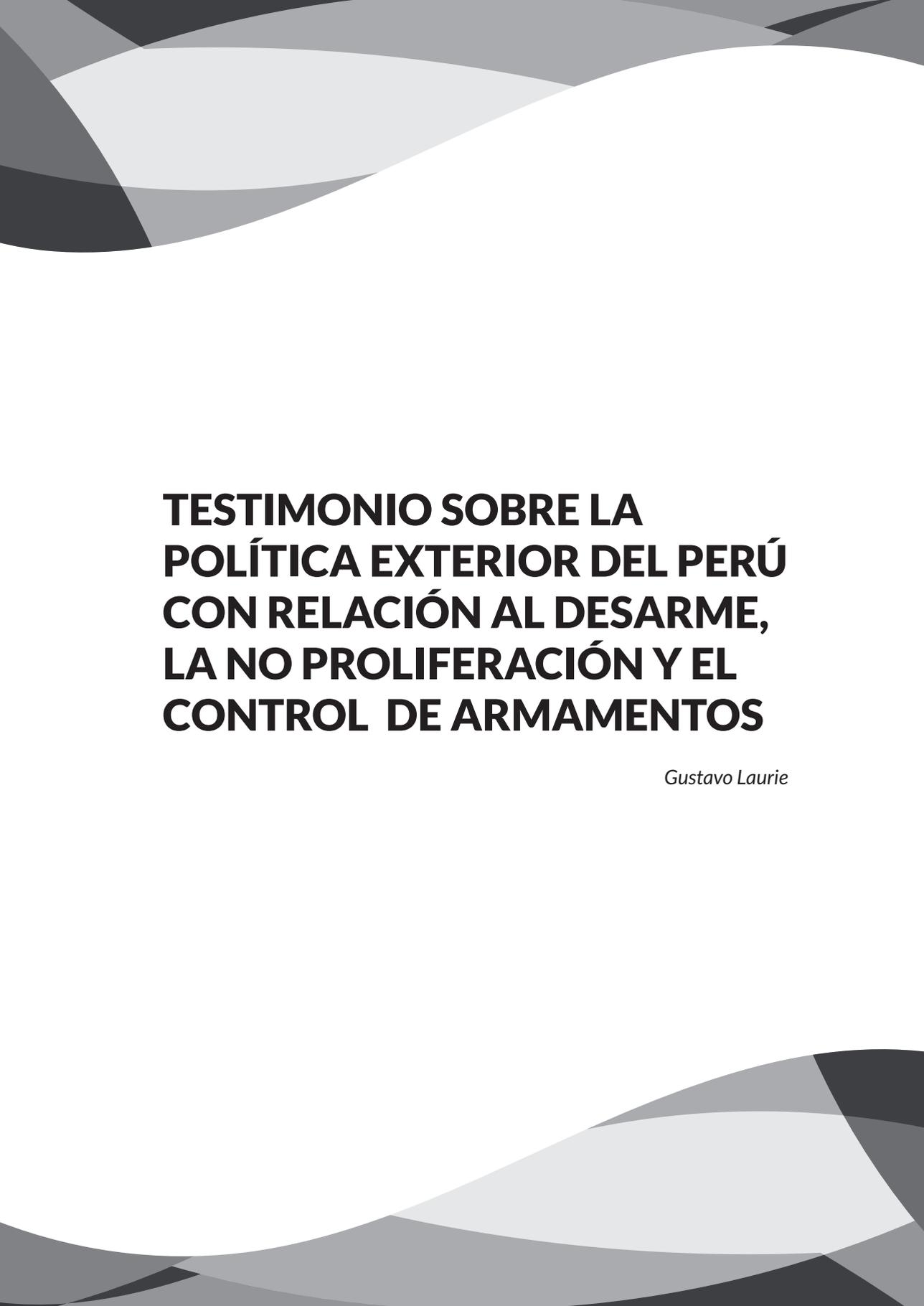
Saddiki, S. (Diciembre de 2009). El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales. (CIDOB, Ed.) *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 88, COMUNICACIÓN, ESPACIO PÚBLICO Y DINÁMICAS INTERCULTURALES, 107-118. Recuperado el 25 de setiembre de 2018, de URL: <https://www.jstor.org/stable/40586505>

Sobrados Tapia, J. (26 de abril de 2018). Aproximaciones. Perfil del servidor público camino al bicentenario. *El Peruano*. Obtenido de <https://elperuano.pe/noticia/65912-perfil-del-servidor-publico-camino-al-bicentenario>

UNESCO. (1982). Conferencia Mundial sobre Las Políticas Culturales (MONDIACULT). Obtenido de <https://unesdoc.unesco.org/search/d6a940f7-f50f-4643-a454-86afa6e6aa53>

UNESCO. (2018). La Cultura para la Agenda 2030. Paris, Francia: UNESCO. Obtenido de <http://www.unesco.org/culture/flipbook/culture-2030/es/Brochure-UNESCO-Culture-SDGs-SP.pdf>

UNESCO. (2018). *Repensar las políticas culturales. Creatividad para el desarrollo. Convención de 2005 Informe Mundial*. UNESCO.



**TESTIMONIO SOBRE LA
POLÍTICA EXTERIOR DEL PERÚ
CON RELACIÓN AL DESARME,
LA NO PROLIFERACIÓN Y EL
CONTROL DE ARMAMENTOS**

Gustavo Laurie

TESTIMONIO SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PERU CON RELACIÓN AL DESARME, LA NO PROLIFERACIÓN Y EL CONTROL DE ARMAMENTOS

Gustavo Laurie

“The pursuit of a genuine process of international disarmament can only prove beneficial for the development of peoples and nations, freeing up financial resources better used for health care, schools, infrastructure, care of the land and so forth.”

- *Mensaje de su santidad papa Francisco por el Día Mundial de la Paz (1 enero 2022)*

“Many of the disarmament commitments and promises entered into at the end of the cold war have gone unfulfilled, including practical steps to reduce dangers, ease international tensions, and ultimately bring us closer to a safer and more secure world. The pursuit of disarmament is therefore even more essential in a time of heightened international tensions and conflict.”

- *Antonio Guterres, secretario general de la ONU (Securing our Common Future / An Agenda for Disarmament)*

De forma general nos referimos al desarme internacional como una rama de las relaciones internacionales o como una disciplina que abarca también la no proliferación y el control de armamentos. En el ámbito bilateral y subregional, el desarme comprende medidas de fomento de la confianza dirigidos a asegurar de la mejor manera posible la seguridad entre los pueblos vecinos y, por lo tanto, es un elemento importante de las relaciones políticas de vecindad.

El desarme en el marco internacional y multilateral tiene un componente adicional que es su vinculación con el derecho internacional humanitario y, más recientemente —y de manera creciente—, con los derechos humanos.

El presente trabajo es una suerte de testimonio de mi experiencia en el campo del desarme internacional en algunos momentos de mi trayectoria profesional como diplomático peruano y también como funcionario internacional. Por lo tanto, no se trata de un trabajo académico, aunque en mis comentarios dejaré entrever mi visión personal sobre la conducción de la política exterior en materia de desarme internacional.

Declive del desarme de las armas de destrucción en masa

Llegué a Ginebra en mayo 1998 destinado a la Misión Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en dicha ciudad. Mi ilusión fue trabajar en asuntos relacionados a los derechos humanos, tema vinculado a la tesina que presentamos mi colega Ignacio Higuera y yo, al concluir los estudios en la Academia Diplomática (1988), pero me fueron asignados —por el embajador Jorge Voto Bernales— los temas de desarme que, por su vinculación con asuntos militares y por considerarlos entonces como áridos, muy políticos y poco concretos no fueron, al principio, de mi agrado.

Muy pronto me percaté de mi error y cambié de opinión con respecto al desarme, aunque tuve algunos percances iniciales. Al poco tiempo de mi arribo a Ginebra, India y Pakistán realizaron ensayos nucleares, desafiando así el régimen internacional para el desarme y la no proliferación nuclear, basado en el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), así como en el recientemente adoptado Tratado de Prohibición de los Ensayos Nucleares (CTBT), negociado en la Conferencia del Desarme y que hasta la fecha no ha podido entrar en vigor.

Yo no era entonces muy consciente de la trascendencia de estos ensayos nucleares y, como estaba buscando alojamiento para mi familia, no asistí a la reunión en la Conferencia de Desarme (CD) donde estos fueron discutidos, perdiendo el Perú la ocasión de unir su voz a una declaración en el seno de la CD condenando estos graves hechos. El embajador estuvo, lógicamente, fastidiado por eso, pero enviamos rápidamente una nota verbal sumándonos a la condena de los ensayos, subsanando parcialmente el problema.

Me di cuenta, entonces, de que el desarme tenía un considerable impacto en la imagen y reputación de los Estados. La caída del Muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética representaban el fin de la Guerra

Fría, iniciándose una nueva era para la humanidad, más positiva y esperanzadora, abriéndose la ventana para un mayor desarrollo en el campo del desarme. La Conferencia de Desarme había adoptado, en la etapa post Guerra Fría, dos importantes instrumentos jurídicamente vinculantes: la Convención sobre las armas químicas (CAQ) y el anteriormente mencionado CTBT, ambos negociados antes de mi arribo a Ginebra.

La CD era el principal órgano multilateral de negociación para el desarme. Las sesiones plenarias de la CD y de los grupos llamados regionales que la componían —en el caso del Perú el G-21 (suerte de transposición del Movimiento No Alineado)— se reunían con regularidad y por lo general a nivel de jefes de misión. Algunos países contaban, incluso, con oficinas independientes para el desarme. Se consideraba que la CD congregaba a la élite de la diplomacia ginebrina.

Pese a la significancia negativa de los ensayos nucleares de India y Pakistán, prevalecía el optimismo con respecto al siguiente paso a seguir en el ámbito nuclear, el cual consistía en dotar a la CD de un programa de trabajo que incluyera un órgano negociador para un tratado que prohíba la producción de material fisionable (FMCT), indispensable para la producción del armamento nuclear.

La CD efectivamente aprobó la creación de un órgano de negociación del FMCT durante el tercer y último periodo de sesiones de la CD en 1998. Este órgano no pudo, sin embargo, reunirse más de unas pocas veces ese año. De acuerdo con el reglamento de la CD, esta debía aprobar un nuevo programa de trabajo a principios de 1999, programa que, se esperaba, restableciera el órgano negociador del FMCT, lo cual no se produjo, ni entonces ni hasta la fecha.

Participar en la CD y en el G-21 fue fascinante para mí. Me sentía optimista respecto a una futura paz mundial y me sentía feliz de ser parte de todo este proceso. El G-21 se reunía previamente a las sesiones de la CD y era común que se discutieran propuestas para declaraciones conjuntas de este grupo a ser pronunciadas en las sesiones plenarias de la CD. Su composición era muy heterogénea. La delegación pakistaní, por ejemplo, era en gran medida una pantalla para la china y la delegación de la India servía un tanto a los intereses de la delegación de la Federación Rusa. Los diplomáticos de ambas delegaciones, aunque se mostraban hostiles en ciertos momentos (se disputaban la territorialidad de Cachemira y Yammu), coincidían frecuentemente en su aproximación frente a los otros

grupos regionales, lideraban en gran medida el G-21, presionando a las demás delegaciones y presentando frecuentemente propuestas de declaración conjunta. Sus intereses eran puramente nacionales y yo tenía claro que el desarme multilateral no les interesaba gran cosa, pero tenían diplomáticos muy hábiles y exclusivamente dedicados a estos quehaceres, además de simpáticos y convincentes, pero yo veía que teníamos muy poco en común con respecto a lo que queríamos lograr en la CD. Creo que es necesaria una profunda reflexión sobre el sentido, para el Perú, de seguir participando en el G-21.

Yo me preguntaba, asimismo, cómo era posible que países que habían ingresado al club nuclear podrían legítimamente considerarse como no alineados. Ambos países adquirieron armas nucleares no solo con intenciones disuasivas, sino también para obtener un mayor respeto en la arena internacional, y lo consiguieron. En gran medida, la falta de progreso en la CD se debió a estas delegaciones, que en el fondo no tenían mayor interés en negociar nada nuevo en la CD y menos aún en el FMCT, que les hubiera limitado la producción de material fisiónable una vez este hubiera entrado en vigor.

En el seno del G-21 de entonces, la delegación peruana coincidía más con las posiciones de Brasil, Chile, Colombia y, eventualmente, México, delegaciones que eran bastante activas en la CD. La participación del Perú era similar a la de Colombia. Una delegación que contaba con toda mi simpatía porque tenía posiciones y propuestas que buscaban un consenso en el seno de la CD era la delegación de Sudáfrica. La delegación sudafricana estaba compuesta por hombres blancos en ese entonces, pero, luego de concluido el *apartheid*, estos brillantes diplomáticos se fueron paulatinamente retirando para dar cabida a hombres y mujeres de color.

Si bien participábamos en casi todas las reuniones, el Perú no presentaba ninguna iniciativa o propuesta por sí solo. Nos dedicábamos, generalmente, a analizar las diferentes propuestas que se presentaban y tomar posición a favor o en contra de estas. No teníamos una voz cantante en este foro, pero al menos éramos constantemente consultados por sus principales actores.

Entonces, en Ginebra, el desarme con relación a las armas de destrucción en masa se llevaba a cabo en foros separados. La CD estaba centrada en las armas nucleares, así como las Conferencias de Examen del TNP, algunas de las cuales tenían lugar en Ginebra. Con la entrada en vigor de la

CAQ y la creación de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), las discusiones sobre armas químicas se dirigieron a La Haya, por lo que nunca participé en ellas.

En cuanto a las armas biológicas, sesionaba en Ginebra un grupo *ad hoc* de Estados parte en la Convención sobre las Armas Biológicas (CAB), que negociaba un protocolo de verificación a la misma, con el objeto de establecer un régimen similar a la CAQ. La modalidad de trabajo de su presidente, el embajador húngaro Tibor Toth, era la de reflejar los avances de cada sesión en un extenso documento llamado el “*rolling text*”, donde el lenguaje de consenso (muy poco) quedaba en limpio y el todavía en discusión, entre corchetes.

La negociación era un tira y afloja entre las delegaciones, divididas en grupos “regionales” similares a los de la CD. Mientras que unas querían un texto fuerte con mecanismos intrusivos (potencias occidentales), otras no estaban dispuestas a ceder sin recibir garantías de un intercambio científico y tecnológico en materia de biotecnología (países como China, India, Pakistán, Indonesia y Siria, apoyados por Cuba, entre las delegaciones más activas de América Latina). Otras delegaciones, como la de Sudáfrica y la de Chile, acompañadas por la del Perú, buscaban tender puentes con el fin de alcanzar el consenso.

Yo encontraba legítimo el interés de los países en desarrollo en fortalecer la cooperación y el intercambio científico en materia de biotecnología, pero el foco de la negociación debía estar en crear un marco jurídico para prevenir la amenaza y el uso de las armas biológicas. Por lo tanto, mi posición personal, y la del Perú entonces, era más afín a las posturas del grupo occidental.

Las diferencias de posición no permitían un avance importante hacia el consenso y sesión tras sesión aumentaba el volumen del “*rolling text*” y la cantidad de corchetes. El advenimiento de la administración Bush en los Estados Unidos trajo consigo el fin de la negociación del protocolo de verificación, proceso que hasta la fecha no se ha reanudado.

El fracaso de la CD y del Grupo *ad hoc* para la CAB representó el inicio de una parálisis en la negociación internacional en materia de armas de destrucción de masa, que solamente se reanudó con el proceso de negociación del Tratado de Eliminación de las Armas Nucleares en 2016, fuera del marco de la ONU.

Impulso de desarme convencional: las minas terrestres

Mientras se paralizaba la negociación internacional y las armas de destrucción en masa decrecían, el desarme convencional tuvo un momento de auge a fines del siglo XX. En 1998, entró en vigor el Protocolo II enmendado (APII); la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCAC), que trata sobre las minas, las armas trampa y otros artefactos explosivos; y, meses después, la Convención de Ottawa que prohibía las minas antipersonales. Existe mucha bibliografía respecto a cómo y por qué la insatisfacción de un grupo de Estados con respecto al resultado de la negociación del Protocolo II enmendado llevó a la negociación de la Convención de Ottawa, por lo que no me detendré a explicarlo.

Mientras que el APII creaba restricciones al empleo de minas antipersonal (entre otras armas), la Convención de Ottawa prohibía por completo dicha categoría de minas, obligando a las partes a desminar todo su territorio de estos artefactos en un periodo de diez años, así como a destruir los stocks que se pudiera tener en cuatro años. Ambos tratados establecieron la realización de conferencias anuales de Estados parte, pero en el marco de la Convención de Ottawa se creó un mecanismo informal de seguimiento periódico de la aplicación entre sesiones anuales de la Conferencia.

Habida cuenta de que un creciente número de países accedía a la Convención de Ottawa, las reuniones de las partes en el APII se fueron concentrando entonces en las minas antivehículo. Por ejemplo, Estados Unidos y Dinamarca presentaron una propuesta para negociar una nueva enmienda al APII para dotar a las minas antitanque de mecanismos de autodestrucción o de autodesactivación. Como Perú, apoyamos esta iniciativa, que finalmente no logró un consenso. Más entrado en el siglo XXI el foco de las discusiones giró hacia los artefactos explosivos improvisados.

En lo personal, el trabajo más interesante en este periodo se dio en el marco de la Convención de Ottawa. La primera conferencia de Estados parte de este tratado decidió crear unos comités para desarrollar la discusión sobre ciertos aspectos de este, con la finalidad de fomentar tanto la universalización como la aplicación de la Convención. El Perú solicitó y logró el primer año ser designado como correlator del comité sobre desminado.

Lleno de entusiasmo, me dirigí al embajador Jorge Voto Bernales para ofrecerle todo mi apoyo en su labor como correlator del Comité en nombre del Perú. De manera inesperada, el embajador me dice que el correlator no sería él, sino yo. Acepté un poco temeroso y resignado la labor encomendada, pero rápidamente cambié de opinión al entender la oportunidad única que se me presentaba de contribuir a impulsar el proceso de Ottawa.

Hubo que desarrollar la agenda de las reuniones del comité e invitar a personas y entidades a hacer presentaciones. Tuve la oportunidad de expandir mis contactos con delegaciones nacionales de los países “campeones” de la Convención: Noruega y Canadá; pero también de otros países impulsores del proceso de Ottawa, como Austria, Bélgica, México y Países Bajos; además de representantes del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR); de la Campaña Internacional por la Prohibición de las Minas Anti-personal (ICBL); del Centro de Ginebra para el Desminado Humanitario (GICHD), una fundación suiza que brindaba valioso apoyo logístico y técnico al proceso de Ottawa; así como el Servicio de la ONU para la lucha contra las minas (UNMAS), entidad que coordinaba los asuntos referidos a la Convención dentro del sistema de la ONU, con la cual llegaría a trabajar trece años más adelante.

Mi aporte como correlator del Comité fue modesto, siendo más determinante la labor de los copresidentes (entonces Reino Unido y Mozambique), pero gracias al correlator holandés, Alexander Verbeek, pude educarme en el tema y aprender tanto sobre el fondo del problema de las minas como de los intrínquilis del proceso y su “*who is who*”. Al año siguiente, Perú y Países Bajos ejercieron la copresidencia del Comité, y yo me encontraba bien preparado para ejercer estas funciones.

Conocí entonces al director de UNMAS, el británico Martin Barber, quien venía de las canteras del ACNUR y conocía plenamente el impacto de las minas antipersonal en el terreno. Él apreció mucho mi trabajo y me invitó, posteriormente, a trabajar con él en la ONU.

Mi participación como copresidente del Comité fue considerada como positiva y fui llamado para asumir al año siguiente la correlatoría de otro Comité, juntamente con Austria, representada por el ahora embajador Alexander Kmentt, quien años después sería el motor de la negociación del Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares. Mi aproximación

equilibrada a todos los actores en materia de la lucha antiminas me permitió ser invitado a integrar un club secreto de promotores de la Convención, cuyo objetivo era pensar “*out of the box*” con ideas para facilitar y empujar el proceso de Ottawa.

Este “club” estaba integrado por delegados de países activos en promover la aplicación de la Convención (Noruega, Canadá, Países Bajos, Austria, Bélgica, México, Nicaragua y Perú), junto con miembros del CICR y del ICBL, y nos reuníamos en la sede de la Oficina de los Quékeros, en Ginebra, para las Naciones Unidas, bajo la coordinación de su cabeza, el británico David Atwood, una de las mejores personas que he conocido en mi vida. La participación era personal y no representativa, aunque, obviamente, cada uno reportaba a su respectivo país o entidad.

Yo me sentía muy honrado y algo intimidado de pertenecer a este grupo, pero el espacio era seguro; los intercambios, fluidos; y la visión, común. De nuestras reuniones surgieron iniciativas importantes que luego fueron plasmadas en las conferencias de la Convención por las delegaciones respectivas. Junto con mi colega Cecilia Sánchez, de Nicaragua, planteamos dentro del grupo la necesidad de que los países afectados por las minas tuvieran una participación más activa en el proceso de Ottawa, en lugar de dejar el proceso en manos de los países donantes, como hubiera sido natural en otros ámbitos. Del grupo salió, entonces, la idea de la creación de un programa de auspicios, financiado por países donantes (el principal, Noruega) para asegurar la participación de representantes de países en desarrollo afectados por las minas, la que fue presentada y aceptada en una conferencia de los Estados Parte.

De este grupo salió, también, la iniciativa de crear un órgano de aplicación a la Convención, independiente de la ONU, y que respondiera directamente a las necesidades y encargos de los Estados parte. Nos aseguramos de que la propuesta para crear este órgano fuera presentada formalmente en una de las conferencias anuales y fui yo quien, en nombre del Perú, lo hizo. La propuesta fue aprobada. A este órgano lo llamamos la Unidad de Apoyo a la Aplicación (ISU) y, más de veinte años después de su creación, sigue prestando su valioso apoyo.

El ISU fue hospedado por el GICHD, gracias a contribuciones voluntarias, en particular del gobierno de Suiza. La ONU se sintió un poco incómoda inicialmente pero luego aceptó la idea del ISU y colaboró con ella. Elegimos cabeza del ISU a Kerry Brinkert, un joven delegado canadiense

muy dinámico y con una enorme capacidad de trabajo. La experiencia del ISU fue tan positiva que años después se crearía un ISU similar para la Convención sobre las Municiones de Racimo (CMC), e incluso una para la CCAC.

En paralelo, me correspondía entonces orientar y ayudar a las labores que conjuntamente se llevaban a cabo en Lima para la creación de un programa nacional de lucha contra las minas a fin de dar cabal y oportuno cumplimiento a las obligaciones emanadas de la Convención. Esto implicaba una estrecha colaboración con las Fuerzas Armadas (más adelante también con la Policía) y también la búsqueda de fuentes de financiamiento. Recuerdo con agrado el compromiso y el excelente ascendiente de colegas diplomáticos en las FF. AA. como Manuel Talavera y Carmen Azurín en los inicios del programa nacional.

Los restos explosivos de guerra y el Protocolo V

A fines de los 90 hubo una creciente demanda para negociar en el marco de la CCAC un instrumento jurídico internacional que tratara la problemática de las municiones de racimo. Las presentaciones por la sociedad civil en este foro prestaban clara evidencia de los problemas humanitarios generados por el uso de estas armas, tanto con relación a la importante “huella” que dejaban al explotar sus submuniciones y sus efectos indiscriminados derivados de su imprecisión, como por el alto porcentaje de falla en su funcionamiento luego de su lanzamiento, generándose problemas similares a los de las minas.

Mientras que algunos consideraban que el problema podía resolverse dotando a las submuniciones de mecanismos de autodestrucción y autodesactivación o asegurando el retiro de las submuniciones sin explotar del terreno lo antes posible, luego del cese de hostilidades; otros consideraban que deberían negociarse restricciones o prohibiciones en el uso de las municiones de racimo o prohibir por completo dichos artefactos.

Las partes en el CCAC acordaron un mandato de negociación sobre el particular, pero al no avizorarse un consenso, el presidente del grupo negociador, el holandés Cris Sanders, —en lo que me pareció una jugada maestra— identificó un número de medidas y buenas prácticas, dirigidas a reducir el impacto humanitario negativo de todo artefacto explosivo, que podían ser consensuadas y consiguió en 2003 la adopción del texto de lo

que se llamó el Protocolo V a la CCAC sobre los restos explosivos de guerra (REG).

Participé en el proceso negociador primero como delegado peruano y luego como observador, siendo desde agosto de 2003 miembro de la delegación de UNMAS. El Protocolo V fue un instrumento poco comprendido entonces —y hasta ahora— pero que tiene un enorme valor al aplicarse a todo tipo de artefactos explosivos. No se encuentran dentro del ámbito del Protocolo V ni las armas nucleares ni aquellas ya comprendidas en el APII, vale decir las minas terrestres, las armas trampa y los artefactos explosivos improvisados.

Durante los cinco años que trabajé en temas de desarme en la misión del Perú en Ginebra, tuve alguna participación en las discusiones relativas a las armas pequeñas y ligeras, que desembocarían en la adopción del Programa de Acción de las Naciones Unidas para las armas pequeñas y ligeras, en 2001, así como en el tema de los misiles. Se coordinaban acciones con nuestra representación en Nueva York, donde en gran parte se discutían las propuestas e ideas previamente discutidas o tratadas en Ginebra con relación a diferentes aspectos del desarme multilateral.

Particular satisfacción me causó el preparar el informe del Perú a la Conferencia de Examen del TNP en 2000, que se llevó a cabo en Ginebra y también la preparación en 2002 —por encargo del embajador Manuel Rodríguez Cuadros, durante su paso por Ginebra— del primer proyecto para la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, la Limitación y el Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa, que fuera luego aprobado por el denominado Compromiso de Lima en junio de este. La Carta comprometía a los países andinos a instaurar una zona de paz y una zona libre de misiles, a proscribir las armas de destrucción de masa, así como a crear un Grupo de Alto Nivel en materia de seguridad y de fomento de la confianza. Ignoro si la Carta tiene algún peso hoy en día, pero, de no ser el caso, podrían renovarse estos compromisos.

De mi experiencia en el desarme multilateral entre 1998 y 2003, me permito hacer algunas sugerencias. Una participación del Perú en estos foros implica no limitarse a leer un discurso con un relato exhaustivo de lo cumplido que es el país en aplicar el derecho internacional; debe, además, tomar liderazgo a nivel internacional, promoviendo activamente la adhesión universal a los mismos, su correcta y oportuna implementación,

y condenando tanto la violación de los convenios como el empleo de armas que el Perú haya decidido prohibir o, incluso, apoyando un mayor desarrollo del derecho internacional humanitario.

Apoyo al desminado humanitario y lucha contra las minas (el Mine Action)

En 2002, el Director de UNMAS, Martin Barber, me invitó a presentar mi candidatura para el puesto de funcionario de enlace de UNMAS en Ginebra. Le gustaba la manera en que yo conducía las reuniones y quería a alguien con habilidades diplomáticas y conocimiento de los tratados que tienen que ver con la lucha contra las minas. La idea me atrajo; era una oportunidad para conocer mejor la ONU. Además, mi esposa trabajaba en la Organización Mundial de la Salud (OMS) y nuestros hijos se habían adaptado bien a la vida en Suiza.

Presenté mi candidatura por fax y estaba en contacto con la oficina de UNMAS, con sede en Nueva York, para conocer la evolución de esta, que pasó a un “*short list*”, luego de lo cual me entrevistaron. Recibí la carta de invitación más de seis meses después de presentar mi candidatura. Acepté la oferta de trabajo y solicité —y, luego, obtuve— la licencia del Ministerio de Relaciones Exteriores para trabajar en la ONU.

No pensé entonces que terminaría trabajando quince años para la ONU, trece de los cuales fueron con UNMAS. A diferencia de mis ocupaciones en la misión del Perú en Ginebra, el nuevo puesto no trataba del desarme en general, sino, en términos generales, de la lucha o acción contra las minas y otros explosivos de guerra, lo que en inglés se vino a llamar Mine Action, sector de trabajo cuyo contenido y, por lo tanto, definición fueron evolucionando y ampliándose con el tiempo. A principios del siglo XXI, Mine Action era definido más o menos como el conjunto de actividades dirigidas a reducir o a eliminar el impacto humanitario generado por las minas y los restos explosivos de guerra. Esta definición nace en gran medida en la ONU y será generalmente aceptada por la comunidad internacional en su conjunto.

El Mine Action cuenta con cinco “pilares”: el desminado propiamente dicho y las tareas asociadas al mismo, la sensibilización de las comunidades afectadas sobre los riesgos, la destrucción de los stocks de estos arte-

factos y tareas conexas, la atención a las víctimas, y la promoción y universalización de los convenios internacionales pertinentes. El desminado y la destrucción de *stocks* son claramente medidas de desarme, pero el quinto pilar, referido a las convenciones, es también una medida importante para el desarme multilateral y fue donde mi trabajo con UNMAS se centró al inicio de mi relación laboral con la ONU.

La Convención de Ottawa, el APII y el Protocolo V eran entonces el cuerpo jurídico principal por cuya universalidad, y correcta y oportuna implementación la ONU abogaba en el marco del Mine Action. Más tarde se le sumarían la Convención sobre Municiones de Racimo (CMC) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; este último, un instrumento de derechos humanos (DD. HH.), a diferencia de todos los otros que corresponden más bien al derecho internacional humanitario (DIH).

Aunque yo tenía previo conocimiento y alguna experiencia en DIH y DD. HH., adquirí en este periodo una importante pericia en estas áreas del derecho internacional público. En mi situación de funcionario de enlace en Ginebra, participaba en todo tipo de reuniones, oficiales o informales, con relación a los tratados antes mencionados. El director y otros colegas solían ir a algunas de estas reuniones desde Nueva York o, incluso, lo hacían colegas que trabajaban en programas de UNMAS en el terreno (principalmente en África y en Asia). La cara permanente de UNMAS en Ginebra era la mía. Mi oficina se hallaba en el estupendo Palacio de las Naciones, construido para la Sociedad de las Naciones en los años 30 del siglo pasado, hospedado en un inicio por la oficina ginebrina del Departamento de Asuntos de Desarme (DDA), entonces bajo la dirección efectiva, y generosa, del embajador Enrique Roman-Morey.

DDA ha sido y es tradicionalmente uno de los principales aliados de UNMAS dentro de la ONU. Muchos pensaban que mi puesto estaba dentro de DDA, siendo que UNMAS era un Servicio y, luego, una Dirección, dentro del Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) de la ONU.

Aquí, es importante hacer una digresión para explicar que el mandato de UNMAS era bastante amplio y que, además de apoyar a muchos países y territorios en su lucha contra las minas y otros restos explosivos de guerra, coordinaba los esfuerzos y respuestas de todo el sistema de la ONU, habida cuenta de que varios órganos, programas u otras entidades del

mismo tenían que hacer con uno o más de los pilares del Mine Action. UNMAS coordinaba el Grupo Interagencias de la ONU para el Mine Action (IACG-MA), que agrupaba a todas estas entidades, que con el tiempo fueron más de diez. Si bien la relación con el DDA fue generalmente muy positiva, no lo fue así con el PNUD y UNICEF, quienes, por cuenta propia, pero muchas veces azuzados por Noruega y algunas ONG, se oponían al liderazgo de UNMAS en el tema y exigían, además, mayor financiamiento con cargo al Fondo Fiduciario de la ONU para el Mine Action, que administraba UNMAS. El Fondo recibía aportes voluntarios, principalmente de países donantes, que en su mejor época comprendía más de cien millones de dólares anuales.

Mi sueldo, como el de casi todo el personal de UNMAS en Nueva York o en los programas, era cubierto por el Fondo. Como casi todos los programas estaban integrados en Misiones de Paz o similares, creadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, estas también se financiaban en parte con los presupuestos para las operaciones de paz, que son aprobados por la Asamblea General.

Debo reconocer que tanto el PNUD como UNICEF tenían algunos puntos válidos en sus reclamos a UNMAS. El PNUD tenía algunos programas de Mine Action en el terreno, dirigidos a desarrollar capacidad nacional para hacer frente al problema de las minas y los restos explosivos de guerra. Por su parte, UNICEF era el punto focal de la ONU para los programas de sensibilización (segundo pilar del Mine Action). Ambos requerían de contribuciones adicionales y consideraban que el fondo debía, también, apoyar a sus programas. A los donantes les decían que los programas de UNMAS eran muy costosos y se perpetuaban excesivamente.

Creo, con la distancia que brinda el tiempo, que tanto UNMAS como el PNUD y UNICEF tenían, en parte, razón, pero creo honestamente que con el tema de las minas y otros artefactos lo mejor es desminar lo más rápido y eficazmente que se pueda con el objeto de minimizar también el riesgo lo más rápido posible, y no necesariamente desarrollar una capacidad nacional, que puede tomar mucho tiempo y también, en muchos casos, ser innecesaria u obsoleta luego de la limpieza. UNMAS era más efectivo en ese sentido.

La lucha interna con PNUD y UNICEF en estos puntos era constante. Además, las cabezas respectivas de ambas entidades para el Mine Action

estaban en dos funcionarias muy inteligentes y aguerridas, con amplia trayectoria en el terreno, que contaban con el respaldo de Noruega, país bastante hostil al liderazgo de UNNAS.

UNMAS, como coordinadora del IACG-MA, tuvo que hacer frecuentes concesiones a otras agencias de la ONU para lograr que los discursos en conferencias internacionales representaran a la ONU en su conjunto. Si bien en mi situación inicial en Ginebra no tuve que lidiar con muchos de estos problemas directamente, sí tuve que hacer frente a las dificultades que ponían el PNUD y UNICEF —a veces respaldados, también, por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios— durante los dos años en que, desde Nueva York, estuve coordinando este mecanismo. Mi entrenamiento como profesional diplomático me sirvió mucho para lograr acercamientos y obtener algunas concesiones a fin de poder presentarnos ante el mundo como una sola ONU (“one UN”).

Una actividad regular que llevaba a cabo el IACG-MA todos los años en Ginebra, y que consumía mucha energía, era la Reunión de Directores Nacionales de programas de Mine Action y de Consultores de la ONU. Se invitaba aquí, con gastos pagados, a las cabezas de todos los programas nacionales de lucha contra las minas, sean estos programas enteramente nacionales o de la ONU. Participé en un par de estas reuniones antes de entrar a la ONU, pero fue interesante formar parte en la preparación del evento mismo, cuyo programa era negociado prácticamente por UNMAS, PNUD y UNICEF.

Promoviendo el Protocolo V sobre Restos Explosivos de Guerra

Luego de la adopción del Protocolo V en 2003, UNMAS promovió muy activamente su adhesión universal, a través de presentaciones en el marco de reuniones vinculadas al Mine Action en todos sus aspectos. El Protocolo V entró en vigor en 2005.

El Protocolo V constituye un marco idóneo para llevar a cabo medidas preventivas al momento de iniciarse un ataque con armas explosivas, durante el conflicto mismo y, sobre todo, después de los conflictos. A diferencia de la Convención de Ottawa, el Protocolo V reconocía un papel importante de la ONU en su texto, resaltando la importancia de los estándares internacionales para la lucha antiminas (IMAS) —inspirado en la ISO—

, que la ONU desarrollaba, así como una herramienta digital para administrar programas nacionales contraminas, que se llamaba IMSMA.

Pese a su rápida entrada en vigor en 2006, el Protocolo V no tuvo la recepción que merecía como importante instrumento del DIH aplicable a todo conflicto armado. Muchas delegaciones, así como ONG involucradas en temas de desarme, estaban más interesadas en la negociación de la CMC que en promover este tratado. Temo que incluso en el actual conflicto en Ucrania haya poco interés en monitorear cómo la Federación Rusa y Ucrania misma vienen aplicando sus obligaciones bajo el artículo 4 del Protocolo V, que establece importantes normas para el registro y uso de información relativa al empleo de armas explosivas.

Yo me interesé mucho en la promoción de este tratado. Me encargué de revisar el contenido de la Guía de Mine Action del GICHD, a fin de incorporar elementos derivados del Protocolo, así como de proponer cambios en los IMAS a fin de adecuarlos a las normas contenidas en su texto.

Asimismo, en 2006 el Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) publicó en la revista “Agenda Internacional” un artículo mío titulado “Los restos explosivos de guerra”, donde explico la trayectoria de las discusiones internacionales que llevaron a la adopción. Estoy muy agradecido con el doctor Juan José Ruda, quien apreció el valor del mismo y, como editor de la revista, lo incluyó en la publicación.

En 2008, la Oficina de Asuntos de Desarme (ODA) de la ONU organizó unos seminarios regionales para promover la universalidad de la CCAC y sus protocolos, y solicitaron a UNMAS que apoyara con un funcionario para realizar presentaciones sobre el APII y el Protocolo V. Estos seminarios me llevaron a sitios remotos para mí como Lomé, Almaty, Rabat y Katmandú (donde pude hacer un vuelo alrededor del Everest). La Unión Europea financió estos seminarios, que fueron muy apreciados por los países participantes y efectivamente contribuyeron a obtener más adhesiones a la CCAC y sus protocolos.

En Katmandú pude visitar un programa de Mine Action dirigido por UNMAS, lo que me dio la oportunidad de conocer de cerca cómo funcionaba un programa de esta agencia en el terreno. Pude constatar el parecido físico y cultural de los nepaleses con nuestros pueblos andinos. La ciudad tenía la misma carga telúrica que uno siente cuando llega al Cuzco. Es

lamentable que algunos de los monumentos encantadores de Katmandú que pude visitar fueron parcialmente destruidos años después en un terrible terremoto.

Viajar de esta manera me ayudó a comprender mejor otras realidades, a sentirme parte de una humanidad que trasciende los límites fronterizos y a comprender mejor los desafíos de cada pueblo.

Volviendo nuevamente al Protocolo V, una razón por la cual no se le dio demasiada atención a su potencial importancia se debió a que durante el proceso de negociación no fue posible obtener el consenso necesario para incluir cláusulas expresas prohibiendo o regulando a las municiones de racimos y sus submuniciones.

Las municiones de racimo y sus submuniciones

Las delegaciones de países y de las ONG defraudadas por esta razón empujaron para la negociación de un tratado específico sobre las municiones de racimo. En el marco de la CCAC dichos llamados fueron atendidos y se creó —bajo consenso, que es una regla no escrita en el CCAC— un grupo para deliberar exclusivamente sobre estas armas, que no tuvo en su inicio un mandato de negociación.

Las discusiones en el CCAC fueron muy interesantes. También UNMAS hizo varias presentaciones y presentó documentos de trabajo con el objeto de informar a las delegaciones participantes sobre los peligros que emanaban del empleo de estas armas. Con el apoyo del GICHD realicé una encuesta a los programas de UNMAS en el terreno —las municiones de racimo habían sido empleadas en varios conflictos armados— sobre la peligrosidad de las submuniciones sin estallar, la que luego presentamos como documento de trabajo en el marco de las negociaciones en el grupo de trabajo de la CCAC.

Se presentaron muchas propuestas en este proceso de negociación. Una que consiguió significativo aporte proponía reformas técnicas en las submuniciones para asegurar que las mismas tuvieran mecanismos de autodestrucción o desactivación en caso de explotar al impacto. Sin embargo, las evidencias que se presentaban demostraban que dichas mejoras técnicas no eran suficientes para eliminar el peligro de estas armas en

la población civil. Por lo tanto, no fue posible obtener un consenso dentro de este marco (la CCAC).

Las discusiones con respecto a estas armas tuvieron un giro inesperado en 2006 con el empleo masivo e indiscriminado de las minas por Israel sobre territorio libanés. Esto fue ampliamente investigado y documentado; entre otros, por UNMAS, que encargó al Instituto de Desarme de la ONU (UNIDIR) la elaboración de un sesudo informe sobre las preocupaciones humanitarias generadas por este caso. UNMAS tenía un programa en el Líbano, que apoyó en la documentación de este informe.

Como, aún con estas evidencias, fue imposible alcanzar el consenso en el marco de la CCAC, Noruega tuvo la iniciativa de convocar una conferencia en Oslo, invitando a muchos países y organizaciones, con el objeto de tomar medidas sobre el particular. La decisión de la Conferencia, en la que participó activamente el Perú, fue la de iniciar la negociación de un tratado internacional que prohibiera las municiones de racimo, negociación que se llevaría a cabo fuera el marco conservador de la CCAC.

Se inició con esto el llamado proceso de Oslo para las municiones de racimo, el cual se basó en el proceso de la Convención de Ottawa, tanto en su contenido como la experiencia de implementación colectiva de la misma. Poco después, la CCAC, bajo presión de países no participantes en el proceso de Oslo, acordó también crear un grupo de negociación para un acuerdo internacional sobre municiones de racimo, sobre la base del acuerdo de discusión. Por un tiempo, ambos procesos marcharon en paralelo.

En lo que al Perú respecta, el nicho alcanzado para el proceso de Ottawa y su reconocido liderazgo permitió a nuestro país integrar el grupo medular (conocido como “*core group*”) de países que empujaba políticamente el proceso de Oslo. Mi sucesor en los temas de desarme en la representación peruana en Ginebra, Diego Beleván, tuvo un papel importante en todo esto, como lo fue el decisivo empuje que le dio la directora de Desarme en ese entonces, Liliam Ballón. El proceso de Oslo comprendía una serie de conferencias de negociación en diferentes países que —empezando por la Conferencia de Lima en 2007, seguida de las conferencias en Viena y en Wellington— culminaría con la adopción del texto de la Convención en Dublín en mayo de 2008, que sería luego suscrito en otra conferencia, en Oslo, más tarde ese mismo año.

En cuanto a UNMAS, me tocó ser parte del equipo que definió la posición de la ONU con respecto a la negociación de esta Convención. Esto no fue fácil, mientras que el PNUD y UNICEF querían un respaldo inmediato y automático a la prohibición de las municiones de racimo, la Oficina de Asuntos de Desarme (sucesora de la DDA) era un tanto reacia inicialmente. UNMAS como coordinadora del IACG-MA debía tratar de encontrar una posición común, a fin de participar en el proceso de Oslo como uno solo (nuevamente el “one UN”). Con tal fin, nos reunimos con el CICR y Human Rights Watch, ambas muy serias y respetas por su rigurosidad a la hora de definir cuando existe una violación del DIH o de los DD. HH., así como de identificar lo que está faltando en el derecho internacional público. Finalmente, estuvimos todos de acuerdo en apoyar como “one UN” el proceso de Oslo.

Participé en todas estas conferencias como parte de la delegación de la ONU. La Conferencia de Lima fue particularmente importante para mí. Como peruano, estaba orgulloso del papel de mi país en el proceso y, además, no había indicios para la ONU o la sociedad civil de que el Perú poseyera este tipo de armas. Convencido de esto, en un encuentro con el viceministro de Relaciones Exteriores en ese entonces, embajador Gonzalo Gutierrez, un hombre con gran visión y sentido de la oportunidad política, expresé mi apoyo a su idea de que el Perú lanzara una iniciativa dirigida a declarar nuestra región como libre de municiones de racimo.

Lamentablemente, luego de esta conferencia, las fuerzas armadas confirmaron a la Cancillería que sí poseían este tipo de armas y que, en principio, no estaban dispuestas a prescindir de ellas. Con ello, el rol del liderazgo peruano en el proceso de Oslo se fue desvaneciendo. Perú siguió participando en la negociación, pero sin gran convicción, aunque finalmente se decidió a firmar y luego ratificar el CMC, tardando incluso un poco en hacerlo.

La negociación de la Convención sobre municiones de racimo fue particularmente exitosa. El texto adoptado es integral y, como lo mencioné anteriormente, tomó mucho de la experiencia del proceso de Ottawa. El artículo 5, dedicado específica y exclusivamente a las víctimas de municiones de racimo, establece claras obligaciones para los Estados con víctimas. La adopción reciente de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad inspiró grandemente la inclusión de este artículo, que

constituye una norma de los DD. HH. dentro de este tratado de DIH, lo que era algo singular y novedoso.

Concluida la negociación de la CCM, varios actores de la comunidad del desarme internacional se inspiraron en el proceso de Oslo para impulsar la obtención de un mandato para negociar el tan esperado tratado sobre el comercio de armas (ATT). Lamentablemente, las negociaciones solo iniciaron en 2012, luego de que la Asamblea General de la ONU aprobara su mandato. Dada la dificultad para lograr el consenso, el texto del tratado fue elevado a la Asamblea General, donde fue adoptado por resolución en 2013. El tratado no tenía una vinculación directa con el Mine Action, por lo que la participación de UNMAS en las deliberaciones fue más bien discreta.

A fines de 2008 presenté mi candidatura para ocupar temporalmente el puesto de Jefe de Políticas de UNMAS en Nueva York, donde viajé en febrero de 2009.

Inmersión en el Mine Action y en la burocracia onusiana

El tiempo de trabajo en Nueva York fue fascinante. Hasta entonces había trabajado prácticamente solo y de manera muy independiente. En Nueva York lideraba un equipo de unas cinco personas, mi jefe directo, el británico Max Kerley, y sus superiores se encontraban asimismo en esa ciudad.

Los casi dos años en Nueva York (2009-2010) me permitieron conocer mejor la maquinaria burocrática de la ONU. No describiré todas mis funciones como encargado del área política de UNMAS, puesto que muchas eran irrelevantes para la materia de este artículo, pero fueron varias y diferentes, incluyendo remplazar ocasionalmente a Max Kerley en las reuniones semanales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) y coordinar los trabajos del IACG-MA, al que me referí anteriormente, y en el que me tocó lidiar con PNUD y el UNICEF, que continuaban haciéndonos la guerra en este y otros marcos

Un ejemplo de lo difícil que era lidiar con estas personas fue la elaboración del informe anual del secretario general de la ONU sobre Mine Action, cuya coordinación recaía en mi equipo. Para ello había que recabar

insumos de todos los miembros del IACG-MA. Los más sustanciosos provenían de UNMAS, PNUD y UNICEF; pero había, también, que recolectar comentarios de los otros miembros de este grupo interagencias: el ACNUR, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, OCHA, ODA, DPKO, UN Women, FAO, OIT y UNOPS, además de los participantes observadores: UNIDIR y el Banco Mundial. Pensé que, para facilitar el proceso, era mejor presentar un borrador del informe siguiendo el esquema del informe presentado en el año anterior, así como los principales hechos relacionados al Mine Action en el último año. Sin embargo, PNUD y UNICEF criticaron esta aproximación metodológica y hubo que empezar todo el proceso de elaboración del informe desde cero.

Hice todo lo que pude para incluir en el informe, de manera balanceada, insumos de PNUD y UNICEF y logramos que el reporte fuera adoptado, pero fue entonces que mis colegas de UNMAS en el terreno se quejaron de que las referencias a ambas agencias (PNUD y UNICEF) eran exageradas. Aprendí que en la ONU nunca nadie está totalmente contento y que hay que aprender a negociar cada entregable.

Mi trabajo en Nueva York incluía también entregar con bastante frecuencia insumos de UNMAS para informes de otras partes del Secretariado de la ONU, varios de los cuales tenían alguna relevancia para el desarme, en particular aquellos coordinados por ODA y alguno que otro de la Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios (OCHA). Un nuevo tema que coordinaba OCHA era el del uso de armas explosivas en áreas pobladas (EWIPA). La idea inicial era crear conciencia sobre el problema humanitario que ciertos tipos de armas generan cuando son empleadas en zonas pobladas, sea por su alta carga explosiva o por su falta de precisión, o ambas (por ejemplo, cuando las municiones de racimos fueron empleadas en zonas urbanas).

Austria asumió liderazgo en este tema, en respaldo a OCHA. Poco a poco países y otras entidades se fueron uniendo a la discusión sobre EWIPA. Se buscaba, asimismo, animar a los Estados a modificar sus doctrinas militares con respecto a este asunto, con miras a que con el tiempo se diera forma a una nueva norma consuetudinaria del DIH. Entonces, en el año 2010, no era previsible la posibilidad de negociar un tratado internacional sobre EWIPA, situación que hoy, en 2022, ya se viene planteando.

Aunque OCHA no era muy receptiva al aporte que UNMAS podía brindar para avanzar en las discusiones sobre EWIPA (ni tampoco lo eran PNUD y UNICEF), sí lográbamos ser invitados a reuniones informales sobre el particular y respaldábamos el progreso en este campo tanto como UNMAS como coordinadores del IACG-MA.

Además del IACG-MA, que coordinaba UNMAS, yo representaba a mi división en otros foros interagencias de la ONU a cargo de otras partes del Secretariado, como el de ODA, donde el tema de las armas pequeñas y ligeras era de interés para nosotros; o el Grupo Interagencias de Apoyo a la Convención sobre las Personas con Discapacidad (CRPD), que coordinaba el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR), que guardaba cierta relación con el pilar de Mine Action relativo a la asistencia a las víctimas.

Otra tarea importante de mi trabajo en Nueva York fue participar en las reuniones de la Cuarta Comisión de la Asamblea General de la ONU (Comisión Política Especial y Descolonización) en que se debatía la resolución bianual sobre las actividades relativas a las minas. El Mine Action no se discutía, por lo tanto, en la Primera Comisión, dedicada al desarme, sino más bien como un asunto humanitario. Mi labor consistía en tratar de que los Estados introdujeran en la resolución propuestas nuestras para facilitar nuestra labor —y la de la ONU— en el Mine Action, sobre todo con respecto a elementos novedosos provenientes de los tratados vinculados a esta área, además de responder a las preguntas que nos pudieran formular. El común denominador era lenguaje extraído del APII y el Protocolo V, pero los Estados que no era parte en la Convención de Ottawa o en la CCM se negaban a incluir lenguaje prohibiendo las minas antipersonales o las municiones de racimo e, incluso, a la mención misma a estos tratados.

No obstante lo dicho anteriormente, la resolución de la Asamblea General de la ONU de ese año sobre el Mine Action (A/RES/64/84) trajo un elemento novedoso, inexistente en resoluciones previas, que habría de generarnos mucho trabajo y dolores de cabeza en los meses y años siguientes. Uno de los párrafos de la resolución decía lo siguiente; “(...) y subraya la necesidad de que se realice una evaluación exhaustiva e independiente del alcance, la organización, la eficacia y el enfoque de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas.”.

UNMAS como punto focal de la ONU para el Mine Action asumió la responsabilidad de identificar quién, cómo y con qué dinero se llevaría a

cabo una tal “evaluación” y la tarea principal recaía en el director, Max Kerley, y en mí como jefe interino de Políticas, labor que iniciamos incluso antes de la aprobación de la resolución. Confiamos en que cualquier evaluación objetiva destacaría el importante papel de UNMAS para coordinar los esfuerzos en Mine Action del sistema de la ONU. Contratamos finalmente a la Dependencia Común de Inspección (JIU) de la ONU para realizar la evaluación.

El JIU contaba con algunos fondos que podían emplearse en la evaluación, pero el grueso de la evaluación fue cubierto por el Fondo Fiduciario para el Mine Action, que UNMAS administraba. A fin de evitar se pusiera en cuestión nuestra idoneidad, dejamos al JIU realizar libremente su evaluación con la menor interferencia posible. Finalmente, el informe fue emitido, pero fue una enorme decepción para nosotros. La calidad del informe fue mediocre y la metodología seguida no parecía tampoco la más apropiada ni la más neutral. Sin dejar mal a UNMAS, el informe claramente favorecía la aproximación del PNUD, priorizando el desarrollo de las capacidades nacionales por encima de la atención humanitaria de urgencia. Intuimos que el PNUD y un Estado, posiblemente Noruega, abiertamente hostil a UNMAS, habrían confabulado para rendir este resultado.

UNMAS continuó liderando el Mine Action dentro de la ONU y recibiendo contribuciones voluntarias para nuestras actividades. Algunos donantes importantes en Mine Action reaccionaron negativamente al informe, indicando, por ejemplo, que nunca fueron consultados por el JIU. La evaluación, se suponía, serviría para elaborar la nueva estrategia de las Naciones Unidas en Mine Action, puesto que la estrategia existente de la ONU para este sector concluía en 2010. Sin embargo, la evaluación del JIU no fue considerada, por el IACG-MA, suficientemente buena como para ayudar en la labor de producir la nueva estrategia.

Lo que realmente ayudó al desarrollo de la nueva estrategia fue un ejercicio llevado a cabo por el IACG-MA en su conjunto de revisión de la implementación de la estrategia vigente. No me explayaré en esto puesto que, si bien participé en este interesante ejercicio, yo ya me encontraba de vuelta en Ginebra, habiendo concluido mi función como jefe interino de Políticas en Nueva York. Este proceso de revisión tomó tiempo y la nueva estrategia de la ONU para el Mine Action fue aprobada recién en 2013. La nueva estrategia creó un mecanismo para monitorear y evaluar perma-

nentemente las acciones de la ONU en Mine Action, el que empezó a funcionar en 2014.

A mediados de 2010, el director de NMAS, convencido del valor de tener una oficina en Ginebra, decidió elevar la categoría de esta. Decidí entonces volver a Ginebra en diciembre de ese año. El encargo especial que recibí del director fue el de operativizar la función que tenía UNMAS como coordinador del área de responsabilidad para Mine Action dentro del llamado General Protection Cluster, liderado por el ACNUR, también en Ginebra.

Los dos años pasados en Nueva York fueron sumamente intensos, el espectro de las tareas en que me vi involucrado fue muy amplio, como lo señalé anteriormente. Viajaba frecuentemente a Ginebra, para participar en reuniones pertinentes al Mine Action, lo que me permitió visitar a mi familia, que residía en esa ciudad, con frecuencia, además de durante las vacaciones. Sin embargo, no fue sino algo después que comprendí el impacto emocional y psicológico duradero que mi ausencia en Ginebra tuvo en mi esposa e hijos.

Cabe mencionar que de vuelta a Ginebra continúe coordinando las intervenciones de la ONU en el marco de lo que llamábamos los tratados de Mine Action. Esas coordinaciones se hacían dentro del marco del IACG-MA coordinado por UNMAS, pero para efectos de nuestras intervenciones colectivas nos autodenominábamos el Equipo de las Naciones Unidas para el Mine Action (United Nations Mine Action Team o simplemente UNMAT).

Además de las intervenciones como UNMAT, en tanto que UNMAS nosotros organizábamos varias presentaciones en el marco de los dos protocolos de la CCAC con relevancia para nosotros (APII y Protocolo V). En el marco del APII nuestras presentaciones promovían una mejor comprensión del impacto de los artefactos explosivos improvisados (IED), que estaban dentro del ámbito de aplicación de este protocolo, pero con normas muy elementales.

En el marco del Protocolo V, UNMAS promovía la elaboración de una herramienta común para registrar el uso o abandono de artefactos explosivos durante los conflictos armados, a fin de facilitar el intercambio de información que permitiera acciones inmediatas de Mine Action luego del cese de hostilidades o, incluso, durante un cese el fuego. De esta manera,

se estaba instando a los Estados a aplicar de manera efectiva las obligaciones contenidas en el artículo 4 del PV con respecto al registro, retención y transmisión. El Protocolo V también promueve las buenas prácticas para asegurar la seguridad del almacenamiento de las municiones, tanto para evitar las explosiones espontáneas de depósitos de explosivos como para que las mismas puedan caer en manos de actores armados no estatales y emplearlas en actos terroristas. En 2011 se adoptaron las Guías de las Naciones Unidas para la seguridad de las municiones (International Ammunition Technical Guidelines), proceso que fue liderado por ODA, pero en el que UNMAS estuvo muy presente.

A mi retorno a Ginebra, el foco principal de mi trabajo estuvo en conseguir que el Mine Action se integrara de manera más sólida en la agenda humanitaria de la ONU y de la comunidad humanitaria en su conjunto. Aunque no directamente vinculada al desarme, esta tarea fue muy interesante para mí. Resulta que UNMAS, como entidad de DPKO, no era inicialmente vista por muchos en la comunidad “humanitaria” como una agencia humanitaria de la ONU, por su asociación con elementos militares. Sin embargo, con la reforma de la administración de la coordinación humanitaria de la ONU en 2005, que fue una iniciativa del secretario general Kofi Annan, se reconoce al Mine Action como un área de responsabilidad en aquellas emergencias humanitarias donde las partes en conflicto habían usado minas y otros artefactos explosivos. Dentro del marco de la reforma humanitaria se creó, entonces, el Sistema de Racimos (*clusters* en inglés) para facilitar la coordinación y la transferencia de comunicaciones entre actores trabajando en un mismo sector o “*cluster*”. Uno de esos *clusters* fue el de Protección. El líder de este *cluster* era el ACNUR y una de las áreas de responsabilidad fue el Mine Action, cuyo liderazgo fue otorgado a UNMAS, como ente coordinador de este sector dentro del sistema de la ONU. La reforma humanitaria brindó un marco para que UNMAS, pese a ser parte de DPKO, fuera considerado como otro actor humanitario (en lugar de uno militar).

Pero todo esto estaba más en el papel que en la práctica y había que crear en Ginebra un mecanismo para operativizar. Con la ayuda de mis colegas Chris Clark y Tekimit Gili, provenientes de programas de UNMAS en el terreno, preparamos los Términos de Referencia para el establecimiento formal del Área de Responsabilidad de Mine Action. Invitamos a participar en este esquema a un considerable número de expertos tanto

de la ONU como de las ONG de la comunidad humanitaria y otras especializadas en Mine Action, y la respuesta fue entusiasta.

Tuvimos la oportunidad de aplicar de manera efectiva este mecanismo durante el conflicto interno en Libia, a principios de 2011. Chris y Tekimit viajaron a Libia donde replicaron *in situ* una estructura asociada al Área de Responsabilidad creada en Ginebra. Rápidamente se movilizaron a lugares donde había gran cantidad de restos explosivos de guerra, es decir, artefactos explosivos sin estallar o abandonados que generaban un gran peligro para la población.

Esta experiencia se replicó, en adelante, en muchos lugares y demostró, sin atisbo de duda, la capacidad de liderazgo de UNMAS en materia de Mine Action. La relación con el PNUD y el UNICEF, que en un principio desafiaron este liderazgo poniendo observaciones a todo, mejoró sustancialmente debido a que, desde el terreno, los coordinadores humanitarios de la ONU (generalmente funcionarios de OCHA y del ACNUR) eran bastante receptivos al papel de UNMAS. A nivel de Ginebra, ACNUR estaba bastante contento con nuestro rol, porque al ser UNMAS parte del *cluster* global de Protección, que ellos lideraban, nuestros éxitos también los legitimaba frente a la comunidad internacional. Una gran aliada nuestra fue Louise Aubin, del ACNUR, coordinadora de este global *cluster*. Se logró posicionar a UNMAS como actor y miembro pleno de la comunidad humanitaria.

En 2011, Max Kerley, director de UNMAS, solicitó su pase a retiro, perdiendo un buen jefe y, en lo personal, un gran apoyo para mi gestión en Ginebra. Conociendo mi poca experiencia en el terreno, Max me llevó consigo a un viaje de unas dos semanas a visitar los programas de Mine Action que UNMAS tenía en Jartum (Sudan), Yuba (Sudan del Sur) y Al-Fashir (Darfur, en Sudan).

Con su partida, hubo un periodo de apatía en UNMAS, por la falta de una clara dirección, hasta el nombramiento de Agnes Marcaillou, en abril de 2012, quien venía de las canteras de ODA. Se inició un periodo muy difícil para UNMAS. Agnes tenía buena experiencia como “*fund raiser*”, lo que coadyuvó a incrementar las contribuciones voluntarias al Fondo Fiduciario que administrábamos, pero su temperamento autoritario con propios y ajenos no solo generó un gran malestar dentro de UNMAS (tanto en Nueva York y Ginebra como en los programas en terreno) sino que alienó la buena relación que teníamos con socios externos como con

los demás miembros del IACG-MA y también del Área de Responsabilidad de Mine Action.

La nueva directora nombró jefe de la oficina en Ginebra a una persona sin experiencia en el Mine Action, pese a que yo había estado a cargo de dicha oficina durante varios años. La persona nombrada resultó ser del estilo de la directora y sufrí de manera desgarradora lo que era el hostigamiento, la depresión y el *burnout*. Pese a buscar ayuda dentro del sistema para salir adelante, no la encontré. Encontré una salida para salvar mi reputación y mi salud en el programa piloto de las Naciones Unidas para la movilidad del personal. Mi colega y amigo Juan Pablo Vegas, quien entonces trabajaba para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) me alentó a presentar mi candidatura para este programa piloto, que me permitió entrar a trabajar a partir de 2016 en la MINUK.

Llegué a Pristina en septiembre de 2016, para sorpresa de todos, puesto que nadie me conocía en la misión y yo no tenía experiencia en operaciones de paz. El trabajo en la MUNIK fue muy estimulante y educativo, y fue desde todo punto de vista una gran experiencia. Me ayudó a levantar cabeza y a sentirme nuevamente valorado como profesional y como persona. Decidí que este era el momento de regresar a trabajar al Ministerio de Relaciones Exteriores, de volver a ser miembro activo del servicio diplomático de la República y de contribuir con mi experiencia en la ONU al desarrollo y ejecución de la política exterior peruana. Dejé Pristina en agosto y me dirigí a Lima para continuar mi carrera como miembro del servicio diplomático del Perú. Mi experiencia de trabajo en Kosovo no tuvo vinculación alguna con el desarme, por lo que no me referiré a esta etapa muy feliz y provechosa de mi vida profesional.

El desarme multilateral en el Ministerio de Relaciones Exteriores

Mi retorno al Ministerio de Relaciones Exteriores fue cuidadosamente preparado. En noviembre de 2017, durante un viaje de vacaciones a Lima, pido audiencia con el viceministro, embajador Nestor Popolizio, a quien anuncio mi intención de volver a la Cancillería luego de quince años de licencia y veinte fuera del Perú, y ofrezco trabajar en el área multilateral a cargo de alguna de las direcciones, lo que es bienvenido. Sin embargo,

al regresar a Lima no había direcciones disponibles en la Dirección General de Asuntos Multilaterales (DGM), por lo que me nombran asesor especializado en esa dependencia. El embajador Marco Balarezo, director general, compartía su entusiasmo por los temas del desarme multilateral y compartimos varias ideas sobre lo que, como Perú, podríamos llevar a cabo.

Me sorprendió, sin embargo, que la Cancillería ya no contaba con una Dirección de Desarme, como yo lo recordaba, si no que los temas del desarme multilateral se veían dentro de la Dirección de Seguridad y Defensa (DSD), bajo la Subdirección de Seguridad Internacional, Control y Desarme, y también en Contraminas, entidad dependiente también de DSD.

Lamenté constatar, asimismo, que el desarme multilateral ni siquiera era una prioridad en DSD, donde el foco de la atención estaba en el pilar de seguridad y defensa de los gabinetes binacionales con países vecinos. Luego de apoyar al director general en algunas tareas específicas y a la directora de Control de Drogas con otras, se me ofreció la Subdirección de Seguridad Internacional, Control y Desarme, en espera de que se desocupara alguna dirección en DGM. Acepté el cargo y lo asumí con entusiasmo. Más allá de una asistente secretarial, no contaba con personal dentro de la Subdirección, pero sí tuve el apoyo profesional y eficiente de la doctora Milagros Winkelried, experta en la materia y asesora para toda la DSD, por cuyo apoyo me siento muy agradecido.

De manera casi espontánea dividimos nuestros esfuerzos, la doctora Winkelried lideraría los temas vinculados a la Convención sobre las Armas Químicas (CAQ) y a aquellos relacionados con el Tratado de Comercio de Armas (ATT), que yo supervisaría en tanto que Subdirector; y yo me encargaría del tema de las armas biológicas, sobre el cual había muy poco desarrollo nacional, así como de esbozar posición nacional con respecto a dos temas de particular interés: el de los drones armados (también llamados vehículos armados no piloteados), sobre los que había muy poco avance en términos de regulación internacional, y el de las armas autónomas letales, asunto que se venía discutiendo en Ginebra en el marco de la CCAC, con miras a avanzar hacia un mandato de negociación.

La Subdirección se encargaba de muchos otros asuntos y la oficina mantenía una comunicación permanente y estrecha con nuestras misiones en Nueva York, Ginebra y la embajada en Viena. Con la misión en

Nueva York coordinábamos posiciones nacionales con respecto a proyectos de resolución para la Asamblea General de la ONU a debatir en la Primera Comisión. Uno de los asuntos más interesantes eran los vinculados a la ciberseguridad, los ciberataques y la ciberdefensa. También aportábamos algunos elementos para discusiones en el Consejo de Seguridad, de la que el Perú era miembro en ese entonces. En 2019, durante la presidencia del Perú del Consejo de Seguridad, se organizó en Nueva York un interesante debate general sobre la problemática de los drones armados.

Con nuestra misión en Ginebra coordinábamos principalmente asuntos relacionados con las armas letales autónomas, también conocidas como los “robots asesinos”, que se debatían en el marco de la CCAC. Aunque hasta la actualidad no existen armas totalmente autónomas, los avances de la tecnología militar se dirigen rápidamente a conseguirlo. Esto genera problemas desde el punto de vista del DIH, ya que no permiten asegurar una correcta aplicación de los principios de discriminación y de precauciones en el ataque.

Con nuestra embajada en Viena coordinábamos asuntos relacionados con nuestra membresía en el OIEA, la Organización Internacional de la Energía Atómica, tanto en lo que respecta a posiciones políticas, como por ejemplo con relación al desarrollo nuclear en Irán, como con respecto a la cooperación e intercambio bilateral en el campo de los usos pacíficos de la energía nuclear, por lo que estábamos en estrecho contacto con el Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN).

Una de las tareas más interesantes desde el punto profesional en este periodo fue el proceso para la creación de un comité nacional para la aplicación nacional de la Convención sobre las armas biológicas (CAB), que no existía y queríamos crear a la manera del comité nacional existente para la CAQ. Avanzamos mucho en la elaboración de un proyecto de norma sobre el particular con la participación de representantes de otros sectores, todos ellos muy comprometidos en la tarea. Ajustar el texto de los artículos identificados a la normativa que manda el CEPLAN ocupaba gran parte de los trabajos. No pude continuar presidiendo este ejercicio debido a mi cambio de puesto en la Cancillería.

En fin, la labor como subdirector de Seguridad Internacional, Control y Desarme fue bastante intensa y me permitió actualizarme en muchos asuntos de la agenda internacional en la materia. Con el respaldo del em-

bajador Balarezo elevamos a la Alta Superioridad un *memorandum* sustantivo de la DGM con recomendaciones dirigidas a elevar el estatus del desarme multilateral dentro de la Cancillería y de la política exterior peruana. Lamentablemente, este esfuerzo no tuvo ninguna repercusión en la alta superioridad, razón por la cual decidí buscar trabajo en otras áreas del ministerio, donde mi contribución pudiera tener un mayor impacto y representar un valor agregado para nuestra política exterior.

Así me fue ofrecido la dirección de Límites en la Dirección General de Soberanía y Límites (DSL), asumiendo como director en octubre de 2019, despidiéndome, al menos funcionalmente, del desarme, al que desde diferentes espacios dediqué dos décadas de mi vida profesional.

Conclusiones

Estimo que esta experiencia ha sido enriquecedora y que me permite, con cierta legitimidad, expresar algunas ideas y recomendaciones con respecto a la política exterior en este campo.

En primer lugar, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene un gran margen de iniciativa en materia de desarme multilateral, que creo no ha sido suficientemente aprovechando, al menos en las últimas décadas. Ciertamente, otros sectores deben ser consultados sobre el particular, pero no únicamente Defensa e Interior, como pudiera uno pensar, sino también otros como Justicia e Interior. Tratándose de la aplicación de normas contenidas en los tratados internacionales sobre la materia del desarme, el Perú es Estado parte en prácticamente todos estos, por lo que concierne a nuestro país, por medio de la Cancillería, exigir y defender la correcta aplicación de dichas normas, promover la universalización de los tratados pertinentes e incluso condenar abiertamente y sin ambages cuando dichas normas son violadas o menoscabadas por otros Estados. Lo mismo se puede decir con respecto al respeto o violación de las normas consuetudinarias del derecho internacional humanitario aplicables al empleo de armas.

Considero que el Perú tendría que ser más activo y afirmativo a la hora de defender el DIH y condenar las violaciones al DIH en los conflictos armados que tienen lugar en la actualidad, denunciando, por ejemplo, el uso de minas antipersonal o de municiones de racimo o el empleo de armas poco precisas en zonas urbanas o directamente contra la población y

la infraestructura civil. Cuánto más necesarias son estas denuncias cuando el DIH se ve desafiado abiertamente, sino olvidado en los conflictos. No necesitamos que un Estado poderoso o una organización internacional se exprese primero para considerar recién secundar alguna declaración o pronunciamiento sobre dichas violaciones.

He destacado también en este documento la relación directa que tiene el desarme multilateral, entendido en su forma más amplia, con el DIH y con los DD. HH. No se trata de una relación menor, puesto que el correcto empleo de las armas o su prohibición tiene un impacto positivo en la población civil —y en muchos casos también en los combatientes al evitar daños superfluos— durante los conflictos armados e incluso luego del cese de las hostilidades. El conjunto de las normas sobre el desarme multilateral forma parte del DIH, antes llamado derecho de la guerra, porque son normas humanitarias, que reflejan la evolución de la esencia y de la dignidad de la persona humana.

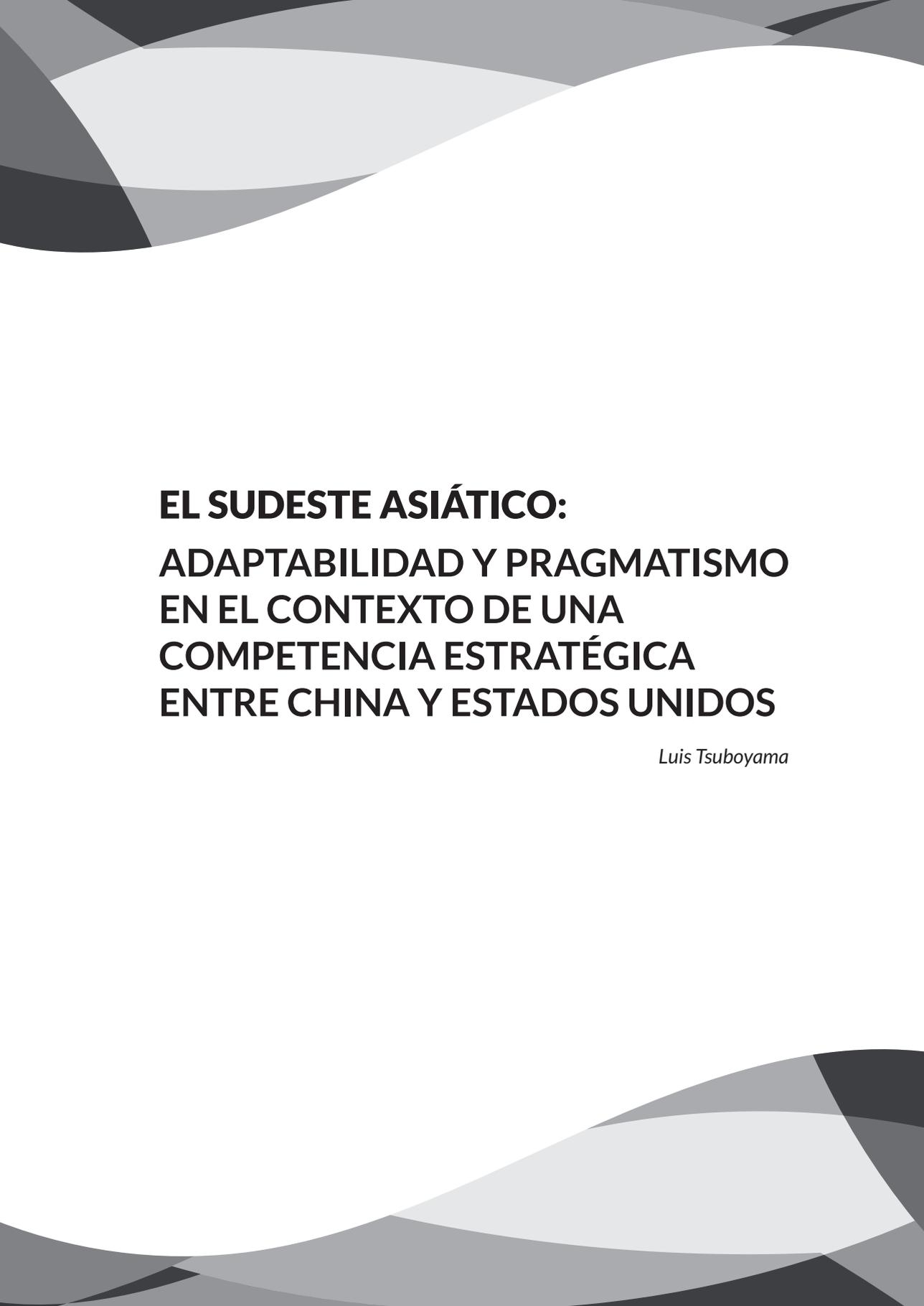
Una fuente valiosísima de inspiración para llevar la política exterior peruana en materia de desarme es la Agenda para el Desarme que presentara el secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, en octubre de 2018, titulada “Asegurando nuestro futuro común”.

No respaldo, por lo tanto, la desaparición de la antigua Dirección de Desarme de la Cancillería para subsumir esta importante temática dentro de una Subdirección con tan pocos recursos humanos y con una limitada capacidad de influir en la política exterior peruana.

Es más claro que nunca que en los tiempos actuales la paz y la seguridad internacionales constituyen importantes desafíos para la humanidad. El Perú goza de un cierto reconocimiento internacional en este campo, debido a sus posturas principistas y por su apego al derecho internacional. El Perú cuenta con los elementos necesarios para ejercer un liderazgo no únicamente regional sino internacional en materia de desarme, como lo ejemplificado en el caso de las minas antipersonal y de las municiones de racimo, el que se puede extender a otras áreas relacionadas con el desarme. Es por lo tanto no solo legítimo hacerlo, sino, incluso, creo yo imperativo desde un punto de vista humanista.

Soy del parecer que el paso por una organización internacional es una experiencia que debiera ser motivada por el Ministerio de Relaciones Ex-

teriores, ya que permite conocer su *modus operandi* y entender más cabalmente las posiciones de los demás Estados, y servirse de ese bagaje más adelante, a su retorno al servicio diplomático de la República, para perfilar mejor las posiciones del Perú en su política exterior. Tiempo atrás, al menos en el papel, se consideraba como un lineamiento de la política exterior del Perú la colocación, si cabe el término, de ciudadanos peruanos al interior de la burocracia de los organismos internacionales. Estimo que esto es válido aún hoy en día y que los diplomáticos peruanos están particularmente bien preparados para hacer de ese lineamiento una realidad, en gran provecho para nuestro país.



**EL SUDESTE ASIÁTICO:
ADAPTABILIDAD Y PRAGMATISMO
EN EL CONTEXTO DE UNA
COMPETENCIA ESTRATÉGICA
ENTRE CHINA Y ESTADOS UNIDOS**

Luis Tsuboyama

EL SUDESTE ASIÁTICO: ADAPTABILIDAD Y PRAGMATISMO EN EL CONTEXTO DE UNA COMPETENCIA ESTRATÉGICA ENTRE CHINA Y ESTADOS UNIDOS

Luis Tsuboyama³³

Introducción

El presente artículo propone una reflexión respecto a un área geográfica del Asia Pacífico que ha merecido poca atención en nuestra política exterior, el Sudeste Asiático. Este es un espacio relevante en el actual contexto de competencia geoestratégica internacional, lugar de tránsito de las principales rutas marítimas de bienes, servicios y energía, representando un amplio mercado de 650 millones de personas y que se proyecta como la cuarta economía global hacia el 2030, deviniendo igualmente en fuente importante de conocimiento e innovación.

En el actual escenario de competencia global entre la potencia dominante y la potencia emergente, resulta fundamental para el Perú observar las acciones que se llevan a cabo respecto a esta situación, en cada uno de los 11 países que forman parte del Sudeste Asiático³⁴, manteniendo al mismo tiempo un delicado balance entre Beijing y Washington.

Si bien nuestro caso, particular y regional, no es igual a la que enfrenta el Sudeste Asiático, interesantes lecciones y experiencias se pueden recoger para afrontar el dilema geopolítico que se vislumbra para el Perú a futuro, debido al contexto de tensión antes referido.

De igual manera, dicha región representa una oportunidad de proyectar nuestros intereses —reforzada a partir de la adhesión peruana al Tratado de Amistad y Cooperación con el Sudeste Asiático (TAC) el 2019—, así como para encontrar puntos de convergencia en asuntos regionales o globales de interés común, sean estos a través de foros como el

³³ Para la preparación del presente artículo utilicé mi experiencia personal, académica y profesional en Japón, Singapur, Vietnam, Indonesia y China, con la certeza que tengo sobre la necesidad de profundizar nuestro conocimiento del Asia Pacífico, en general, y del Sudeste Asiático, en particular; por las razones que se explican en la introducción. Igualmente, las apreciaciones y comentarios vertidos en el presente documento son de mi exclusiva responsabilidad.

³⁴ Los países del Sudeste Asiático son Brunéi Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, y Vietnam, que conforman la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN). A estos se suma Timor Este.

APEC³⁵, en acuerdos similares al CPTPP, DEPA o RCEP³⁶, o en materias sociales y medioambientales, entre otros.

El Sudeste Asiático frente a China y Estados Unidos

Muchos consideran el resurgimiento de China como un hecho geopolítico trascendental y que Estados Unidos poco o nada puede hacer para modificar dicha trayectoria. Otros creen que China no está buscando reemplazar al poder hegemónico actual, sino más bien reclamando algo de la centralidad que disfrutó en Asia antes del avance colonial de Occidente, restaurando su lugar anterior y natural en el centro del orden asiático.

Habría que tener en cuenta que China es precisamente una de las naciones que más se ha beneficiado de la hegemonía mundial estadounidense y lo que buscaría es establecer un orden que refleje sus crecientes intereses, suerte de una "Pax Sinica" en reemplazo de la "Pax Americana", con un nuevo sistema de gobernanza global, una estrategia conocida como "diversificación de cartera".³⁷

Un hecho interesante que refleja el cambio de rumbo chino en su política exterior fue la declaración del entonces ministro de Relaciones Exteriores, Yang Jiechi, a sus pares que participaban en la apertura del 17.º Foro Regional de la ASEAN (Hanói, julio de 2010), declarando que "China es un país grande, y otros son países pequeños, y eso es un hecho". Posteriormente, el presidente Xi Jinping, al dirigirse al XIX Congreso Nacional del Partido Comunista Chino (PCCh) en octubre de 2017, señaló que se estaba iniciando una "nueva era" en la que China ocuparía un lugar central en el mundo.

Esta llamada a la restauración de la riqueza y poder históricos chinos, después de un largo período de desunión y debilidad, forma parte de la na-

³⁵ APEC, por sus siglas en inglés, es el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico, del cual el Perú es miembro desde 1998.

³⁶ CPTTP, por sus siglas en inglés, es el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, ratificado por el Perú en julio de 2020. También se viene evaluando la pertinencia de una futura membresía en el *Digital Economic Partnership Agreement* (DEPA) y el *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP).

³⁷ Evan Feigenbaum, *Reluctant Stakeholder: Why China's Highly Strategic Brand of Revisionism is More Challenging Than Washington Thinks*, en <https://macropolo.org/analysis/reluctant-stakeholder-why-chinas-highly-strategic-brand-of-revisionism-is-more-challenging-than-washington-thinks/>, Macro Polo, Paulson Institute, 27 de abril de 2018.

rrativa construida por el PCCH de victimización o lo que denomina el “siglo de la humillación”, correspondiente al período de subyugación por parte de las potencias imperiales occidentales (y Japón), que comenzó con la Guerra del Opio (1839-1842) y terminó con el establecimiento de la República Popular China en 1949³⁸.

Los vínculos de China en el Sudeste Asiático no son nuevos y se remontan a milenios, resultado del constante flujo comercial que trajo consigo también influencias políticas, sociales y culturales. Ciertamente, hoy las dinámicas en el Sudeste Asiático son totalmente diferentes a la situación que acontecía en dicha región en siglos anteriores, contándose con un renovado sentido de orgullo e identidad, promovido en gran parte por esquemas recientes de cooperación e integración regional, que han permitido a la región alcanzar niveles de crecimiento y bienestar sin precedentes, reducción de la pobreza y una progresiva disminución de la disparidad en sus niveles de desarrollo³⁹.

Los países del Sudeste Asiático reconocen la centralidad de China, una realidad que no pueden ignorar y mucho menos desafiar abiertamente, y son también conscientes de su vulnerabilidad, sobre todo porque conocen que siempre serán ellos los primeros en verse afectados por cualquier acción que adopten.

En ese aspecto, la actual potencia dominante, Estados Unidos, brinda colectivamente un fuerte contrapeso al creciente poder e influencia de China, lo que no necesariamente quiere decir que el Sudeste Asiático abrace rápidamente el planteamiento de un estándar único y universal de desarrollo político y económico.

Existe un cansancio en las élites regionales respecto al aura mesiánica y excepcional de cómo se ve, proyecta y vincula Estados Unidos con

³⁸ La mentalidad de víctima es un legado de la historia moderna china, convirtiéndose en parte de la retórica que utiliza el PCCh cuando se refiere a Estados Unidos y Japón. El académico chino Wang Chong de la *Zhejiang International Studies University* realiza un mayor desarrollo al respecto en *Grievances against the US? The Chinese need a mindset change*, en <https://www.thinkchina.sg/grievances-against-us-chinese-need-mindset-change>; que debería complementarse con los comentarios del investigador John Lee del Hudson Institute, quien señala que China se ha beneficiado enormemente de la presencia económica occidental (y japonesa) en los últimos 40 años, sin la cual, su desarrollo económico no hubiera sido posible, en John Anderson, 11.08.2021, *Dr. John Lee, Rising Tensions with China*, <https://www.youtube.com/watch?v=r7SKA0bJWmQ>

³⁹ Kuroda, H (2006), “Toward an Integrated, Poverty-Free, and Peaceful East Asia” en <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.624.8769&rep=rep1&type=pdf>

el resto del mundo, así como sobre la idea que el estilo de vida estadounidense es “el destino último de la humanidad”⁴⁰.

Estados Unidos llegó relativamente tarde al Sudeste Asiático⁴¹. Al margen de la experiencia colonial en las Filipinas (1899-1946), Washington solo se hizo presente en la región tras la fundación de la República Popular China (1949), la guerra de Corea (1950-1953) y la guerra en Vietnam (1955-1975).

No es hasta la administración de Barack Obama y el lanzamiento del denominado “pivote” o “reequilibrio” hacia Asia⁴², que la región volvió a recibir la atención que le correspondía. La presencia estadounidense fue bienvenida frente a una China en ascenso y cada vez más asertiva. Sin embargo, la decisión de retirarse del Acuerdo Transpacífico, los exabruptos del expresidente Trump y el manejo de la pandemia del COVID-19, hicieron que Estados Unidos se replegara del Asia Pacífico, sin que la actual administración Biden haya dado señales de un cambio sustancial, salvo acciones sin mayor impacto real como esperan los líderes regionales, como reflejó el pobre resultado de la Cumbre especial ASEAN-Estados Unidos de mayo de 2021, con el lanzamiento del “Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF)” que ofrece diversas y difusas ofertas económicas de cooperación pero no lo que más le interesa a los países de la ASEAN, el acceso al mercado estadounidense.

Estos altos y bajos de la política exterior estadounidense hacia el Sudeste Asiático, a diferencia de la constancia china, reflejan la falta de un compromiso político serio y sistémico en su estrategia de relacionamiento con la región. La ambivalencia e inconsistencia constituyen un problema de credibilidad con serias implicaciones políticas, como lo demuestra la percepción que tienen los líderes regionales de que Washington no quiere que nadie domine el Sudeste Asiático excepto ella misma.

Siendo este el contexto, un posible conflicto entre las grandes potencias no se descarta. La crisis en el estrecho de Taiwán, la modernización de la

⁴⁰ Andrew Bacevich, *The Age of Illusions: How America Squandered its Cold War Victory* (New York: Metropolitan Books, 2020).

⁴¹ Como resultado de la guerra hispano-americana, España perdió Cuba, Puerto Rico, Guam y las Filipinas, que pasaron a ser dependencias coloniales de Estados Unidos. El colonialismo estadounidense en las Filipinas se caracterizó por ser autoritario y represivo; eliminando todo intento proindependentista, y ejerciendo un dominio cultural que es visible hasta la fecha.

⁴² Hillary Clinton, *America's Pacific Century*, Foreign Policy, October 11, 2011.

capacidad militar japonesa o las alianzas como el AUKUS⁴³ o el QUAD⁴⁴ son resultado de este extendido temor en la región.

Mientras China ha dedicado recursos ingentes en expandir su capacidad militar, incluyendo armas nucleares e hipersónicas, así como cultivar su relación con Rusia; Estados Unidos se muestra distraído en varios frentes, sin una clara idea de cómo mantener su hegemonía. Frente a ello, algunos países del Sudeste Asiático vienen realizando acciones a fin de “gestionar esta competencia estratégica”⁴⁵.

La revisión de los casos de Singapur, Vietnam e Indonesia me permite analizar brevemente cómo cada país viene generando estrategias de gestión y vinculación con las dos potencias, partiendo por los antecedentes históricos, políticos y económicos que cada uno de ellos ha mantenido con China y Estados Unidos. La selección de estos países no es aleatoria, responde a la experiencia personal que me permite tener una perspectiva particular de la situación a fin de compartirla en este artículo.

Adicionalmente, es relevante incluir a la ASEAN, organización catalizadora de la cohesión regional de sus miembros en el objetivo del desarrollo económico, estabilidad y plataforma de diálogo con las principales potencias, que difícilmente alcanzarían de manera individual, especialmente los países de menor desarrollo. Al mismo tiempo es importante mencionar cómo la ASEAN busca mantener un balance entre las dos potencias, salvaguardando sus intereses estratégicos, como se refleja en el “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific (AOIP)”, evitando verse obligada a adoptar una u otra posición que puede poner en riesgo su centralidad.

Singapur

Singapur es una ciudad-Estado multicultural, integrada por una mayoría étnica china, con importantes minorías malaya e india, caracterizada por tener una administración ordenada, eficiente y competitiva, que es

⁴³ Alianza estratégica militar entre Australia, Estados Unidos y el Reino Unido para el Indo-Pacífico.

⁴⁴ Diálogo cuadrilátero de seguridad, que es una alianza estratégica diplomática entre Japón, Estados Unidos, Australia e India para el Indo-Pacífico.

⁴⁵ El ex primer ministro australiano Kevin Rudd, gran conocedor de China, plantea esta propuesta en su reciente libro *The Avoidable War: The Dangers of a Catastrophic Conflict between the US and Xi Jinping's China*, Hachette Book Group, New York, 2022

consciente de la vulnerabilidad geográfica que su ubicación les genera frente a sus gigantes vecinos musulmanes: Indonesia y Malasia⁴⁶.

Como otros países del Sudeste Asiático, Singapur se debate entre Estados Unidos, su aliado más importante en materia de defensa, y China, su principal socio económico. Esta tensión se ve amplificada por los "valores asiáticos" sobre los que se ha construido la nación⁴⁷, que alcanzó su independencia en 1965, luego de separarse de Malasia.

Desde su independencia, Singapur ha estado gobernada por el *People's Action Party* (PAP), que, en sus inicios, representaba los intereses de la elite local, china y anglófila, buscando establecer un modelo de capitalismo dirigido por el Estado. Sin embargo, esto no significó un mayor avance del liberalismo político y el desarrollo de una cultura democrática en términos occidentales. El PAP ha mantenido un férreo control de las instituciones políticas y civiles del país, a lo que los analistas denominan *nanny State*, o sistema paternalista y autoritario⁴⁸.

Los líderes de Singapur son conscientes de que estos logros se encuentran sometidos a riesgos permanentes y que el autoritarismo pragmático que se practica en la isla debe ir acompañado, también, de una verazada política exterior.

Desde el fin de la Guerra Fría, Singapur ha adoptado políticas de seguridad que le han permitido fortalecer su relación con Estados Unidos. Al mismo tiempo, gracias a la visión y habilidad de sus dirigentes, especialmente Lee Kuan Yew, Singapur se convirtió en facilitador del diálogo entre la China post-Mao y Occidente, sirviendo como inspiración y modelo

⁴⁶ El primer ministro Lee Kuan Yew en un discurso pronunciado en 1966 señaló "*In a world where the big fish eat small fish, and the small fish eat shrimps, Singapore must become the poisonous shrimp*".

⁴⁷ Los "valores asiáticos" plantean básicamente que los derechos humanos no son universales, el grupo prima sobre el individuo, que los derechos económicos y sociales prevalecen sobre los políticos, y se subraya el principio de no interferencia en asuntos domésticos. El concepto, defendido por Lee Kuan Yew y otros líderes regionales fue cuestionado en otras partes de Asia como Taiwán y Corea, que paralelamente apostaban por la democracia y libertad. En HOON, Chang Yau (2004), *Revisiting the Asian Values Argument used by Asian Political Leaders and its Validity*. *Indonesian Quarterly*, 32(2), 154-174, https://ink.library.smu.edu.sg/soas_research/833/

⁴⁸ Mientras que el gobierno de Singapur sostiene que es "un estado totalmente democrático", Freedom House otorga a su democracia una puntuación de 47 sobre 100 (2022), calificándola solo de "parcialmente libre", <https://freedomhouse.org/country/singapore/freedom-world/2022>

de desarrollo a varios jefes chinos, incluyendo Deng Xiaoping⁴⁹ por su particular sistema de capitalismo y autoritarismo.

Singapur está ubicada en uno de los cruces marítimos más importantes del comercio mundial, realidad geopolítica vital para su supervivencia como nación. Sus gobernantes son conscientes de ellos y las ventajas y desventajas de esta situación, que a su vez atrae la atención simultánea de China y Estados Unidos, en la proyección y defensa de sus propios intereses. A este hecho, se suma también el tema de la “cuestión china” y el rol que los descendientes de los inmigrantes chinos han cumplido en el devenir político, económico, social y cultural del país. A diferencia de otras naciones del Sudeste Asiático, la experiencia positiva y la contribución de esta mayoría a la formación y desarrollo exitoso de Singapur como nación contrasta sustancialmente con la de los países vecinos, excepto tal vez por Tailandia⁵⁰.

Es importante señalar que Singapur se ha convertido, a lo largo de los años, en el aliado más comprometido de Estados Unidos en la región, fortaleciendo su relación con Washington a través de la suscripción de acuerdos de defensa, adquisición de armamentos⁵¹, así como acoger la mayor base militar estadounidense en el Sudeste Asiático.

Al mismo tiempo, Singapur también ha sido muy cuidadosa de no enfrentar a China, manteniendo su posición como el interlocutor más creíble que Beijing tiene en el Sudeste Asiático e, inclusive, también ha firmado acuerdos en defensa y seguridad, si bien no en los términos y alcances de los que existen con Estados Unidos.

⁴⁹ Ezra Vogel, autor del libro *Deng Xiao Ping and the Transformation of China* (2013), señala que el líder chino admiraba lo que Lee había logrado en Singapur, buscando replicar ese modelo en su país. Sin embargo, el resultado fue que el modelo no era el apropiado para China. Las acciones de Xi Jinping frente a las restricciones económicas emprendidas contra la iniciativa empresarial, la ausencia de un sistema judicial independiente y las limitaciones existentes al estado de derecho confirman esta apreciación.

⁵⁰ Para mayor desarrollo sugiero el libro de Sebastian Strangio, *In the Dragon's Shadow: Southeast Asia in the Chinese Century*, Yale University Press (September 2020).

⁵¹ Desde el 2016 al 2021, Singapur ha negociado adquisiciones de material de defensa por US\$ 40 mil millones con Estados Unidos, y es el único país de la región que cuenta con jets F-35B. En Richard Heydarian, *How poisonous shrimp Singapore became US' undeclared ally in Asia*, en <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3158328/how-poisonous-shrimp-singapore-became-us-undeclared-ally-asia> accedido el 20.05.2022.

Singapur también se ha distanciado de la estrategia del Indo-Pacífico Libre y Abierta (FOIP), por temor a que pueda quitar a la ASEAN su posición de centralidad y más bien lleve a una división de la región.

Todos estos hechos, sobre todo el de vulnerabilidad, han obligado a Singapur a desarrollar una política exterior muy pragmática y asertiva, otorgando prioridad a su seguridad, y utilizando el multilateralismo y la cooperación regional como elementos efectivos de su diplomacia⁵².

Recogiendo las declaraciones del primer ministro Lee Hsien Loong, se podría afirmar que Singapur considera que Estados Unidos debe aceptar la creciente relevancia de China en la región e integrar las aspiraciones chinas dentro del actual sistema de gobernanza global⁵³.

Vietnam

El origen del centro civilizacional de Vietnam ha sido la delta del río Rojo, en la cual se establecieron diversas entidades políticas autóctonas, que forjaron una identidad propia y diferenciada de sus vecinos, incluyendo China. Sin embargo, es esa cercanía geográfica la que determina que sea Vietnam la nación más expuesta en el Sudeste Asiático al sello de la civilización china y sus tendencias expansionistas, generando la histórica suspicacia y recelo que existe entre los vietnamitas respecto a los chinos.

China ocupó lo que hoy es el norte del actual territorio de Vietnam el año 111, iniciando un lento proceso de asimilación confucionista. Luego de expulsar a los chinos de su territorio el 938, los líderes del norte vietnamita empiezan su expansión hacia el sur poco habitado, ocupando las tierras del Mekong y llevando consigo su bagaje político y cultural.

Estos dos hechos han determinado las diferencias que se pueden identificar entre el norte y el sur de Vietnam. Hanói permanece como el centro político y cultural del país, y sus habitantes —como los del resto del

⁵² Es interesante señalar que, como parte de sus acciones diplomáticas, Singapur organiza y acoge anualmente, en cooperación con *The International Institute for Strategic Studies* (IISS), la conferencia de seguridad más importante del Asia Pacífico denominada “*Shangri-La Dialogue*”, que sorprendentemente no ha suscitado mayor interés entre los países latinoamericanos a excepción de Chile.

⁵³ IISS Shangri-La Dialogue, 2019, Keynote Address by Lee Hsien Loong, Prime Minister of Singapore, <https://www.iiiss.org/press/2019/pm-lee-sld-keynote-china-us>, accedido el 20.05.2022.

norte— son vistos como circunspectos, conservadores, reservados, privilegiando al grupo sobre el individuo y con gran interés en el desarrollo intelectual. Los del sur son más bien industriuosos, orientados al comercio, con iniciativa, eclécticos en sus pensamientos, y más abiertos y críticos con la autoridad, lo cual es visible en la urbe de Ho Chi Minh (ex Saigón). Pero más allá de los estereotipos y diferencias, lo que sí es indudable es el sentimiento de identidad única vietnamita que los caracteriza.

De otro lado, tres hechos históricos determinaron el devenir del Vietnam contemporáneo. El primero abarca la etapa de la colonización francesa, que devino en un largo y doloroso proceso de independencia, y, finalmente, la guerra contra Estados Unidos.

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, Francia empezó su penetración en el Sudeste Asiático, estableciéndose en Laos, Camboya y Vietnam, creando la colonia de Cochinchina (Saigón), y los protectorados de Tonkín (Hanói) y Annam (Hue). Esto trajo consigo algunos elementos de modernidad, desarrollo urbano y vinculación al comercio global mediante la exportación de arroz, caucho y azúcar; pero, a su vez, creó una suerte de divisionismo administrativo, económico y social entre Saigón, por un lado, y Hanói, por el otro, lo cual determinaría el curso de la historia vietnamita contemporánea y la formación del Vietnam socialista que conocemos hoy.

La Segunda Guerra Mundial fue una experiencia calamitosa para el Vietnam colonial, con pobreza y hambruna extendida, especialmente en el norte, situación que permitiría al *Vietminh*, frente unido del Partido Comunista de Vietnam y dirigido por Ho Chi Minh, tomar el poder en 1954 y expulsar a los franceses.

Sin embargo, el país fue dividido en el paralelo 17, con un norte comunista y el sur apoyado por Estados Unidos. Esta separación generó el surgimiento del *Vietcong*, que, luego de 20 años de conflicto, derrotaría a los estadounidenses en 1975, permitiendo el establecimiento de la República Democrática de Vietnam unificada.

En 1979, China intentó invadir (nuevamente) Vietnam en una breve guerra de la que rara vez se menciona en el discurso oficial. Sin embargo, la población en general, especialmente en el norte, observa con recelo toda acción china con respecto a su país y los gobernantes vietnamitas manifiestan una preocupación perenne, estando siempre ansiosos por

mantener una relación pacífica, sin que esto signifique poner en riesgo su soberanía e independencia.

Es por ello que Vietnam se ve a sí misma en la primera línea de una posible política expansionista china en el Sudeste Asiático y, debido a su proximidad, está obligada a hacer frente a las pretensiones marítimas de Beijing en el Mar del Sur de China, llevándola inclusive a buscar un fortalecimiento de sus relaciones con Estados Unidos.

En la década del 80, la economía vietnamita estaba en ruinas, con gente empobrecida y cansada de la guerra. Desde la implementación del *doi moi* o renovación (1986)⁵⁴, la economía de Vietnam creció continuamente por más de 30 años, logrando al mismo tiempo una sustancial reducción de la pobreza y el surgimiento de una floreciente clase media, generándose las contradicciones propias de un modelo político socialista y una economía capitalista.

Uno de los pilares de la reforma económica fue la orientación al mercado externo y a las exportaciones, que paradójicamente originó también una dependencia con el vecino del norte. Vietnam importa de China muchos de los bienes intermedios necesarios para generar su propia exportación, lo que ha ocasionado un déficit comercial de \$ 34 mil millones (2019). La presencia china también es visible en el financiamiento y construcción de proyectos de infraestructura, creando una difícil situación para Hanói, ya que cualquier interrupción en dicha relación tendría un mayor impacto en Vietnam que en China⁵⁵. Esta posibilidad es real, considerando la diplomacia coercitiva que China ha aplicado con Australia, Filipinas, Corea, Noruega o Lituania.

Compensar estas amenazas a su seguridad y reducir la dependencia que tienen con China se han convertido en las prioridades de los vietnamitas, ampliando, bajo una “política exterior multidireccional” lazos comerciales y de seguridad con Rusia, Japón, India o Corea, pero teniendo

⁵⁴ Reforma que significó el tránsito de una economía centralizada a una de mercado, con efectos en otros aspectos sociales, culturales y educativos, pero sin un correlato político.

⁵⁵ Analistas consideran que una paralización del comercio y las inversiones china en Vietnam, afectarían hasta en un -10 % el PBI nacional. Bich T. Tran, “Vietnam Continues Efforts to Reduce Trade Dependency on China”, ISEAS Perspective 2021/114 en <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-114-vietnam-continues-efforts-to-reduce-trade-dependence-on-china-by-bich-t-tran/>

cuidado de no adoptar ninguna iniciativa que pueda crear susceptibilidades a China o que esta vea hostil a sus intereses.

Sin embargo, el principal seguro de Vietnam contra China es Estados Unidos, país con el cual elevó su relación a una de “asociación integral” (2013), a partir del cual mantiene una nutrida agenda bilateral, en materia de cooperación en los campos económico, comercial, prevención y control del COVID-19 y cambio climático.

Desde la perspectiva de Washington, tener a Hanói de su lado impide que China se aventure más en el Mar del Sur de China y las rutas marítimas, confirmando también la relevancia que Estados Unidos otorga a su vinculación con Vietnam.

Indonesia

Indonesia es la primera economía del Sudeste Asiático, el cuarto país más poblado del mundo y el de mayor número de creyentes musulmanes. Su territorio es extenso y heterogéneo, con más de 17 000 islas. Se trata de una democracia joven que ha experimentado una profunda transformación en las últimas décadas, por lo que en el análisis de su desarrollo es necesario tener en cuenta el contexto histórico-político.

Algunas crónicas señalan que Marco Polo visitó la isla de Java en 1290, la cual ya era frecuentada desde la antigüedad por comerciantes árabes, persas, indios y chinos, quienes dejaron una herencia budista, hinduista e islámica. Luego, con la expansión europea en el siglo XVII, llegó la Compañía Neerlandesa de las Indias Orientales, que sentó las bases de lo que sería el dominio colonial holandés por tres siglos y medio.

Luego de la ocupación japonesa y el fin de la Segunda Guerra Mundial, los movimientos independentistas cobraron fuerza, declarando la independencia en 1945, no reconocida por Países Bajos hasta 1949, fecha en que se establece una república de corte nacionalista, unitaria y centralizada, bajo una suerte de “democracia guiada” por Sukarno y su *Pancasila*⁵⁶, que abrupta y violentamente concluyó en 1965.

⁵⁶ Pancasila es la ideología en la que se basa el Estado indonesio y se sustenta en cinco principios: la creencia en un solo dios, una humanidad civilizada y justa, la unidad nacional, el consenso, y la justicia social.

En 1967, el general Suharto asume el poder, instaurando el llamado “Nuevo Orden”, manteniendo un régimen centralizado, pero con un mayor acercamiento a Occidente y promoviendo el desarrollo económico bajo una política de endeudamiento externo y protección industrial.

El país sufrió duramente los efectos de la crisis asiática de la década de los 90, que propiciaron la caída de Suharto y el inicio de un lento proceso de democratización, dando paso también a un nuevo marco político-económico que sentó las bases de un renovado proceso de expansión y desarrollo.

En la actualidad, Indonesia cuenta con un sistema democrático constitucional, descentralizado, de economía abierta, pero con el control estatal en recursos claves, que le ha permitido convertirse en la 16.^a mayor economía del mundo, con miras a ser la 4.^a hacia el 2050⁵⁷.

No obstante, Indonesia no está exenta de desafíos a corto y medio plazo. El componente religioso juega un rol importante en las discusiones políticas, lo que ha permitido el avance del islam y su agenda conservadora en la sociedad⁵⁸. A esto se suma la tarea de tener una economía más eficiente, competitiva y abierta al mundo.

Estos desafíos incluyen alcanzar una autonomía dentro de la rivalidad entre China y Estados Unidos. En ningún otro lugar del Sudeste Asiático como en Indonesia, la relación de una nación con China está tan influenciada por la situación de su minoría étnica indonesia-china. Los comerciantes chinos han residido en el archipiélago durante más de un milenio, siendo

⁵⁷ PwC, “The Long View: How will the global economic order change by 2050?”, disponible en <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf>

⁵⁸ La islamización creciente de la sociedad indonesia es un fenómeno que contrasta con la tradicional imagen pluralista que ha caracterizado a este país. Unos señalan que aquellos indonesios que se sienten excluidos del éxito económico o ven amenaza su identidad son fácilmente atraídos por la retórica populista de culpar “al otro”, lo cual a su vez es utilizado demagógicamente por grupos políticos. Esto fue evidente en el proceso electoral de 2017, cuando masas islamistas rechazaron la candidatura presidencial de Ahok, popular gobernador de Yakarta de origen chino y creencia cristiana. De la misma manera, una ola contra la comunidad LGBTI y los movimientos proderechos de la mujer se han visto afectados. Recomiendo a Marcus Mietzner (2020), en *Populist Anti-Scientism, Religious Polarisation, and Institutionalised Corruption: How Indonesia’s Democratic Decline Shaped Its COVID-19 Response*, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 39 (2), 227-249, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1868103420935561>; y a Leonard C. Sebastian y Andar Nubowo, *The Conservative Turn’ in Indonesian Islam: Implications for the 2009 Presidential Elections*, *Asie Visions*, N.º 106, Ifri, March 2019, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/sebastian_nubowo_indonesian_islam_2019.pdf

los intermediarios entre los holandeses y la población local *pribumi*, lo cual creó las semillas del resentimiento que perdura hasta el día de hoy.

El no alineamiento de Sukarno en su política exterior (Conferencia de Bandung)⁵⁹, acercó a Indonesia a la China de Mao, fortaleciendo la fuerza política del Partido Comunista de Indonesia (PKI), el tercero más grande en el mundo en su momento, que lo llevó a asumir posiciones antiamericanas. Esto generó un fuerte rechazo interno, especialmente entre los militares y las organizaciones musulmanas, lo cual terminó en una violenta reacción anticomunista, la desaparición del PKI —con un gran número de víctimas— y la salida de Sukarno⁶⁰.

Con Suharto, se adoptó una posición anticomunista, rompiendo relaciones con China en 1967 (que no se restablecieron hasta 1990) y los sentimientos antichinos se vieron magnificados por la amenaza del comunismo. Se implementan medidas que afectaron a la minoría indonesia-china como restricciones en su educación y cultura o la obligación de adoptar nombres que sonaran indonesios. También se les impidió unirse a las Fuerzas Armadas, al servicio público o la participación en la vida política. Paradójicamente, estas medidas discriminatorias fortalecieron el dominio tradicional de los indonesios-chinos en el sector empresarial, sobre los que Suharto se apoyó, generando que, en su mandato, cerca del 3 % de la población termine controlando la economía y la riqueza del país.

Esta situación generó el rechazo de los *pribumi*, que asociaban a los grandes conglomerados manejados por los indonesios-chinos con el poder corrupto de Suharto, generando un germen tóxico que estallaría en un paroxismo de violencia durante la crisis financiera asiática de 1997, dando fin al “Nuevo Orden” y paso a una transición democrática en el país.

En el primer año de la democratización, los gobernantes indonesios relajaron las restricciones étnicas discriminatorias, levantando las prohibiciones, lo cual permitió tener una vinculación más fluida con China y una relación económica beneficiosa, reflejada posteriormente con el lanzamiento de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) en Yakarta el 2013. Sin embargo, Indonesia mantiene su alerta frente a China, resultado de una

⁵⁹ Conferencia de Bandung 1955. Reunión de estados asiáticos y africanos, cuyo objetivo era mantener una posición neutral frente al enfrentamiento entre la Unión Soviética y Estados Unidos, creándose el Movimiento de los Países No Alineados (NOAL).

⁶⁰ Anderson, Benedict R. & McVey, Ruth T. (1971). *A Preliminary Analysis of the October 1, 1965, Coup in Indonesia*. Interim Reports Series. Ithaca, NY: Cornell Modern Indonesia Project.

larga historia de desconfianza, así como crispaciones en la vecindad geográfica y por las incursiones de Beijing en el Mar del Sur de China.

Respecto a Estados Unidos, el recelo y la cautela que mantiene Indonesia tiene como antecedentes los inicios de la independencia, cuando Yakarta se vio presionada por Washington para establecer una alianza pro Occidental, que provocó rechazo entre los nuevos líderes indonesios. A esto se añade la favorable posición estadounidense hacia los Países Bajos, frente a las aspiraciones indonesias en el conflicto sobre la Nueva Guinea Occidental (que terminó siendo integrada a territorio indonesio en 1969). Esta percepción no cambió sustancialmente a lo largo de los años y volvió a manifestarse con la política unilateral de la administración de George Bush y la guerra contra el terrorismo, que despertaron sospechas y preocupaciones entre los dirigentes indonesios.

Si bien Indonesia ve el poder de Estados Unidos como una importante fuerza estabilizadora en la región, teme al mismo tiempo que un esfuerzo estadounidense agresivo para contener las ambiciones chinas pueda socavar la centralidad de la ASEAN y polarice el bloque.

En general, la política exterior de Indonesia se ha caracterizado por tener una tendencia más conservadora que sus pares de Singapur o Vietnam, que podría explicarse por las preocupaciones y vulnerabilidades internas, que hacen que los dirigentes de este país privilegien la agenda doméstica sobre la internacional.

No por ello, Indonesia deja de exhibir un pragmatismo equidistante en lo que se refiere a China y Estados Unidos, tratando de alcanzar un delicado equilibrio⁶¹, privilegiando también los foros regionales como ASEAN, APEC o el G20, así como el multilateralismo.

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés)

La ASEAN se creó en 1967, en el contexto de la Guerra Fría, la amenaza del comunismo y la guerra de Vietnam; donde la pobreza, inequidad, tensiones e inestabilidad eran problemas permanentes. Con una voluntad

⁶¹ Laksmana, Evan A., *Pragmatic Equidistance: How Indonesia Manages its Great Power Relations* (January 15, 2016). *China, the United States, and the Future of Southeast Asia*, ed. David Denoon (New York University Press, 2017), pp. 113-135, en <https://ssrn.com/abstract=2761998>

pragmática de sus líderes, se adoptaron decisiones y compromisos políticos para beneficio de la región y también en favor de cada país.

Este fue un proceso largo, complejo y difícil. Los cinco miembros originales: Tailandia, Indonesia, Singapur, Malasia y Filipinas, con orientaciones y sistemas políticos disimiles, monárquicos, autoritarios y, en esa época, de marcada tendencia anticomunista, entendieron que, sin abrir la organización a más miembros de la región, difícilmente alcanzarían la tan anhelada estabilidad que buscaban. De esa manera, y en etapas diferentes, ingresaron posteriormente Brunéi Darussalam, Vietnam, Laos, Camboya y Myanmar.

Un elemento importante en esta primera etapa de consolidación de la organización fue la promoción de entorno de confianza o “*strategic trust*”⁶², fundamental para lograr sentido regional de pertenencia y participación en la ASEAN de todos, en la que cada uno de sus miembros identifica el beneficio efectivo de ser parte de este proyecto, permitiendo de esa manera la convergencia y sinergias entre intereses nacionales y regionales, logrando un equilibrio entre ambos. En vez de ver estos intereses como divergentes y opuestos, con el sentido de confianza estratégica, los países han estado (no siempre) dispuestos a hacer los ajustes necesarios en sus propias políticas por el bienestar común de la región que a la larga también los ha beneficiado.

De otro lado, los principios de consenso y no intervención en asuntos internos han guiado a la ASEAN en sus más de 50 años de existencia. La centralidad ha permitido a la organización dar sustanciales avances en el establecimiento de iniciativas que la consolidan, como es el “ASEAN Economic Community” (2015) y su mercado único, o el liderazgo que mostró en la negociación y conclusión del RCEP. Cinco décadas más tarde, ASEAN ofrece un escenario de dinamismo, bienestar y pujante desarrollo socio-económico.

Sin embargo, hoy la ASEAN se encuentra en una encrucijada frente a vientos de conflictos globales y tensiones regionales, así como fisuras internas, corriendo el riesgo de ser irrelevante en un mundo fragmentado.

⁶² “Strategic Trust” es un concepto desarrollado por el ex canciller de Indonesia, Marty Natalegawa en su libro *Does ASEAN Matter? A View from Within*, ISEAS, Singapore, 2018.

La crisis política en Myanmar, cuyo régimen militar cuenta con el tácito apoyo de Rusia, China e India, representa uno de los mayores desafíos a los que se viene enfrentando la ASEAN. Los continuos llamados de la organización y sus miembros para que se cumplan los “Cinco puntos de consenso de ASEAN”, acordados en abril de 2021⁶³, con el llamado a la paz y se restablezca el orden, son permanentemente ignorados por los militares. Y dentro de la misma ASEAN, hay tendencias opuestas de cómo tratar con Myanmar, entre —por un lado— Tailandia, Laos y Camboya, y Malasia, Singapur e Indonesia —por el otro.

Otro tema álgido para la ASEAN es la competencia estratégica entre Washington y Beijing. Por acciones concretas, Laos y Camboya han expresado su desacuerdo acerca de cómo la organización debería llevar su relación con China. Los temas de Taiwán, la península coreana, el Mar del Sur de China, así como la iniciativa del Indo-Pacífico se deben leer también en este contexto.

Con relación al AOIP, su carácter difuso es resultado de la ausencia de mecanismos para ponerla en acción. La fórmula de "orientar la cooperación" y "promover un entorno propicio para la paz, la estabilidad y la prosperidad" mientras "se defiende la arquitectura regional basada en normas" carece de correlato de cómo lograrlo, porque no proporciona formas de abordar los problemas subyacentes que enfrentan sus mecanismos centrales. Este es un reto que le toca definir este año a Indonesia, que ejerce la presidencia de la ASEAN y ha sido una de las más importantes promotoras del AOIP.

Pragmatismo y colaboración pese a las diferencias

Concluyendo esta parte del artículo, se puede señalar que los líderes de Singapur y Vietnam, así como sus ejecutores de política exterior, exhiben un alto grado de realismo y pragmatismo al momento de analizar y decidir cursos de acción. Sus realidades y amenazas geográficas determinan esa conducta. Por el contrario, en el caso de Indonesia, sin dejar de ser pragmática en algunos casos, hay un alto nivel de retórica resultado de su

⁶³ El Consenso de Cinco Puntos exige i) el fin de la violencia, ii) el diálogo con todas las partes interesadas, iii) designa enviados especiales para facilitar la mediación y el diálogo, iv) permite que la ASEAN brinde asistencia humanitaria a los ciudadanos de Myanmar, y v) facilita que los enviados especiales de la ASEAN visiten y se reúnan con las partes interesadas en Myanmar.

condición de país grande, poblado, con ingentes recursos naturales y ubicado estratégicamente entre Asia, Oceanía, el Índico y el Pacífico. Los dos primeros están obligados a analizar y decidir rápidamente, mientras el tercero puede tomarse un mayor tiempo a fin de adoptar una decisión.

Igualmente, hay un peso relevante de la impronta cultural en este ejercicio de política exterior. Mientras Singapur y Vietnam pertenecen a la órbita confucionista —y orientación inglesa en la primera—, Indonesia, país musulmán, posee también un alto grado de carga hinduista, especialmente en las elites javanesas que dirigen el país. La visión del mundo y cómo hacer las cosas, difieren en cada una de dichas sociedades y sus estructuras.

Pese a estas diferencias de enfoques, aproximaciones y estrategias que responden a los intereses nacionales de cada país, es claro que también existe un alto nivel de colaboración y consultas entre las capitales y eso se hace evidente más que nada dentro de la ASEAN, cuyo primer desafío al inicio del proceso fue crear una confianza estratégica entre sus miembros.

Conclusiones

1. La decisión de seleccionar el Sudeste Asiático para el análisis se sustentó en la ambivalencia que ofrecen algunos de los países en la forma como llevan adelante sus relaciones con la potencia dominante y la potencia emergente.
2. Por la experiencia histórica, económica, social y cultural de las vinculaciones de estos países con China, así como la cercanía geográfica, los dirigentes asiáticos observan con cuidado, suspicacia o alerta cualquier acción que realice el gobierno chino.
3. De otro lado, pese a que la presencia estadounidense es mostrada por Washington como beneficiosa para el Sudeste Asiático, es obvio que lo que prima en esta acción es la proyección de sus intereses, más allá de la retórica de libre comercio, democracia o derechos humanos, que son vistas con recelo y suspicacia por los gobernantes regionales.
4. Los países del Sudeste Asiático son claramente conscientes de estas aparentes contradicciones, adoptando en consecuencia

estrategias de vinculación específicas con las dos potencias, subrayando la defensa de su soberanía y la no sumisión, e identificando temas de interés común con cada una.

5. En el análisis de los tres países, encontramos que la seguridad y la presencia militar de Estados Unidos son fundamentales por cuanto brindan garantías de contrarrestar las eventuales aspiraciones marítimas chinas.
6. Para Singapur, lo más importante es mantener el *statu quo*, continuando con la estrecha vinculación que tiene con Estados Unidos en materia militar. Esto le ha permitido construir las fuerzas armadas mejor equipadas del Sudeste Asiático, con asesoramiento israelí, lo cual se condice con el pragmatismo y reconocimiento de su vulnerabilidad frente a las amenazas externas, que definen la política exterior de esta ciudad-Estado.
7. El caso de Vietnam es singular, no solo por la vecindad inmediata que tiene con China, sino también por la cercanía ideológica entre los dos partidos comunistas que gobiernan ambos países. Los gobernantes vietnamitas, en un pragmatismo digno de un mayor estudio, ponen en práctica una diplomacia multidireccional, evitando crear alianzas, encapsulando el diferendo que mantiene con Beijing respecto al Mar del Sur de China, ampliando sus vínculos con otras potencias regionales y evitando antagonizar con China, de la cual depende de manera sustancial en el aspecto económico.
8. Para Indonesia, esta necesidad de mantener un balance y equidistancia entre las dos potencias es el resultado de una desconfianza histórica que existe con ambos. La diplomacia indonesia tiene el reto de ser más asertiva, aprovechando el creciente peso económico que el país va teniendo a nivel global y regional, siendo posiblemente el único del Sudeste Asiático capaz de hacer frente a China.
9. Si bien existe el consenso entre los principales países del Sudeste Asiático de percibir a los Estados Unidos y China como las dos variables externas más importantes que pueden afectar sus intereses y la seguridad regional, es Beijing la que parece generar mayor preocupación debido a la incertidumbre sobre

cómo podría utilizar su poder político, económico y militar en el futuro. Las acciones de la actual administración china en el Mar del Sur de China, Hong Kong, Xinjiang o la amenaza que se cierne sobre Taiwán no hacen más que confirmar esas preocupaciones. De igual manera, la falta de un mayor compromiso de Estados Unidos con la región causa intranquilidad en los dirigentes regionales.

10. Recogiendo la propuesta de cómo “gestionar la competencia estratégica” entre China y Estados Unidos, y en base a los casos arriba analizados, planteo que el Perú debe ir adaptándose al nuevo escenario que se avecina, identificando líneas rojas que nos permitan mantener nuestra soberanía y proyectar nuestros intereses, así como ir fortaleciendo los vínculos que tenemos con otros actores claves incluyendo Japón, Australia, India o el Sudeste Asiático. De igual manera, desde un punto de vista pragmático, es importante identificar áreas de cooperación y de interés mutuo con cada potencia, a fin de ser considerado un socio relevante, como lo vienen haciendo Singapur, Vietnam e Indonesia.
11. En el caso de la ASEAN, si bien sus miembros se benefician económicamente de su relación con China, las mencionadas tensiones en Myanmar, Taiwán o la guerra en Ucrania y sus efectos de una recesión global obligan a sus países miembros a navegar con cuidado y de manera estratégica, evitando ser absorbidos por una “Pax Americana” o “Pax Sinica” del siglo XXI, que podrían arruinar su unidad y centralidad.

Reflexiones finales y recomendaciones

En las últimas cuatro décadas, el Perú ha logrado una meridiana inserción en el Asia Pacífico. Cuatro de nuestros diez socios comerciales son asiáticos: China, Corea, Japón e India, y hemos logrado proyectar nuestros intereses a través de esquemas como APEC, el CPTPP y los acuerdos comerciales, además de asociaciones estratégicas con algunos países. En ese contexto, es claro que, para el Perú, más allá de nuestro entorno inmediato, las relaciones que tenemos con Estados Unidos, China y el Asia Pacífico son prioritarias en nuestro desarrollo económico y social. Si bien no

enfrentamos aun el dilema de optar por una u otra potencia, esa posibilidad se vislumbra hacia el futuro y tenemos que estar preparados.

El enfoque pragmático que caracteriza las políticas exteriores de Singapur o Vietnam es un posible ejemplo a seguir por nuestro propio país en su relacionamiento con las grandes potencias y la orientación de tener varios socios alternativos a la vez, por cuanto, en esta búsqueda del balance y equidistancia, han sabido resistir las presiones chinas de restringir sus vínculos con los Estados Unidos o las que tienen con sus aliados como Japón, Australia, Corea o India. Diversos esquemas bilaterales o regionales como el CPTPP, RCEP o DEPA sirven para ese fin. De igual manera, también han sabido navegar las presiones para asumir una posición más activa frente al “Indo-Pacific Initiative”, QUAD o AUKUS.

Entre las lecciones que podemos recoger de los miembros de la ASEAN, en específico para el caso de la Alianza del Pacífico, están que la región debe planificar su futuro construido sobre la evaluación de sus propios intereses y no de otros, creando, asimismo, condiciones de confianza estratégica como ocurrió en su momento entre los miembros de la ASEAN. Dentro de la Alianza del Pacífico, creo que la relación bilateral entre el Perú y Chile puede servir de modelo a fin de replicar esta visión pragmática y de confianza que permanentemente se construye entre ambos gobiernos y pueblos pese a un pasado histórico traumático.

De otro lado, para la ASEAN, y crecientemente para la Alianza del Pacífico, la relación económica con China es fundamental. Sin embargo, alinear el desarrollo económico a China es un riesgo muy grande que debe evitarse a fin de evitar caer en su órbita como ocurre con algunos países del Sudeste Asiático (Camboya o Laos y, en los últimos años, Tailandia).

Al igual que en el caso recomendado para nuestro país, un liderazgo con mirada a largo plazo dentro de la Alianza del Pacífico es fundamental. Lo menciona claramente Ignacio Higuera en el artículo “El Perú y los procesos de integración” del presente documento, cuando alerta sobre el riesgo que representa una excesiva carga ideológica a los procesos de integración, si esta pone en riesgo los objetivos comunes que quiere lograr y anula iniciativas que pueden beneficiar a sus miembros.

En esto, los diversos sistemas políticos dentro de la ASEAN han sabido sortear dichas diferencias, respetando y evitando la intromisión en

los asuntos internos de cada país. Caso contrario, un discurso retórico impedirá sustanciales avances, como se ha visto con las experiencias de la CELAC o la UNASUR; inclusive ahora que el nuevo gobierno brasileño intenta recuperarla, respondiendo más a sus propios intereses de política exterior que a los de la región.



POLÍTICA EXTERIOR CONSULAR PERUANA: PERSPECTIVAS EN EL SIGLO XXI

Zósimo Morillo

POLÍTICA EXTERIOR CONSULAR PERUANA: PERSPECTIVAS EN EL SIGLO XXI

Zósimo Morillo ⁶⁴

I. Tradición y modernidad

Víctor Andrés Belaunde, ese insigne maestro de la diplomacia peruana, alguna vez dijo, al brindar en una cena, que el único derecho que él ejercía con cierto pesar era el de la antigüedad: “*The right of seniority is the only right I exercise with regret*” (Chirinos Soto: 1966 P.2), reconociendo así el inexorable paso del tiempo en nuestras vidas. Tengo entendido que lo dijo con algo de sentido del humor y es que, en verdad, la experiencia siempre puede verse de una manera mucho más positiva. La filosofía oriental en esos asuntos es más generosa en sus juicios de valor: se puede perder algo de aliento al subir la cuesta de la vida, pero desde arriba el aire es siempre más puro y la visión más amplia. Además, se gana en humanidad, lo que los indios llaman en la lengua Pali la *Metta*, benevolencia o ternura, que no es otra cosa que una firme empatía y vocación solidaria hacia el prójimo. En mi caso, por ejemplo, que acabo de cumplir hoy 35 años en el servicio diplomático, y especialmente en el área consular, esa larga jornada de vida al lado de las comunidades peruanas en el exterior me ha permitido la inmensa alegría del compartir solidario, experimentando las variadas facetas de nuestra pluralidad cultural como país.

Pero también, claro está, la experiencia consular, nos conecta de manera muy directa con otros códigos culturales y cosmovisiones de los diversos países en los que uno labora, siendo, en mi caso, un diplomático francés el primer cónsul extranjero que conocí de manera personal. Fue en Nairobi, al inicio de mi carrera, en el marco de mis prácticas en la embajada de Francia en Kenya. Aún guardo un vivo recuerdo de él. Eficiente,

⁶⁴ Ministro SDR. Miembro Asociado de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional. Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Graduado del IIAP-Escuela Nacional de Administración de Francia (E.N.A.)-Primer puesto de la Sección Diplomacia-. Magister *summa cum laude* en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en Administración Internacional por la Universidad Panthéon-Sorbonne, París. Autor de los libros “El Nuevo Derecho Consular Peruano. El Derecho de las Comunidades Peruanas en el Exterior”, con el prólogo del embajador Javier Pérez de Cuellar y “Diplomacia y Comunicación. El desafío de la Globalización”. Profesor de Derecho Internacional Público. Director de la Oficina Desconcentrada de Relaciones Exteriores en Tacna. Asumirá funciones como cónsul general del Perú en Santiago de Chile el 1 de julio de 2023.

cortés y culto, como suelen ser los diplomáticos franceses, sentía además mucha curiosidad por conocer los sistemas y lineamientos de trabajo consulares de Torre Tagle, porque entonces, como ahora, la vinculación con las diásporas y el trabajo consular se inscribe en constantes, que forman parte de los lineamientos de las políticas exteriores de los Estados. En Francia, por ejemplo, el primer Libro Blanco de Política Exterior, de la época de la Comisión Juppé- Schweitzer, ya incluía de una manera muy amplia el concepto de “seguridad y defensa de los intereses franceses” entre los grandes lineamientos de la acción del Quai d’Orsay (Lefebvre: 2022). Como ha sido advertido desde la doctrina contemporánea, “los retos y amenazas a los que se deben enfrentar los Estados ya no se ajustan, como antaño, a parámetros territoriales, ni son únicamente militares; sino que provienen más bien de otras facetas, como la degradación medioambiental, la crisis financiera, el crecimiento incontrolado de las tecnologías, los grupos armados no estatales, la emigración irregular o la pobreza y el subdesarrollo, entre otros”. (Labarie: 2013. p. 3).

En el caso de la política exterior peruana, dichas constantes se encuentran formuladas en una serie de documentos de planeamiento que van desde la *Visión del Perú al 2050*, aprobada por consenso en el Foro del Acuerdo Nacional, pasando por la Política General de Gobierno, el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) y el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores (PEI) cuya misión institucional es “promover, proteger y defender en el sistema internacional los intereses del Estado peruano y los de sus ciudadanos para la consolidación de su desarrollo sostenible e inclusivo”. Misión institucional que en materia consular peruana se traduce en dos objetivos estratégicos del PEI: fortalecer la atención a los nacionales en el exterior, a fin de promover su inserción en los países de destino (O.E.I. 04); y fortalecer la protección y asistencia a los peruanos en el exterior, así como afianzar sus vínculos con el Perú (O. E.I. 5).

Claro está que todo el planeamiento del mundo en materia de política exterior es incapaz por sí solo de producir los efectos deseados de una buena gestión por resultados. Se requiere también de recursos humanos altamente calificados y sobre todo en el área consular, de personas dotadas de una firme vocación de servicio ciudadano, con gran empatía para apoyar a las comunidades migrantes, por definición, vulnerables, especialmente si se trata de la migración irregular.

He recordado hace poco estos conceptos en una conversación de café con mi querido amigo el embajador Nicolás Roncagliolo, poco antes de acompañarlo en una gestión vinculada a un viejo anhelo de la población tacneña, referida al traslado de los restos de Lima a Tacna de José María Barreto, ejemplar cónsul del Perú e hijo predilecto de la ciudad heroica. Como Aristides de Sousa Mendes, icónico cónsul portugués, quien durante la Segunda Guerra Mundial arriesgó su vida por salvar de la muerte a familias judías, José María Barreto, desafió también normas y órdenes absurdas, asumiendo una posición principista en favor de la vida y dignidad humanas. Fue el primero de los peruanos, del honroso grupo que integra con Isabel Weill y José Gambetta, en ser declarado “Justo entre las Naciones” por el “Yad Vashem” de Jerusalén, siendo un modelo de integridad moral a seguir. Por mi parte, he sugerido, incluso, la creación en su memoria de la “Medalla de Derechos Humanos José María Barreto” (Morillo: 2022).

Ciertamente, en aquella larga conversación amical con Nicolás, no solo hemos hablado de José María Barreto y su vida ejemplar. Yo trabajo en Tacna y Nicolás ha sido cónsul general en Arica durante muchos años, por lo cual es natural que hayamos hablado también, entre otras cosas, de nuestras experiencias asociadas a la fraternidad de ambos pueblos de frontera. Nicolás me recuerda, por ejemplo, que en su época de cónsul no existían las oficinas desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores como la que dirijo actualmente en Tacna, por lo que muchas veces viajaba desde Arica a las celebraciones tacneñas, en Fiestas Patrias y para la Procesión de la Bandera en agosto. Por mi parte, constato que, desde que él se ha jubilado, muchas cosas han cambiado en el ministerio, sobre todo en el área del *E-Government* y de la planificación estratégica, pero al mismo tiempo, confirmo que otras, las esenciales, permanecen en el trabajo de nuestras oficinas consulares: el amor al Perú y la convicción de que el servicio diplomático es un baluarte esencial de la defensa de la peruanidad.

Tanto ayer como hoy, la importancia del trabajo consular es inmensa, constituyéndose en el rostro humano, el más visible de la política exterior peruana. Es el nivel de eficiencia de las oficinas consulares en el servicio al ciudadano, en su amplia dimensión de procesos administrativos y sus niveles de relacionamiento con la diáspora, lo que forma la primera impresión para el ciudadano común y corriente de la política exterior del Perú. Gran responsabilidad, en la que se busca siempre mantener lo mejor de la

experiencia y tradición de Torre Tagle aunada a la necesidad de una permanente modernización. El gran obstáculo, por supuesto, es el principio de la economía de escasez de recursos humanos y financieros, pero no nos desalienta. Por el contrario, nos mueve mucho más a trabajar con el verdadero liderazgo del trabajo en equipo.

Hay tareas consulares que, desde luego, no cambian en su esencia con el paso del tiempo, como la de “informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor”, tal como establece la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 (artículo 5 c). Información que ciertamente va siempre unida a una consideración de índole política y que, analizada desde una perspectiva de las ciencias sociales, constituye incluso un elemento valiosísimo en la reconstrucción de determinadas coyunturas o períodos históricos. Al respecto, se puede citar en la historiografía peruana el uso de los informes consulares británicos, que han servido a los investigadores para apreciar mejor el movimiento comercial del Callao en las últimas décadas del siglo XIX (Bonilla: 1976 Vol. III. p. 24). Hay otras tareas, en cambio, que hoy en día exigen un conocimiento adecuado de las nuevas tecnologías de la información.

Estamos pues, ante una tradición y modernidad, sin rupturas, que avanzan de la mano en el tiempo, nutriéndose la una de la otra, como impronta de la política exterior peruana en materia consular, tal como se aprecia en los principios que orientan el Reglamento Consular vigente (D.S. 076-2005-RE y modificatorias). Tradición, reflejada en el prestigio de un servicio diplomático, altamente especializado, eficiente y comprometido con el logro de los objetivos nacionales y modernidad en un nuevo modelo de gestión consular, que, según sus proponentes, ha reemplazado el paradigma del “Cónsul-Prefecto” por uno nuevo, más moderno e inclusivo, de “Cónsul-Servidor Público”.

II. Política exterior peruana en materia consular

La expresión “cónsul”, cargada de polisemia léxica, ha servido para designar a lo largo del tiempo, autoridades con muy distintas atribuciones, como en el caso de los “cónsules”, magistrados patricios que sustituyeron al rey de Roma o los “cCónsules” de la era napoleónica, que ostentaban el

poder político y que no guardan semejanza con los cónsules modernos, que tienen su origen en la Cruzadas.

Hoy en día, los “cónsules” son más bien funcionarios de la administración pública en el exterior, que tienen entre sus deberes proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional. Para ello, están dotados de una variedad de competencias de carácter híbrido, ancladas tanto en el derecho internacional como en los derechos internos que aplican en su labor.

En la actualidad, y desde hace décadas, se observa un fenómeno de inclusión creciente de la temática migratoria en las agendas consulares de política exterior de los Estados, en muchos casos vinculados a percepciones de seguridad, que además de la estatal, incluyen la denominada “seguridad humana”, tal como está definida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 66/290: “la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos”.

Por otra parte, las agendas de política exterior en materia consular descansan en materia jurídica en un derecho consular de signo renovado, que se sostiene en nuevos pilares de comprensión paradigmática, que desarrollaremos brevemente a continuación.

II.1. Los pilares del nuevo derecho consular

El nuevo derecho consular, que emerge en el mundo desde fines de la Segunda Guerra Mundial se asienta en cinco pilares normativos, reflejo del proceso de transformación del derecho internacional, que en el caso de la labor consular va a adquirir un cariz de vinculación estrecha con el fenómeno de las migraciones y la movilidad humana en general.

El primero de estos pilares es el de la primacía del enfoque de derechos humanos, por lo que es de especial importancia analizar su nexo normativo con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados, que tienen en común la finalidad de proteger la vida, la

salud y la dignidad de la persona humana, aunque desde ángulos diferentes.

La primacía del enfoque de derechos humanos en los ámbitos consular y migratorio se puede apreciar ampliamente en los sistemas universal y regional de protección de los derechos humanos, que subrayan el carácter de normas imperativas o *jus cogens* de los derechos humanos. Así, por ejemplo, en la Opinión Consultiva OC-26/20, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 9 de noviembre de 2020, se señala *inter alia* lo siguiente: “5. El Estado denunciante de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, que se haya desligado de la misma, continuará obligado a respetar el núcleo esencial de derechos humanos representado en las normas consuetudinarias, las derivadas de principios generales de derecho internacional y las pertenecientes al *jus cogens*, como fuentes autónomas del derecho internacional general que protegen de forma universal la dignidad humana, así como las obligaciones que se derivan de la Carta de las Naciones Unidas, en los términos de los párrafos 155 a 157”.

Debe destacarse que, en el caso del ordenamiento jurídico peruano, el Tribunal Constitucional ha señalado en su jurisprudencia que “los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado peruano es parte integran el ordenamiento jurídico. Dichos tratados no solo conforman nuestro ordenamiento sino que, además, detentan rango constitucional” (N° 00025-2005-PI/TC y N° 00026-2005-PI/TC).

El segundo pilar del nuevo derecho consular está referido a una protección consular ampliada, que nace de una renovada interpretación del derecho a la notificación consular, así como de esquemas de cooperación consular interestatal. En lo referente al derecho a la notificación consular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido que la inobservancia del derecho a la información del detenido extranjero, reconocido en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 afecta las garantías del debido proceso legal y, en estas circunstancias, la imposición de la pena de muerte constituye una violación del derecho a no ser privado de la vida “arbitrariamente” en los términos de las disposiciones relevantes de los tratados de derechos humanos (v.g. Convención

Americana sobre Derechos Humanos, artículo 4; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos artículo 6), con las consecuencias jurídicas inherentes a una violación de esta naturaleza, es decir, las atinentes a la responsabilidad internacional del Estado y al deber de reparación. (Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999). Los casos *Breard*, *Lagrand* y *Avena*, incoados ante la Corte Internacional de Justicia apuntan en la misma dirección. En el caso “*Avena y otros nacionales mexicanos*” (México c. Estados Unidos), la Corte sugirió incluso que la información referida a la notificación consular podría ser otorgada paralelamente a la lectura de los denominados “derechos Miranda” (el derecho a guardar silencio, el derecho a la presencia de un abogado durante el interrogatorio y el derecho a la asistencia de un abogado con cargo al gobierno, si la persona no tiene los medios para sufragarlo).

En cuanto a la protección consular ampliada en su vertiente de cooperación consular interestatal, se hace alusión a la ayuda prestada por terceros países en materia consular, particularmente en situaciones de emergencia. En la Unión Europea, desde el Tratado de Maastricht (1992) existe el concepto de “ciudadanía europea”, que en el ámbito de la protección consular permite que los ciudadanos europeos puedan solicitar ayuda a la embajada o consulado de otro Estado miembro si necesitan asistencia fuera de la Unión Europea (Directiva 7228/15 del Consejo de la Unión Europea). En América Latina, existen varios esquemas subregionales. La Comunidad Andina de Naciones cuenta con un “Mecanismo Andino de de Cooperación en materia de asistencia y protección consular y asuntos migratorios” (Decisión CAN 548 de 2003), mientras que en el MERCOSUR se ha suscrito el “Acuerdo sobre el Mecanismo de Cooperación Consular entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados” (16/07/2019). Asimismo, se puede mencionar el TRICAMEX, Acuerdo según el cual un grupo de consulados del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) conjuntamente con los de México mantienen una alianza de colaboración para vigilar y proteger los derechos de los ciudadanos de dichos países en ciertas jurisdicciones consulares en los Estados Unidos de América.

El tercer pilar es el de la vinculación estrecha que mantiene el derecho consular con el fenómeno de la movilidad humana, que se

traduce en políticas migratorias insertas en los lineamientos de política exterior de los Estados. Este pilar incluye la temática de la migración y el desarrollo, así como la lucha contra el crimen organizado, en especial, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. La gestión de la migración internacional es inseparable de cualquier agenda moderna de política exterior. Como señala la doctrina contemporánea: “El nuevo siglo ha traído un fuerte desarrollo de la denominada Diplomacia migratoria, consistente en la realización, por parte de las Cancillerías, de un conjunto de actividades no tradicionales con los nacionales migrantes en el exterior, a efectos de alcanzar múltiples propósitos” (Novak 2021 p. 148).

Según la Organización Internacional para las Migraciones, en el año 2020, existían 281 millones de migrantes internacionales, es decir, el 3.6 % de la población mundial, quienes generaron remesas internacionales por más de 702 000 millones de dólares, la mayor parte de las cuales tuvieron como destino países de ingresos bajos y medianos (OIM: 2022. p.4).

El Perú cuenta con la Política Nacional Migratoria 2017-2025, aprobada mediante Decreto Supremo 015-2017-RE, que ha sido propiciada y formulada por la Mesa de Trabajo Intresectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM). Esta política nacional tiene como fin establecer los principales objetivos y lineamientos de política de temas complejos y de tratamiento transversal, en consonancia con esquemas modernos de modernanza migratoria, tales como el modelo de gestión migratoria integral de la Organización Internacional para las Migraciones (Defensoría del Pueblo: 2009 p. 11). El Perú sigue asimismo los lineamientos del “Plan Suramericano de Desarrollo Humano de las Migraciones” (PSDHM) (Cochabamba, 2010) de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), el cual será puesto al día en virtud de la Declaración de Santiago de la CSM (2022) que “acoge con beneplácito el compromiso para el proceso de actualización del PSDHM”. El Perú tiene actualmente la presidencia *pro tempore* de la XXI Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

La contribución de los migrantes a las sociedades de acogida se encuentra muy documentada y se ubica en los ámbitos sociocultural, cívico-político y económico. En el caso de los migrantes peruanos, el

ejemplo más saltante es el de su prestigiosa gastronomía, que se ha incorporado en fusión a la tradición culinaria de muchos países de acogida. En el plano económico, el aporte de los migrantes peruanos se puede apreciar en la dimensión de su fuerza laboral, que contribuye al desarrollo de los países de acogida.

En el período 1990-2020, el número de peruanos residentes en el extranjero alcanzó los 3 millones 309 mil 635 personas (el 10,1 % de la población peruana), con la siguiente distribución según países de residencia: Estados Unidos de América (30,2 %), España (15,4 %), Argentina (13,6 %), Chile (11,8 %), Italia (10,2 %), Japón (3,7 %), Canadá (1,9 %), Venezuela (1,7 %), Brasil (1,7 %), Francia (1,2 %), Alemania (1,0 %), Bolivia (0,8 %), Suiza (0,8 %), Ecuador (0,7 %), Australia (0,6 %), México (0,6 %), Colombia (0,4 %), Gran Bretaña (0,4 %), Bélgica (0,3 %), Suecia (0,3 %), otros países (2,5 %) (INEI: 2022 p. 19).

De este universo, se destaca el relativamente alto nivel de educación: el 69,7 % de peruanos en el exterior cuentan con educación superior, universitaria y no universitaria; el 25,6 %, con educación secundaria y el 4,8 %, con estudios de educación primaria (INEI: 2022 p. 46). Del vasto grupo de peruanos migrantes con ocupación laboral, el 71,8 % son empleados u obreros; el 22,4 % son empleadores o trabajadores independientes; el 5,2 % son trabajadores del hogar; y el 0,6 % son trabajadores familiares no remunerados (INEI: 2022 p. 64-70).

Asimismo, en el año 2021 las remesas de los migrantes al Perú alcanzaron 3 592 millones de dólares, que representaron el 1,6 % del PBI, mientras que durante el primer trimestre de 2022 las remesas ascendieron a 927 millones de dólares, monto superior en 8,9 % al del primer trimestre de 2021 (BCR Nota Informativa 2022-05-03).

El cuarto pilar del nuevo derecho consular está referido a los procesos de modernización del Estado y los servicios consulares, en el contexto del Reglamento Consular y del Plan de Gobierno Digital del Ministerio de Relaciones Exteriores, aprobado mediante R.M. 0707/RE. Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con el Programa presupuestal número 62, "Optimización de la política de protección y atención a las comunidades peruanas en el exterior", que durante el primer semestre de 2022, arrojó el siguiente número de atenciones: (1) 385 887 personas que recibieron servicios

consulares en el exterior y (2) 10 335 migrantes que fueron protegidos y asistidos. El Programa 62 asigna recursos en función de las dimensiones de las jurisdicciones consulares y del número de peruanos y peruanas, independientemente de su situación migratoria, que residen en las mismas.

En cuanto al quinto pilar del nuevo derecho consular, este busca expresar el empoderamiento ciudadano de las diásporas en el marco del refuerzo del nexo identitario con los Estados de envío. Se hace alusión a las instancias de diálogo de las diásporas con las oficinas consulares. Aquí, cabe resaltar a los Consejos de Consulta de las comunidades peruanas en el exterior como una expresión de espacio de diálogo y cooperación entre el Estado y la sociedad civil peruana residente en el exterior. En la actualidad, existen solo cuatro Consejos de Consulta (Nueva Zelanda, Santo Domingo, República Checa y Jordania), a los cuales se suman alrededor de quinientas asociaciones de peruanos y peruanas en el exterior, que igualmente interactúan de manera permanente con los funcionarios consulares peruanos.

II.2. El Reglamento Consular Peruano: lineamientos y desafíos

II.2.1. Lineamientos

El artículo II del Título Preliminar del Reglamento Consular Peruano menciona siete lineamientos de gestión consular. Estos se deben complementar con los formulados para la Política Nacional Migratoria 2017-2025 (D.S. 015-2017-RE); el Código de Ética de la función pública (Ley 27815) y su Reglamento (Decreto Supremo 057-2008-PCM), cuyos principales contenidos deben colocarse en el panel informativo y en las zonas de visibilidad de todas las oficinas del sector público, que incluyen por cierto a las Oficinas consulares, según lo dispuesto por el inciso 3) del artículo 7 de la Directiva número 001-2009-PCM/SGP.

Las siete políticas o lineamientos de la función consular del Reglamento Consular pueden ser descritas de la siguiente manera:

Primer lineamiento:

1. *Mejora cualitativa y permanente de los servicios consulares, lo cual implica:*

1.1 *El reforzamiento en la aplicación del principio del servicio público*

1.2 *Ajuste de la actuación consular a los principios de legalidad, simplificación administrativa, eficacia y celeridad*

1.3 *Modernización tecnológica*

La mejora cualitativa y permanente de los servicios consulares a la que alude el primer lineamiento de la reforma consular está referida a las áreas notarial (escrituras públicas, legalizaciones, apostillas y otros), registral (registros civiles de nacimientos, matrimonios, defunciones), migratoria (pasaportes biométricos y salvoconductos, visas y calidades migratorias), judicial (exhortos judiciales y notificaciones administrativas por vía de la cooperación interinstitucional), comercial y de navegación; certificaciones administrativas, antecedentes penales, trámites de identidad (documentos Reniec), de asistencia al nacional y en general a todo el espectro de las funciones consulares.

Ello implica, en primer lugar, una mejora cualitativa en el trato a los usuarios de las oficinas consulares, así como en la infraestructura y capacidad profesional del personal consular. Medidas como la mejor adecuación de los locales consulares y la atención al público los días sábados, programadas en algunas oficinas consulares, la disponibilidad de una línea telefónica de emergencia las 24 horas del día y la permanente revisión de las tarifas consulares con un criterio social son algunos ejemplos concretos de la mejora cualitativa y permanente dentro de este primer lineamiento.

Por otra parte, la exitosa práctica de los consulados itinerantes, complementada con la apertura de doce ofici-

nas desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores —pronto quince: Ancash, Ayacucho, Moquegua— que entre sus funciones tienen la legalización de documentos, han contribuido a mejorar el servicio consular.

Asimismo, la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares (DGC) ha establecido en el Perú puntos de atención en los Módulos de Atención al Ciudadano (MAC) que significan una mejora notable en el servicio a los usuarios.

Segundo lineamiento

3. Programa de asistencia humanitaria

El Decreto Supremo 108-2003-RE, de 22 de setiembre de 2003, dio origen a un Programa de subvenciones económicas a los peruanos que se encuentren en situación de indigencia o de necesidad extrema en el exterior, independientemente de su condición migratoria. En la actualidad, se cuenta con el Decreto Supremo 063-2016-RE, que aprobó el reglamento que regula y establece los requisitos a ser cumplidos para el otorgamiento de subvenciones económicas en favor de los connacionales en condición de indigencia o necesidad extrema. Las modalidades de la subvención económica permitidas son las siguientes: la repatriación de connacionales, la repatriación de restos mortales o cenizas, la sepultura de restos mortales en el exterior, necesidades básicas (en casos fortuitos o de fuerza mayor) y asistencia legal, cuando el Estado receptor no provea abogados de oficio.

Tercer lineamiento

3. Programa de protección legal

El programa de protección legal que ofrecen las oficinas consulares peruanas permite brindar a los connacionales la información necesaria que les permita comprender el

funcionamiento de las instituciones del país receptor. Así se puede lograr una mejor tutela de sus derechos, así como, también, una mejor inserción laboral y social en la sociedad de recepción. El derecho que tiene toda persona a recibir atención consular —que implica la atención y asistencia de las autoridades consulares, que incluye la protección legal— se encuentra en una serie de instrumentos internacionales, tales como la CVRC (art. 5. e, i, j) y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares (art. 23).

Las oficinas consulares peruanas muchas veces utilizan, para los fines de protección legal de las comunidades peruanas en el exterior, redes o asociaciones de abogados que laboran *pro bono*, es decir, de manera voluntaria y sin retribución monetaria.

Cuarto lineamiento

4. *Apoyo a la inserción productiva, legal y respetuosa de los derechos humanos de los peruanos en las sociedades de recepción*

En este lineamiento quedan comprendidas todas aquellas actividades orientadas a la coordinación y promoción de programas de regularización y amnistías migratorias, así como los esfuerzos tendientes al logro de una migración ordenada a través de la intermediación laboral con el concurso del Ministerio de Trabajo.

De otra parte, dentro de las posibilidades que brinde el marco normativo local, los funcionarios consulares se mantienen en permanente contacto con las autoridades públicas y privadas del Estado receptor para cumplir este propósito. En ese sentido, las oficinas consulares buscan asesorar a los connacionales sobre las leyes locales que atañen directamente a su vida cotidiana y a la estabilidad de sus familias. Es de especial relevancia, en este aspecto, buscar asegurar que los hijos de los migrantes peruanos

cuenten con acceso a los centros educativos del país receptor.

Quinto lineamiento

5. *Promoción del vínculo cultural y nacional teniendo en cuenta el carácter multicultural y pluriétnico del Perú:*

5.1 *Fomento y desarrollo del vínculo de arraigo con el Perú*

5.2 *Continuación del desarrollo del programa educativo peruano*

Se alienta el vínculo cultural y nacional de la diáspora peruana, en ese sentido, el 18 de octubre de cada año se celebra el “Día de los peruanos que residen en el exterior” (D.S. 060-2006-RE y RM 1180/06/RE), en cuyo marco se lleva a cabo un reconocimiento a diez connacionales que se han destacado en sus labores con proyección a mantener y reforzar los vínculos de las comunidades peruanas en el exterior o que han llevado a cabo acciones de asistencia, y ayuda legal y humanitaria a favor de los connacionales de escasos recursos.

Por otra parte, la cultura es una labor presente desde siempre en la práctica consular peruana. La promoción cultural de nuestras embajadas y consulados se nutre de un pasado glorioso e inmensamente rico de testimonios culturales de gran valía. El Perú, sin exageración alguna, tiene la riqueza de una potencia cultural. Pocos países pueden exhibir en sus museos, palacios y restos arqueológicos cinco mil años de historia, que hoy son Patrimonio Cultural de la Humanidad. Baste con mencionar como ejemplos a la ciudad sagrada de Caral, una de las más antiguas del mundo, y al Observatorio Solar de Chanquillo, en Ancash, el más antiguo de América. Es tal la riqueza histórica y pluricultural del Perú, que podría potenciarse el *soft power* cultural peruano con programas radiales, televisivos y en las redes sociales, con un carácter permanente en

algunas sedes consulares claves. La idea, ciertamente, no es nueva. La encuentro, por ejemplo, ya en un informe de nuestra embajada en Uruguay, de la década del cuarenta del siglo XX, en la que se reporta que “el Cónsul del Perú en ésta me comunica haber obtenido de la Administración del SODRE (Servicio Oficial de Difusión Eléctrica), que posee una de las más potentes estaciones transmisoras del Uruguay, la adjudicación de media hora semanal para un servicio de divulgación sobre el Perú” (Ministerio de Relaciones Exteriores: 1941: p. 500, 501). Sobre el tema, en otro trabajo he planteado la propuesta de crear un “Consulado cultural itinerante, como complementaria del ‘Proyecto Especial: Centros Culturales del Perú en el Exterior’” (Morillo 2022 p. 400).

Asimismo, el fomento y desarrollo del vínculo de arraigo con el Perú, se promueve a través de un trabajo permanente con los Consejos de Consulta y las asociaciones peruanas en el exterior, de fines socioculturales, religiosos y deportivos. Se cuenta, asimismo, con un directorio de restaurantes, bares y cafés peruanos, como centros de peruanidad y presencia nacional en el exterior. En cuanto a los programas de educación a distancia, con centros educativos peruanos que proveen de cursos de historia y cultura peruanas, se han creado, en alianza con el Centro Educativo “Almirante Guise”, cursos de vinculación nacional en historia y geografía peruanas, dictados en plataformas de internet.

En cuanto a la promoción del turismo, comercio e inversiones de nuestro país, las oficinas consulares peruanas cooperan estrechamente con la Cancillería y a través de esta con PROMPERU y Mincetur.

Sexto lineamiento

6. *Programa de vinculación de los peruanos y peruanas con el país en una perspectiva productiva:*

6.1 *Seguridad en las remesas*

6.2 Fomento a la inversión de las remesas

6.3 Apoyo al retorno voluntario y reinserción productiva

Existe preocupación y esfuerzo porque las remesas de los migrantes puedan ser dirigidas al país con seguridad, celeridad y a bajo costo, teniendo en cuenta su contribución al desarrollo nacional. En el año 2021, las remesas enviadas al Perú alcanzaron los 3 592 millones de dólares, distribuidos de la siguiente manera, según país de procedencia: Estados Unidos de América (1531 millones), Chile (551 millones), España (380 millones), Italia (300 millones), Japón (201 millones), Argentina (57 millones), resto de países (571 millones). Un dinamismo que ha impactado de manera muy positiva en la economía del país (Bonilla S. : 2022 p. 16). Al respecto, hace algunos años, la Cancillería contribuyó a fomentar la creación del “Seguro de Remesas en el Exterior”, mediante el concurso de la banca privada (Ministerio de Relaciones Exteriores: 2012 p. 31).

Por otra parte, la promulgación de la Ley N.º 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado ha proporcionado un marco legal idóneo para facilitar el retorno de los connacionales que residen en el exterior, independientemente de su situación migratoria, mediante incentivos y acciones que propicien su adecuada reinserción económica y social, y que contribuyan con la generación de empleo productivo o propicien la transferencia de conocimiento y tecnología en nuestro país.

Con la aprobación del Decreto de Urgencia N.º 023-2019 se prorrogaron los beneficios tributarios de la ley, por un plazo de tres años, desde el 16 de diciembre de 2019 hasta el 16 de diciembre de 2022. El impacto ha sido positivo. Desde la entrada en vigencia de la norma hasta fines del 2022, se emitieron un total de 7 721 Tarjetas del Migrante Retornado (TMR).

En la actualidad, dado que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene a su cargo la coordinación intersectorial, implementación y supervisión delegadas en la materia, se han convocado reuniones multsectoriales a efectos de elaborar un proyecto normativo, que, entre otras consideraciones, ampliaría la vigencia temporal de los beneficios tributarios de la Ley 30001, por tres años adicionales, hasta el 17 de diciembre de 2025.

Sétimo lineamiento

7. Programa de promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior

Esta política tiene como objeto el fomento de la participación activa de los connacionales en el exterior en los procesos electorales nacionales, en la vida ciudadana en las sociedades de recepción y en la interacción con las autoridades consulares del Perú en beneficio de las comunidades peruanas. Este lineamiento cuenta con tres líneas de acción:

- a) Participación en la vida política nacional del Perú, en el marco de la Ley 31032 que crea el distrito electoral para los peruanos residentes en el exterior.
- b) Participación en la vida ciudadana en las sociedades de recepción, dentro de la política de promoción del ejercicio de la ciudadanía en la vida política de los Estados receptores, dentro del marco legal de los mismos.
- c) Interacción democrática con las autoridades consulares, para lo cual se han creado los Consejos de Consulta de las Comunidades Peruanas en el Exterior, que constituyen un espacio de diálogo con la sociedad civil.

II.2.2. Cuarta Revolución Industrial y actualización del Reglamento Consular

La modernización del Estado peruano, que busca no perder el ritmo meteórico de la globalización, orienta sus acciones en un planeamiento estratégico de largo aliento, cuyo esquema se asienta en pautas modernas como las de los 14 principios de Deming, según los cuales “una organización debe definir sus valores, misión y visión del futuro para dar rumbo en el largo plazo a su cuerpo directivo y de empleados. Para cumplir con este propósito, deben adoptar una visión de largo plazo, invertir en innovación, educación y capacitación, y asumir la responsabilidad de proporcionar empleo y mejorar la posición competitiva de la institución” (Deming: 2000, p. 23).

La resolución RSG-0429-RE, de 27 de julio de 2021, creó un Grupo de Trabajo para la actualización del Reglamento Consular del Perú, teniendo en cuenta que este no recoge los adelantos tecnológicos en materia de servicio de atención al ciudadano, pues fue elaborado a partir de un paradigma previo a la Cuarta Revolución Industrial. El referido Grupo de Trabajo ha aprobado como lineamientos generales:

- (1) Establecer normas de remisión a otras normas existentes, con pautas para la creación de un mecanismo de coordinación interinstitucional que viabilice el flujo expedito de la información legal pertinente a cargo de cada entidad
- (2) Simplificar los trámites consulares
- (3) Promover la digitalización de los servicios consulares y fortalecer los servicios de asistencia legal y humanitaria, y las labores de vinculación con la comunidad
- (4) Cautelar la legalidad del servicio consular
- (5) Cumplir con las formalidades de los lineamientos de toda norma emitida por el Poder Ejecutivo para todo Reglamento
- (6) Redacción amplia
- (7) Competencia compartida
- (8) Concordancia y coherencia con otras normas del sector

El Decreto Legislativo 1412, de 12 de septiembre de 2018, estableció el marco de gobernanza de gobierno digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, así como el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte de las entidades de la administración pública en los tres niveles de gobierno.

En el proceso de implementación del gobierno electrónico de la Cancillería, y en particular de las oficinas consulares, se han creado sistemas, plataformas y proyectos de modernización vinculados a la temática consular y de vinculación con las comunidades peruanas en el exterior. Su implementación con un alto nivel de eficiencia constituye un desafío que estamos dispuestos a afrontar en el Ministerio de Relaciones Exteriores como muestra tangible de nuestro compromiso con la modernización y el cambio. Dichos sistemas y proyectos son los siguientes:

- El Sistema de Gestión de las Comunicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (SICOMRE): Gestión de los memorándums, hojas de trámite y documentos de mesa de partes.
- El Sistema RESLA (Refuerzo de Legalizaciones y Apostilla).
- Sistema de Envío Virtual de documentos (EVD): Básicamente para las copias certificadas consulares y las autorizaciones de viaje.
- El Sistema de Actividades Migratorias (SAM), que incluye el registro de los pasaportes, salvoconductos y visas.
- El Sistema de expedición de los pasaportes biométricos.
- El Sistema Integrado de Gestión Consular (SGAC).
- El Sistema de Consultas en línea de los antecedentes penales (MSIAP). En base a un convenio suscrito por el Ministerio de Relaciones Exteriores con el Poder Judicial el año 2007, un grupo de oficinas consulares cuentan con acceso

al Módulo de Solicitud de Información de Antecedentes Penales (MSIAP), que permite la obtención de dichos antecedentes en plazos cercanos a un día.

- Sistema de Verificación de Escrituras Públicas (SVEP), que se utiliza en línea para la verificación de escrituras públicas consulares.
- Proyecto de digitalización de Actas de Registro Civil para expedición de copias certificadas de las actas en cualquier oficina consular, en la Cancillería y en el Reniec.
- La publicación del Portal único Web Consular, con información sobre los servicios consulares (SGAC).
- Sistema de Rendición de Cuentas de los Órganos de Servicio Exterior.
- Proyecto de Instalación de Certificados digitales.
- Aplicación del DNI Biofacial. 38 Oficinas consulares utilizan ya dicha aplicación que permite que el ciudadano peruano, desde su celular, puede realizar trámites vinculados a su DNI (nuevo, renovación, duplicado, rectificación de domicilio, cambio estado civil). La aplicación permite incluso colocar el lugar de recogida del DNI. Por otra parte, si bien en todas las oficinas consulares peruanas se puede iniciar el trámite manual del DNI, existen actualmente alrededor de 40 oficinas que ya utilizan el SIO (Sistema integrado Operativo que permite a los funcionarios de la Oficina consular ingresar en línea al Reniec los datos de los ciudadanos que hacen los trámites. Asimismo, se ha establecido un plan piloto de la Cancillería con el RENIEC relativo al “DNI digital”).
- La Apostilla electrónica en los trámites gratuitos (certificados de estudios y títulos de la SUNEDU).
- La elaboración del Proyecto: Convenios de reconocimiento mutuo de firmas digitales con otros países.
- A mediano plazo, se espera implementar el uso del Aplicativo del CEPLAN para el registro de los planes de las entidades en el marco del Sistema de Información integrado que

administra el CEPLAN. Durante el año 2022, dicho aplicativo se hizo extensivo a las ODES.

III. Una categoría particular de interacción consular: las oficinas consulares de frontera y las Odes

Mención aparte en la temática consular merecen las oficinas consulares de frontera. Muchas veces, como en el caso de Perú y Chile, además de velar por la dinámica de la integración económica regional, son el recuerdo vivo de la historia común de los dos pueblos. No es de extrañar por ello que en la bella casona que sirve de sede del consulado general de Chile en Tacna, una sala esté dedicada al gobernador de la Capitanía General de Chile y virrey del Perú Ambrosio O'Higgins, quien "ingresó a Lima con gran pompa en junio de 1796" (Denis Álvaro: 2015 p. 92) y que fuera padre del célebre libertador Bernardo O'Higgins, gran mariscal del Perú; mientras que en otro ambiente del consulado, se aprecie igualmente un óleo del Primer Congreso Constituyente de Chile, presidido por el limeño Juan de Egaña, hijo de un matrimonio chileno-peruano.

En el otro lado de la frontera, algo similar ocurre con la Casa Yanulaque, que sirve de sede al consulado general del Perú en Arica. Sus ambientes nos traen no solo el recuerdo de la Comisión Plebiscitaria y de hechos tormentosos del pasado sino también de las grandes posibilidades y perspectivas que les ofrece el futuro a nuestros dos pueblos hermanados por la historia. La Casa Yanulaque, que lleva el nombre de un migrante griego, patriarca de un clan familiar en los dos lados de la frontera internacional, de alguna manera hace homenaje también a los muchos inmigrantes, tales como los Pecetto, Lombardi, Solari, Cánepa, Raiteri, Beretta, Ricci, entre otros, cuyas ramificaciones familiares se tradujeron en estrechos vínculos entre Tacna y Arica (González: 2021: p. 419). La Casa Yanulaque además, conjuntamente con la Casa Grau, y el Centro Cultural Peruano en Arica recuerdan permanentemente, a través de sus eventos de poesía, música y folclore, que más allá de los trámites documentarios, la acción consular peruana guarda como norte el servicio ciudadano eficiente y la vinculación identitaria permanente con nuestra diáspora en el exterior. Una acción complementada por las Oficinas Desconcentradas de Relaciones Exteriores (ODEs) en el otro lado de la frontera.

Mediante Decreto Supremo N.º 020-2002-RE, se crearon las Oficinas Descentralizadas del Ministerio de Relaciones Exteriores (actualmente oficinas desconcentradas) como órganos que impulsan la ejecución de la estrategia de desarrollo fronterizo del país, la inserción de las capacidades locales en la economía regional y mundial, y el aprovechamiento eficiente, en las zonas concernidas, de los acuerdos binacionales y regionales de integración y cooperación en los que participa el Perú, apoyando el proceso de descentralización del país.

Las oficinas desconcentradas se ubican en la ciudad capital de cada departamento y tienen como circunscripción el territorio del mismo, pudiendo abarcar más de un departamento en forma concurrente. Existen en la actualidad doce oficinas desconcentradas, a las que próximamente se unirán Ancash, Ayacucho y Moquegua. En el caso de esta última, es menester señalar que constituye, junto a Tacna, un espacio económico integrado históricamente con el norte de Chile. De allí que haya sido incorporado recientemente, de manera conjunta con Tarapacá, al Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF) entre Perú y Chile, que inicialmente solo comprendía a Tacna y Arica-Parinacota.

Por todo ello, los funcionarios consulares en ciudades de frontera deben interactuar estrechamente con sus colegas de las oficinas desconcentradas, pues comparten una problemática común en lo que respecta a la temática del desarrollo e integración fronteriza, firmemente asentados en los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas (D.S. 019-2018-RE), cuyo ente conductor es el Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, debe señalarse que las ODEs tienen acceso al Sistema de Refugiados establecido por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Especial para los Refugiados, en una temática multisectorial, que atañe también a los consulados.

IV. Oficinas consulares y vínculo con la diáspora

Hay dos principios, aparentemente excluyentes, pero en verdad complementarios, que rigen la vinculación del Estado de emisión con sus nacionales en la diáspora. De un lado, se encuentra el principio de la necesidad de la inserción de los migrantes en la sociedad de acogida y, del otro, el fomento de la identidad nacional de los migrantes.

En el caso del Perú, esta identidad nacional está referida a una pluralidad étnica y cultural de la nación, reconocida a nivel constitucional y que atañe, por cierto, no sólo a los peruanos nacidos en el territorio de la República, o a los que adquieren la nacionalidad por naturalización o por opción, sino también a los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente (Ley 30738. Reforma del artículo 52 de la Constitución).

Estos connacionales de la diáspora, tan peruanos como cualquiera nacido en el territorio de la República, tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como el derecho a mantener un vínculo identitario con el Perú. De allí, que el actual Reglamento Consular peruano defina la función de vinculación con las comunidades nacionales como la promoción de “la vinculación de la comunidad peruana en el exterior con el Estado y la sociedad, fomentando la identidad nacional” (artículo 2 del Reglamento Consular).

Los migrantes deben ser leales con el Estado de acogida, en el respeto de sus leyes y valores culturales, pero al mismo tiempo, deben esforzarse en preservar su carácter identitario de miembros de una comunidad nacional, geográficamente distante. Siendo así, el derecho a la identidad nacional, pluriétnica y cultural del Perú aparece como un esfuerzo complementario y saludable a la búsqueda de la inserción de nuestras comunidades de la diáspora, pues no sólo contribuye a mejorar la inserción de los migrantes en las sociedades de acogida, sino que fortalece y enriquece también estas, en el plano de la pluralidad cultural.

El Perú es Estado parte de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005, en la que se reconoce formalmente, la doble naturaleza, tanto cultural como económica de las expresiones culturales contemporáneas producidas por artistas y profesionales de la cultura.

Por otra parte, el cuarto lineamiento de la función consular peruana establece el “apoyo a la inserción productiva, legal y respetuosa de los derechos humanos de los peruanos en las sociedades de recepción”, que corresponde, en general, al concepto de integración, “elemento relacionado con varias otras esferas políticas primordiales, incluidas la protección de los derechos humanos y la no discriminación, las políticas de empleo, la seguridad pública. La educación, las relaciones exteriores, la ciudadanía y el desarrollo” (OIM: 2006, p.2).

En cuanto a las perspectivas de la política exterior consular peruana en el siglo XXI, son alentadoras, si se obtienen las partidas presupuestarias necesarias para ello. Por un lado, se ha emprendido un gran esfuerzo de modernización, que se sigue afianzando en un uso adecuado y cada vez más eficiente de las nuevas tecnologías de la información; mientras que, por otro lado, perseveramos, con éxito, en mantener en nuestra vinculación con las comunidades peruanas en el exterior, una identidad cultural viva en el proceso de globalización.

V. La defensa de los derechos humanos: el primer y último bastión de la política exterior consular peruana

He iniciado este breve ensayo, evocando la memoria de José María Barreto, egregio cónsul del Perú en Ginebra, cuya vida ejemplar debería ser siempre recordada por su defensa irrestricta de los derechos humanos sobre cualquier razón de Estado. Quisiera por ello que mis palabras de cierre estuvieran también vinculadas a él, ya que la defensa de los derechos humanos, no solo en el ámbito consular, es el primer y último bastión de la Política Exterior Peruana.

Escritor y diplomático, José María Barreto, en su condición de cónsul general del Perú en Ginebra, expidió en 1938, 27 pasaportes peruanos para 58 prisioneros judíos, entre los cuales se encontraban 4 niños, que iban a ser enviados por los nazis al campo de exterminio de Auschwitz. Una acción heroica, de gran riesgo para su vida y que le valió la injusta destitución de su cargo por contravenir instrucciones explícitas del Gobierno peruano de la época, que prohibió a los consulados peruanos en Europa emitir visas de inmigración, con especial énfasis a las personas de origen judío. Muchos años después, rescatado del olvido su heroico gesto, el cónsul Barreto sería homenajeado en el año 2014 por el Yad Vashem, Centro Internacional de Conmemoración de la Shoa, de Israel, recibiendo el título de “Justo entre las Naciones”. Homenaje que recibiría igualmente de las autoridades peruanas en una emotiva ceremonia en la Cancillería. Las acciones de justicia e integridad moral de José María Barreto han sido desde entonces recordadas y celebradas en varias ciudades e instituciones del mundo, como hace pocos años ocurrió en la Sinagoga de Shanghái, donde lo recordé en una ceremonia, en ocasión del Día Internacional de Conmemoración del Holocausto.

Como bien sabemos todos, hoy en día, el derecho de gentes se encuentra inmerso en un proceso de humanización continuo luego de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de la tragedia del Holocausto. A lo largo de los años, se ha afirmado un gradual acceso del ser humano a la justicia internacional, a través del ejercicio del derecho de petición individual internacional, proceso que se aceleró con la entrada en vigor de la Convención Europea de Derechos Humanos en 1953 y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José en 1978.

En el ámbito específico del derecho Internacional vinculado a las relaciones consulares y derechos humanos de los migrantes irregulares, los avances han sido notorios en las últimas décadas. La Convención sobre la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus familiares, en vigor desde el 1 de julio de 2003, establece para los Estados partes, bajo el principio general de la no discriminación, la obligación de intercambio de información con otros Estados partes y la disposición para informar a empleadores, trabajadores y sus organizaciones acerca de las políticas, leyes y regulaciones sobre la materia migratoria. Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, expresada en los casos *La Grand*, *Breard* y *Avena* y otros nacionales mexicanos, conjuntamente con el aporte de la jurisprudencia de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, han afianzado y sistematizado los derechos humanos de los migrantes.

Asimismo, en el terreno de la competencia consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha establecido la ampliación de los estándares mínimos de los derechos de los extranjeros, determinando que el derecho de asistencia consular previsto en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares forma parte del derecho del debido proceso legal.

Desde luego que todo este proceso de afianzamiento de los derechos humanos de los migrantes se inscribe en un ámbito mucho mayor del proceso de humanización del derecho internacional, que regresa a sus fuentes de interés primigenio por los derechos de las personas. Las funciones contenciosa y consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sido en ese sentido, de capital importancia. Como bien señala Antonio Cançado Trindade, en especial, la Opinión Consultiva 18, aprobada por unanimidad por la Corte Interamericana, que ha subrayado “el Derecho que viene al encuentro del ser humano, destinatario último de sus normas de protección”.

Estoy persuadido de que la humanización del derecho internacional contribuirá algún día a una mayor humanización de la política exterior de los Estados, cuyos cimientos teóricos reposan fundamentalmente en la lógica de poder de los Estados. No debemos olvidar nunca, que detrás de todo concepto del derecho internacional y de las relaciones internacionales se encuentra, en última instancia, una reflexión sobre la condición humana. El enfoque de derechos humanos y de servicio ciudadano que se perfila actualmente en el nuevo derecho consular internacional son una prueba tangible de ello.

La revalorización de la dimensión humana de la política exterior de los Estados no es una entelequia reservada a las teorías de las relaciones internacionales. Se observa con toda claridad en la acción consular, donde la asistencia humanitaria y el servicio ciudadano son los aspectos más visibles del rostro humano de la política exterior de los Estados, como alguna vez yo mismo lo experimenté hace muchos años durante una situación de asistencia humanitaria que viví en el Ecuador y que hoy me permito compartir brevemente con ustedes.

Ocurrió cuando me desempeñaba como cónsul general en la ciudad de Loja. Una joven peruana, migrante, acababa de perder a su hijo, casi recién nacido, debido a una pulmonía fulminante, a pesar de los esfuerzos de los médicos por salvar a la criatura, y acudió al consulado. Yo regresaba de la ciudad de Paute, de una visita de trabajo con los agricultores peruanos en la zona y venía conmigo de regreso una campesina peruana, que laboraba en una finca de exportación de flores. La joven madre me esperaba en el consulado, sin poder contener su pena, al lado de los demás servidores consulares. A pesar de todo, con algo de alivio me preguntó: *Esto es el Perú, ¿verdad?* mientras nos sentábamos cerca de ella. *Claro que sí, mamita* —le respondí—. *Esto es el Perú. Estamos aquí para ayudarte.* La campesina que vino con nosotros se le acercó, buscando consolarla y darle algo de aliento. La abrazó con ternura y le dijo en un dulce quechua: *Peru Kachkan llapan peruano Kunapa sunjunpi: El Perú está allí, donde está el corazón de los peruanos.* Luego la cogió de las manos y rezó junto a ella, junto a todos, en realidad, un padrenuestro y una avemaría. Por mi parte, he recordado en voz alta el bello Salmo de David, del rezo diario del *Shajarit* del pueblo judío: *“Canten al Señor, oh Santos suyos, y den gracias por el recuerdo de su santidad, porque su ira dura solo un momento, pero su bondad toda la vida. El llanto puede durar una noche, pero la alegría llegará por la mañana”.* Hemos sentido todos, un momento de luz y de esperanza. Y es que, en verdad, en

esos instantes de angustia, una campesina del Perú profundo, con gran sabiduría, había intuido y expresado allí en un gesto humano y en simples palabras la profundidad de la esencia de la política exterior peruana, que, en su defensa de los intereses nacionales, en última instancia, es solo un acto de fe y de amor por el Perú y su pueblo.

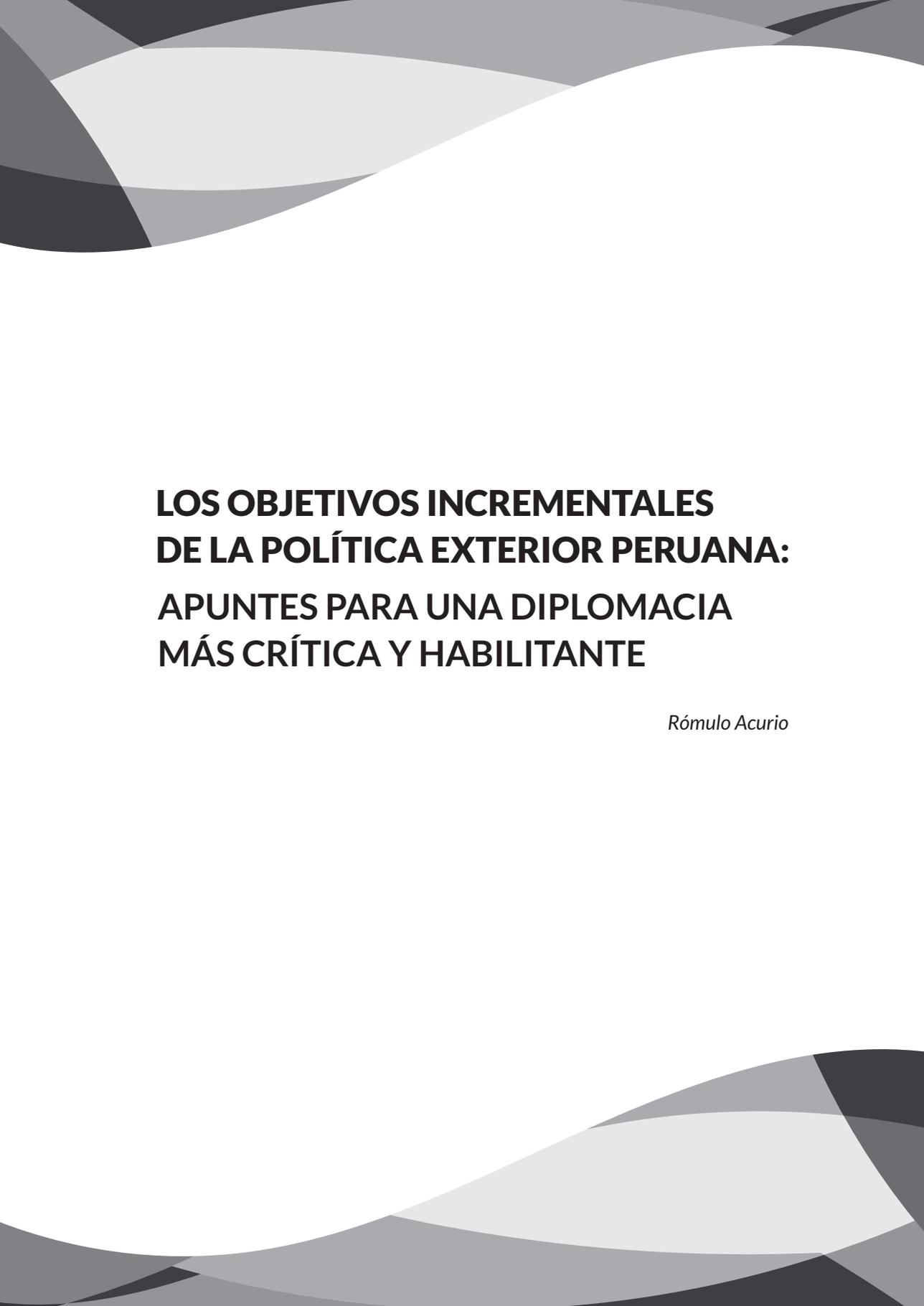
Tacna, 1 de enero de 2023.

Día de la Solemnidad de la Santísima Virgen María, Madre de Dios.

Bibliografía

- Álvaro, Dennis: "O'Higgins (2015). *Avatares del Libertador de Chile en el Perú*. El Monitor Ediciones. Lima, Perú. Primera edición.
- Bonilla, Heraclio (1976): *Gran Bretaña y el Perú 1826-1919. Informes de los cónsules británicos*. Instituto de Estudios Peruanos. Fondo del Libro del Banco Industrial del Perú. Impreso en el Perú. Primera edición. Marzo, 1976. Volúmenes I a V.
- Bonilla Leal, Salvador: *Migración Internacional: Remesas e inclusión financiera*. BID. 2021.
- Chirinos Soto, Enrique (1966): *Requiem para Victor Andrés Belaunde. Homenaje*. Diario "Correo. Lima, Perú. 18 de diciembre de 1966.
- Defensoría del Pueblo (2009): *Informe Defensorial 146. Migraciones y Derechos Humanos. Supervisión de las Políticas de Protección de los Peruanos Migrantes*. Lima. Primera edición. Noviembre del 2009.
- Deming, W. Edwards (1982): *Out of the Crisis, figures: Fourteen Points, versiones condensadas y ampliadas*. Massachusetts Institute of Technology.
- García Salazar, Arturo y Linch, Jorge (1918): *Guía práctica para los Diplomáticos y Cónsules Peruanos*. Tomo primero. 1918.
- Díaz Aguad, Alfonso y Ruz Zagal, Rodrigo (2021): *Entre la peruanidad y la chilenidad: Manuel Yanulaque Scorda, inmigrante griego en Arica, 1874-1934*. En: González, Sergio (Compilador): "Personajes de integración y palabras de amistad entre Perú y Chile. El bicentenario peruano". Ril Editores. 2021.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2022): *Principales características sociodemográficas de los peruanos residentes en el exterior*. II Encuesta Mundial de la Comunidad Peruana en el Exterior.
- Labarie Iglesias, Mario (2013): *Las estrategias de seguridad nacional de Francia y España: un análisis comparado*. Instituto de Estudios Estratégicos. España. 2013.

- Lefebvre, Maxime (2022): *La Politique étrangère de la France*. Presses Universitaires de France. Paris. 2022.
- Macauliffe, M. y A. Triandafyllidou (eds.) (2021): *Informe sobre las Migraciones en el mundo 2022*. Organización Internacional para las Migraciones. Ginebra. 2021.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (1941): *Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Segundo Trimestre de 1941. Tip. Peruana S.A. Isabel La Católica. 1941. Año XXXVIII. Número 144.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2012): *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Julio 2006-Julio 2011.
- Morillo Herrada, Zósimo Roberto (2022): *El nuevo Derecho Consular Peruano. El Derecho de las Comunidades Peruanas en el Exterior*. Segunda edición, revisada y ampliada. Marzo 2022.
- Novak, Fabián; Namihás, Sandra (2021): *Lineamientos y aristas de la Política Exterior Peruana en el Nuevo Orden del Siglo XXI (a propósito del Bicentenario del MRE)*". IDEI. PUCP. Konrad Adenauer Stiftung. 2021.
- OIM (2006): *La OIM y la integración de los migrantes*. Ginebra. Julio de 2006.



**LOS OBJETIVOS INCREMENTALES
DE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA:
APUNTES PARA UNA DIPLOMACIA
MÁS CRÍTICA Y HABILITANTE**

Rómulo Acurio

LOS OBJETIVOS INCREMENTALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA: APUNTES PARA UNA DIPLOMACIA MAS CRÍTICA Y HABILITANTE

Rómulo Acurio

Para participar en este libro de testimonios y reflexiones de una generación entre dos siglos, decidí hacerme una pregunta a un tiempo íntima y colectiva, que seguramente también se hacen los colegas más jóvenes: ¿por qué elegí ser diplomático peruano?; ¿fue para hacer avanzar algún ideal de paz y justicia social?, ¿fue por ambición política personal?, ¿fue sencillamente para tener un oficio que me diera bienestar material y familiar?

Con el paso de los años, he terminado por pensar que elegí ser diplomático peruano por un motivo más ambiguo, a la vez emocional e intelectual, diríase existencial, que es procurar comprender mi lugar en el mundo y, por extensión, el de mi comunidad, el Perú, en ese mismo mundo, su lugar de país antiguo, mestizo, desigual y promisorio, para luego ayudar a dar sentido a su conducta diplomática entre otras naciones.

En este artículo quisiera compartir lo que he avanzado en esa comprensión que, en su insuficiencia, tal vez contribuya al necesario debate sobre nuestro pasado diplomático y sus posibles objetivos futuros.

1. Objetivos incrementales

Como premisa, postulo que la política exterior peruana se ha fijado, desde su inicio, objetivos incrementales, es decir, sucesivos momentos afirmativos, asociativos y aspiracionales que se han yuxtapuesto y acumulado a lo largo de la historia, cambiando de contenido y exigiendo renovadas tareas de política exterior.

1.1 Los **objetivos afirmativos** aparecieron de inmediato porque, por supuesto, se tuvo que consolidar las distintas jurisdicciones espaciales, administrativas y políticas del nuevo Perú, comenzando por el reconocimiento y el establecimiento de relaciones con los vecinos y las potencias extranjeras, en sucesión del legado virreinal. El esfuerzo afirmativo fue duramente interrumpido, como se sabe, por la derrota

en la guerra del Pacífico, que no solo complicó traumáticamente la vecindad con Chile, sino que puso en suspenso, y condicionó en parte, las negociaciones limítrofes con los demás vecinos. Sólo la recuperación económica e institucional peruana, a inicios del s. XX, hizo posible el segundo momento afirmativo, de solución casi completa de sus diferendos limítrofes: primero con Bolivia (1902, 1911) y Brasil (1904, 1909), luego con Colombia (1905, 1906, 1922), y, en fin, con Chile, con el retorno de Tacna y el Tratado de 1929, largo intervalo que se cerraría, pocas décadas después, en el Protocolo de Río (1942) con Ecuador.

Tal vez se puede sostener que el tercer momento afirmativo aconteció en los últimos treinta años, por medio de las Convenciones de Lima (1993) con Chile; el Acuerdo de Brasilia (1998) con Ecuador; y, en fin, el Fallo de La Haya (2014), también con el vecino del sur, instrumentos que cumplieron, luego de dos siglos de independencia, con la parte básica de los objetivos afirmativos del Perú. Se puede observar que dichos objetivos fueron continuos, a lo largo de los siglos XIX, XX y XXI, expresándose con especial fuerza en algunos períodos, como los gobiernos de A. Leguía y de A. Fujimori, y tuvieron una naturaleza principalmente espacial, quedando a discusión si se añade o no, a ese recuento, aquellos otros, de naturaleza económica, dirigidos a afirmar, al menos discursivamente, una autonomía jurisdiccional peruana frente a las potencias extranjeras, desarrollados por J. Velasco y A. García en la segunda mitad del s. XX.

- 1.2 Desde inicios de la República, el Perú se fijó otros propósitos, **objetivos asociativos** dirigidos no solo a afirmar su jurisdicción, sino a establecer vínculos de cooperación con sus vecinos y otros países americanos. Como sabemos, se trató, primero, de sucesivos intentos de fusiones y coaliciones y de resistencias ante injerencias extrarregionales, que por ratos acercaron o alejaron al Perú de Chile, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador o Argentina, y que motivaron la temprana convocatoria desde Lima del Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, así como, años después, la invitación peruana a la segunda conferencia americana de 1864, que portaba la idea incipiente de una organización de Estados americanos.

También, comportó coaliciones ligadas a intereses cercanamente nacionales, como la propuesta de Tratado Continental de 1856, de alianza defensiva; la cuádruple alianza con Chile, Bolivia y Ecuador en guerra contra España en 1866; el esfuerzo conjunto con Brasil, desde la Convención de 1851, para cerrar el acceso fluvial de la Amazonía a potencias extranjeras; o los intentos para unificar principios de derecho internacional en la región, *ad portas* de la guerra con Chile. Otras acciones peruanas apelaron a la solidaridad regional, en defensa de todos, o de otras naciones americanas, frente a la amenaza de injerencias externas, como la propuesta de Castilla para la Conferencia de Lima en 1846; o la convocatoria peruana a un congreso americano de juristas en Lima en 1875. Ya en el siglo XX, deben citarse las numerosas gestiones de rechazo a potencias europeas y a EE. UU. (desde la defensa de Ecuador, Nicaragua, República Dominicana, México, Venezuela, Panamá y Cuba, hasta el rechazo a las invasiones de las Malvinas y Granada), una historia donde brilla el discurso de Raúl Porras en la Conferencia Americana de 1969. También puede consignarse, como momentos asociativos en la segunda mitad del s. XX, el papel del Perú en la creación de la OEA; su acción para la creación de ALADI; los intentos de reforma de OEA, TIAR y del BID; la creación de la CPPS; la creación del Grupo Andino y la Comunidad Andina; y el establecimiento de la OTCA.

Sin embargo, tal vez se puede sostener que el momento asociativo más intenso de la historia peruana corresponde a los últimos treinta años, en una vertiente pragmática, esencialmente económica, carente de narrativa englobante, comenzada por Fujimori y proseguida, luego, con una sucesión de TLCs y tratados de protección recíproca de inversiones, notoriamente con Chile, México, EEUU, Canadá, Corea del Sur, Japón, Singapur, así como el Acuerdo Multipartes con la UE y la Asociación Estratégica Integral con China, instrumentos a los que se debe añadir, por supuesto, las asociaciones multilaterales creadas por el ingreso del Perú a APEC y a la OMC, así como, más recientemente, al CTPPT. Por supuesto, la mención central en este período corresponde a la iniciativa peruana de la Alianza del Pacífico, que adquirió, durante casi una década, la prioridad del esfuerzo integracionista de nuestro país.

Durante el mismo período, se debe citar, más allá de sus resultados decepcionantes, varios momentos asociativos peruanos, en una

vertiente política, en especial la fundación en el Cusco de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que derivó en el hoy desactivado UNASUR; la aprobación de la Carta Democrática Interamericana (2011); y el intento de contribuir a resolver la crisis venezolana mediante el Grupo de Lima (2016-2020). Un balance más positivo, aunque contrastado, tienen los esfuerzos asociativos peruanos desplegados, en una vertiente vecinal, para crear y sostener los gabinetes binacionales con Ecuador, Colombia, Bolivia y Chile, así como los nacientes comités de desarrollo fronterizo con Brasil.

En resumen, los objetivos asociativos del Perú han sido crecientes y han evolucionado en la historia, pasando por sucesivos momentos, primero defensivos, tanto nacionales como solidarios; luego cooperativos, en el ámbito americano y subregional; más tarde puramente pragmáticos y mercantiles; luego concertadores y políticos, con pocos resultados; y, en fin, vecinales e integrativos, todavía promisorios.

- 1.3** Recién a mediados del s. XX, el Perú empezó a asumir un nuevo conjunto de tareas, **objetivos aspiracionales** de proyección externa, incluso universal, dirigidos ya no solo a afirmar la jurisdicción nacional ni a forjar asociaciones defensivas o integradoras, sino a influir en la construcción y corrección de regímenes internacionales. Estos objetivos emergieron con claridad precisamente porque el país había alcanzado resultados afirmativos, notoriamente el Protocolo de Río de 1942, y asociativos, con el establecimiento de un sistema interamericano en la inmediata postguerra. Como acciones precursoras, hay que recordar a las influyentes delegaciones del Perú en la Sociedad de Naciones, y su participación temprana y activa en la creación y lanzamiento de las Naciones Unidas, abogando por el principio de no injerencia extrarregional y por la solución pacífica de conflictos.

Sin embargo, el viraje aspiracional se produjo con el derecho del mar, donde confluyeron objetivos afirmativos, de protección contra la pesca y la explotación petrolífera extranjera, y objetivos asociativos, con Ecuador y Chile, pero donde, sobre todo, se requería un movimiento universal para cautelar la jurisdicción peruana sobre su espacio marítimo, frente a las pretensiones extranjeras, entre ellas de EE. UU. Así, la Declaración de Santiago de 1952 y la tesis de las 200

millas, el sucesivo cabildeo para su aceptación regional y luego internacional, la creación de la CPPS y la acción directa e influyente del Perú en las Conferencias sobre Derecho del Mar en 1958 y 1960 marcaron un punto de inflexión ya que, por primera vez, el Perú asumió objetivos realmente aspiracionales de dimensión mundial. La política exterior de Velasco, orientada por Carlos García Bedoya, a un tiempo afirmativo en lo económico y asociativo en lo regional, llevó a su mayor expresión esta ambición extrarregional, inspirada en una visión desarrollista, concatenando los intereses de la protección nacional y de integración andina como fundamentos de una inserción más equitativa y ambiciosa en el mundo.

A partir de allí, el Perú se hizo escuchar en favor del no alineamiento; en oposición a los ensayos nucleares, con un notorio rompimiento de relaciones con Francia; por la reforma del FMI; y en apoyo a los movimientos de liberación nacional en Asia y África. Esas aspiraciones mundiales crearon el espacio para esfuerzos asociativos, de comercio y cooperación, con nuevos interlocutores, no solo la Comunidad Económica Europea, sino también, a partir de 1968, los países del bloque socialista y la República Popular China. Los objetivos aspiracionales se volvieron a acentuar, con resultados discutibles, pocos años después, con el primer gobierno de A. García y su encendida retórica, en Naciones Unidas, por las 200 millas, la deuda externa, el desarme, la descolonización, el antimperialismo y el combate al *apartheid*, asignando centralidad, en nuestra diplomacia, al Movimiento No Alineado y al Grupo de los 77, que llevó incluso a la organización de la conferencia de la Internacional Socialista en Lima en 1986.

En las últimas décadas, tal vez se puede citar como nuevos momentos aspiracionales el papel protagónico de diplomáticos peruanos en la creación de la Corte Penal Internacional en el 2002 y del Consejo de Derechos Humanos de las NNUU en el 2006, la evolución del combate multilateral contra las drogas, y, más recientemente, la conclusión del Acuerdo climático de París en el 2015. En general, se puede quizás sostener que los objetivos aspiracionales peruanos aparecieron a mediados del s. XX, como requisito de cabildeo universal en apoyo a objetivos afirmativos y han ido transitando, en las últimas décadas, con altos y bajos, hacia acciones diplomáticas más asertivas de transformación del sistema internacional, ayudando, en el

camino, a hacer avanzar los objetivos asociativos peruanos con un conjunto más amplio de países, sobre todo del sur global.

2. Revisión de los objetivos incrementales

Me parece que una revisión de la evolución de los objetivos afirmativos, asociativos y aspiracionales de la política exterior peruana impone al menos cuatro constataciones:

2.1 La primera es que **los objetivos incrementales del pasado se mantendrán vigentes y deberán ser actualizados**, cambiando de contenido, para enfrentar nuevos desafíos.

En efecto, los objetivos afirmativos del Perú, que implicaron primero la jurisdicción territorial y la soberanía política, y luego se expresaron en acciones de autonomía económica, no se han agotado y están destinados a persistir en el futuro, ya sea para resolver asuntos de antigua hesitación, como la Convención del Mar, o para definir las pretensiones nacionales del Perú en futuras competencias jurisdiccionales, por ejemplo para la gobernanza de la Antártida o del espacio ultraterrestre, el régimen de las telecomunicaciones globales, el aprovechamiento de los recursos genéticos, la gestión de las aguas transfronterizas o la protección de los recursos del fondo marino, entre varios otros.

Por su parte, se convendrá en que los objetivos asociativos deberán proseguir, evolucionar y, seguramente, desdoblarse notoriamente para renovar las visiones de integración andina, amazónica y del Pacífico; para proseguir los periódicos relanzamientos de la CAN, la OTCA y la CELAC; y, de ser posible, para refundar la concertación sudamericana, que pasa por la actual implosión de UNASUR. En adición, adquirirá especial importancia, por supuesto, el proceso de ingreso a la OCDE, un objetivo asociativo peruano de potencial efecto transformador, en la expectativa de adherir a normas y prácticas de los países más desarrollados, para contrarrestar la debilidad de nuestro Estado y sus instituciones.

A su vez, me parece evidente que el Perú deberá adoptar nuevos objetivos aspiracionales para hacer avanzar varios regímenes internacionales incipientes, en construcción o desfavorables para los países en desarrollo, por ejemplo, en materia de seguridad sanitaria global, proteccionismo comercial en el norte, responsabilidad climática, sostenibilidad de los océanos, derechos sociales, ciberseguridad, gobernanza migratoria, lucha contra el racismo y tantas otras causas globales en las cuales le convendrá al Perú asumir algún liderazgo.

En ese sentido, tal vez ya debemos rebatir algunas tesis inerciales que heredamos: por un lado, que el levantamiento de las llamadas “hipotecas” diplomáticas del Perú (ecuatoriana, chilena y mediterraneidad boliviana, según García Bedoya) habría significado, en particular luego del fallo de la Haya del 2014, la conclusión de los objetivos afirmativos peruanos; o, por el otro, que los objetivos asociativos estarían determinados esencialmente por la proximidad geográfica; dos tesis que nos toca, quizás definitivamente, dejar atrás.

2.2 La segunda constatación es que, **a través de los objetivos incrementales, se desplegó una diplomacia económica poco estratégica.** En el siglo XIX, se trató primero de garantizar la sobrevivencia fiscal del Estado, dadas las deudas independentistas, con una política arancelaria proteccionista y enfocada en la recaudación, que se radicalizó en la nacionalización de recursos prioritarios (guano, salitre) y empréstitos y concesiones arriesgadas, con graves consecuencias diplomáticas, antes y después de la Guerra del Pacífico.

Desde inicios del s. XX, se sucedieron períodos de liberalización comercial, pero siempre corregidos por urgencias fiscales del Estado frágil. Por momentos, se cristalizó una diplomacia enfocada en intereses sectoriales, en favor de algunas empresas, de exportación de materias primas y de atracción de la inversión extranjera en sectores considerados claves, aunque se trató de acompañamientos exentos de estrategias explícitas.

Durante algunos periodos del siglo XX, se mantuvo acciones sostenidas de promoción de la inversión extranjera, como en el oncenio de Leguía y el ochenio de Odría, pero luego se impusieron iniciativas de voluntarismo e independencia económica del Estado, con Velasco,

y luego con García, con un énfasis multilateral, experiencia que, como se sabe, fracasó en sus principales objetivos, para solo mencionar el intento por crear un “nuevo orden económico internacional”.

Más tarde, con Fujimori, se consolidó una aproximación pragmática y aperturista, más atenta a las prioridades de los gremios privados, desinteresada del escenario multilateral, postura que fue instrumental para la expansión económica peruana, aunque estuvo asociada a un debilitamiento de la democracia y al consiguiente aislamiento diplomático peruano. Esta política fue proseguida después, bajo distintos gobiernos, en las dos décadas siguientes, con sucesivos acuerdos comerciales, hasta la Alianza del Pacífico del 2013 y el CTPPT del 2021, estrategia que, sin duda, alentó la oferta exportable peruana, con efectos relevantes de crecimiento y empleo, resaltando que ese fortalecimiento de la diplomacia económica peruana coincidió, a inicios de siglo, con la creación y desarrollo de MINCETUR (2002) y Promperú (2007), decisiones que debilitaron a la Cancillería y fraccionaron las capacidades de acción externa del Perú.

A lo largo de la historia, me parece, se puede observar la falta de estrategias sectoriales específicas, por ejemplo, dirigidas a mejorar los términos de intercambio y la conquista de mercados para la minería, la pesquería o la energía, o, en años recientes, la ausencia de una diplomacia en apoyo a la agroexportación o la infraestructura, a pesar de lo que implicaría en la relación con cada país vecino, en particular Chile, Colombia o Brasil. La excepción, por supuesto, es la llamada diplomacia gastronómica, la más activa y exitosa experiencia de las últimas dos décadas que, debe remarcar, también fue iniciativa del sector privado y de Promperú, con un acompañamiento tardío de la Cancillería.

En adición a lo anterior, hay que decir que la acción promocional de las exportaciones y el turismo peruano de Promperú y Mincetur no ha estado acompañada, en décadas recientes, por una diplomacia multilateral aspiracional, políticamente atenta a los desequilibrios de mercado que afectan a los países en desarrollo, ni ha construido una narrativa del comercio, inversiones y turismo perceptiva de las exigencias de responsabilidad ambiental, inclusión social y de género, o de transparencia y anticorrupción, en línea con los nuevos imperativos de gobernanza (ESG) a nivel mundial.

2.3 Tercero, creo que se puede constatar que **los objetivos incrementales atendieron de modo tardío y parcial las dimensiones social y cultural** de nuestra proyección exterior. En efecto, los objetivos pasados se fundaron en aproximaciones jurídico-políticas y, luego, políticas, concebidos para fortalecer al Estado como agente central, casi siempre único, de la diplomacia, absteniéndose, hasta hace pocas décadas, de promover o defender explícitamente los derechos y oportunidades sociales o culturales de las comunidades múltiples que componen la sociedad peruana.

En el campo social, recién a mediados del siglo XX, con la expansión del discurso del desarrollismo y, luego, de la Alianza para el Progreso, nuestra diplomacia se interesó en la captación de cooperación internacional, bilateral y multilateral, para algunos objetivos sociales como la alfabetización, el acceso a la vivienda o el desarrollo agrícola. Años después, con Velasco, la cooperación para el desarrollo se aplicó a las agendas de reforma y se extendió a socios extraoccidentales, como los del ámbito soviético.

A inicios de los años 2000, se puso en marcha una llamada “diplomacia social”, que fue esencialmente una reformulación explícita de la política de captación de cooperación internacional para el combate a la pobreza y el cierre de las brechas sociales o de promoción multilateral de algunos conceptos de política social peruana. En ese período surgió, asimismo, una diplomacia de “comunidades peruanas en el exterior”, con el establecimiento de nuevas instancias y mayores recursos en la Cancillería para atender a la ya grande diáspora peruana, así como el inicio de una “diplomacia descentralizada”, expresada en la apertura de las ODEs en provincias, para recoger los intereses y prioridades de los gobiernos regionales recientemente creados.

Así, la diplomacia peruana evolucionó desde la negligencia de su sustento social hacia un esquema de provisión de servicios estatales, en favor de ciertas comunidades identificadas, a saber, los beneficiarios de asistencia humanitaria, receptores de cooperación técnica y emigrantes clientes de servicios consulares en el extranjero. Me parece que no ha habido, en nuestra historia diplomática, un esfuerzo deliberado, estructurado y sostenido para apoyar la internacionalización de las principales comunidades peruanas (pueblos indígenas,

movimientos de mujeres, organizaciones de trabajadores, grupos de protección y gestión sostenible del medio ambiente, colegios profesionales, autoridades regionales y municipales, poblaciones vulnerables, etc.), con estrategias expresas para confirmar, ampliar o hacer evolucionar sus derechos y oportunidades, con apoyo exterior, es decir, para pasar de una lógica de servicios a una lógica inclusiva y redistributiva en nuestra política exterior.

De otro lado, en el campo cultural, desde inicios del s. XX, la Cancillería comenzó a proyectar, en particular en las exposiciones iberoamericanas y universales, algunos contenidos de la cultura peruana, ancestral y mestiza. Durante varias décadas, la Cancillería apoyó la organización de exhibiciones de descubrimientos arqueológicos, limitadas a algunos museos europeos y norteamericanos. Recién con Velasco apareció un esfuerzo por proyectar la complejidad de la cultura peruana, con énfasis en su componente indígena y comunitarista, pero esencialmente en un plano discursivo y multilateral, sin presupuestos ni programas sustantivos de difusión internacional.

Solo a inicios del s. XXI se produjo el primer esfuerzo para organizar estratégicamente a la diplomacia cultural peruana, mediante la aprobación del primer Plan de Política Cultural Exterior del 2003 y la creación del Centro Cultural Inca Garcilaso en el 2005, diseños que han perdurado y que están en proceso de actualización en la Cancillería. Con ese esquema, se ha desarrollado en los últimos años una acción promocional sostenida, aunque fragilizada por presupuestos mínimos, así como un creciente voluntarismo en iniciativas de defensa patrimonial, en particular por medio del reconocimiento de nuestro patrimonio material e inmaterial en UNESCO y a través de la recuperación de bienes culturales traficados ilegalmente. Al mismo tiempo, Promperú ha avanzado en su política de difusión de la marca país, con reconocido éxito en imagen y algunos resultados en flujos turísticos, pero con contenidos crecientemente unidimensionales y puramente promocionales, poco o nada coordinados con la Cancillería y el Ministerio de Cultura.

Creo que, sin embargo, no ha habido una estrategia, políticamente relevante, para proyectar la creatividad peruana como factor de influencia externa, para abrir oportunidades en materia de inter-

culturalidad, combatir la discriminación cultural o promover estrategias específicas de internacionalización en favor de las comunidades de creadores y gestores culturales, investigadores e innovadores, y educadores y estudiantes.

2.4 Me parece que una cuarta constatación es que **los objetivos incrementales condujeron a la construcción de un esquema de coaliciones que debe ser revisado continuamente**, para asegurar su adecuación a la realidad mundial cambiante.

No hay duda de que, en los años 70, Carlos García Bedoya modificó y sofisticó la comprensión de dichas coaliciones. Entre otras intuiciones, comprendió la necesidad de transitar definitivamente de una diplomacia pasiva, de preservación territorial, a una diplomacia activa, de cambio, de participación, de proyección, para asumir una mayor independencia política, y buscar el bienestar y desarrollo social. Entendió que eso significaba pasar de un enfoque principalmente jurídico hacia uno político, propio de las relaciones internacionales, disciplina entonces en formación y, en ese marco, avizó la necesidad de una independencia “sicológica” de la diplomacia peruana, respecto de una mentalidad colonial, de mecánico alineamiento occidental y de autonomía respecto de la superpotencia norteamericana.

Se debe evocar, también, su aseveración de que los únicos “intereses permanentes” son los territoriales, mientras que los “intereses nacionales” evolucionan, así como su percepción de que el poder de un Estado mediano como el Perú puede proyectarse más allá de sus potencialidades materiales. Fue innovadora su proposición de que, en esa lógica, se requiere concebir eslabones sucesivos para proyectar el poder peruano: eslabones andino, latinoamericano y tercermundista, figurados como círculos concéntricos, organizados en torno a un eje, el interés nacional, que permitan proyectar al Perú en un plano geográfico vecinal, regional y mundial, determinando convergencias o divergencias, para potenciar las posibilidades políticas, económicas y culturales de nuestro país en el mundo. En ese marco, fue sin duda renovadora su manera de entender los objetivos asocia-

tivos, en particular su énfasis en la integración andina y la cooperación amazónica, precursoras de la CAN y de la OTCA, propósitos que mantienen plena vigencia hasta hoy.

Por contraste, hay que constatar que la distinción entre aproximaciones convergentes (Europa, Japón, Canadá), divergentes (esfera comunista) y coincidentes (tercer mundo) de la política exterior perdió vigencia algunos años después de su formulación y hoy no tiene mayor pertinencia para nuestra diplomacia. Asimismo, su comprensión de los objetivos mundiales peruanos, dirigidos a una solidaridad tercermundista, fundada en las ideas de centro-periferia y del no alineamiento, confrontaron en pocos años su insuficiencia política; por ejemplo, si se verifica el pobre desenlace diplomático, a lo largo de las décadas del 70 al 80, de las reivindicaciones para el refinanciamiento conjunto de las deudas externas, para modificar los términos de intercambio comercial o para establecer un nuevo orden económico mundial.

Se trató de una mirada fundada en la realidad de las asimetrías globales, consciente de los desequilibrios geopolíticos, que procuró participar, e incluso coliderar, coaliciones universales, pero que, me parece, se extravió en la ilusión de las coincidencias discursivas, no materiales, intentando cristalizar un colectivismo retórico, ingenuo respecto del funcionamiento real del poder internacional y poco atento a las específicas exigencias económicas y sociales del Perú, en contraste con otros países en desarrollo. Por añadidura, creo que se puede decir que entonces, como hoy, el Perú no estaba ubicado en medio de varios círculos concéntricos, presuntamente en torno a un interés nacional, si no que, más bien, se abría al mundo desde varios ejes, en torno a intereses múltiples de su Estado y su sociedad. Me parece que es posible afirmar, en efecto, que esos ejes no se ubicaban entonces, ni se ubican ahora, en planos territoriales, sino que se proyectan en varios planos, no solo espaciales, sino planos yuxtapuestos de orden económico, social y cultural. En definitiva, creo que se puede coincidir en que el esquema de coaliciones garcía-bedoyano requiere, desde hace tiempo, un *aggiornamento* crítico, teniendo presente, por lo demás, que su prestigio canónico tal vez ha inhibido la reflexión y producido perspectivas inerciales de nuestra política exterior, de las que es necesario desembarazarse.

3. Hacia una diplomacia más crítica y habilitante

Me parece que una revisión crítica del contenido económico, social y cultural de los objetivos incrementales, así como de la mirada geopolítica garcía-bedoyana, dirigen la atención hacia dos exigencias principales:

3.1 La exigencia de una repolitización continua de la política exterior

Por un lado, creo coincidir con muchos de mi generación de diplomáticos en que, si arrastramos posicionamientos inerciales, que no han sido revisados en mucho tiempo, es por insuficiencia de diálogo, falta de liderazgo y rutina institucional.

En ese sentido, encuentro que se requiere hoy, como siempre, una repolitización de la política exterior peruana, un ejercicio que, por un lado, me parece, consiste en retomar la tarea básica, permanente, de nuestra diplomacia, que es ubicar, reubicar, periódicamente, la **potencia peruana**; es decir, identificar los soportes cambiantes de nuestra ascendencia global, real y posible, en sus distintas vertientes, que pueden ser geopolítica, económica, ambiental, social y cultural, entre otras posibles.

Sabemos que esa potencia no es primariamente gubernamental, porque proviene de nuestro capital humano y natural. Sin embargo, no hay duda de que el Estado continúa siendo el principal articulador de esa potencia y que la diplomacia seguirá consistiendo, incluso centralmente, en la negociación de espacios de poder entre Gobiernos nacionales, espacios que cambian incesantemente de lugar, de agenda y de participantes.

Por ello, creo que la repolitización de nuestra política exterior consiste también en que la Cancillería, como agencia articuladora de la potencia peruana en el mundo, en diálogo con otros actores, se plantee una y otra vez las **preguntas definitorias** de nuestra identidad diplomática. Entre ellas, me parece, no pueden estar ausentes las siguientes:

- a) ¿Estamos a favor de la construcción normativa del multilateralismo y de Naciones Unidas, para la paz y la seguridad regional y global, cueste lo que cueste, en todos los temas, sin distinción de prioridades, o aún ganamos algo en preservar ciertos márgenes

de unilateralismo para sostener objetivos afirmativos remanentes, prevenir amenazas vecinales o asegurar nuestra protección respecto de alguna gran potencia?

- b) ¿Nos conviene indefectiblemente la apertura plena y la integración global de todos nuestros mercados de bienes, servicios y contenidos o debemos establecer o mantener límites en resguardo a algunos sectores prioritarios, industrias estratégicas o actividades vulnerables?
- c) ¿Creemos en el desarrollo sostenible global como una responsabilidad común universal, o debemos exigir, y en qué medida, a los países más desarrollados, que asuman responsabilidades diferenciadas y acepten beneficios más equitativos, notoriamente frente al cambio climático y la degradación de la biodiversidad?
- d) ¿Debemos concentrarnos en exigir derechos y políticas de protección de individuos y grupos vulnerables peruanos a nivel global o nuestra tarea va más allá y consiste en ampliar activamente en el mundo las oportunidades de interacción humana para las distintas comunidades que habitan el Perú?
- e) ¿Somos parte plena de la universalidad occidental, es decir aceptamos y compartimos el orden sociocultural preponderante, tanto en sus dimensiones políticas como espirituales, signadas por el humanismo moderno y la cultura anglosajona y europea, o el Perú es un país no-occidental o parcialmente occidental que no quiere solo integrar ese orden predominante sino influir en su transformación?

Me parece que las respuestas sucesivas y evolutivas que demos a estas preguntas definitorias guiarán los objetivos afirmativos, asociativos y aspiracionales del Perú en el futuro; marcarán las prioridades bilaterales con cada uno de nuestros cinco vecinos; delinearán, para el Estado, alianzas transitorias y múltiples, regionales y globales; y plantearán nuevas coaliciones, pragmáticas y progresistas, de geometría variable, de multilateralismo *ad hoc*, no solo defensivas, sino también propositivas.

3.2 La exigencia de objetivos habilitantes

Creo que la segunda exigencia es integrar la realidad, inobjetable desde hace décadas, de que el Estado ya no es el único actor internacional peruano. Los ciudadanos ya no aceptan una idea genérica o unívoca de nación y, al tiempo de reclamarse peruanos, invocan otras, múltiples comunidades de pertenencia, simultáneas o alternativas, todas las cuales aspiran a su reconocimiento, dignidad y desarrollo sostenible.

Se trata de comunidades con desafíos diversos, a veces intereses competitivos, a saber, los gremios de medianos y pequeños empresarios, las asociaciones de defensa del consumidor, los pueblos indígenas, los movimientos de mujeres y de igualdad de género, las organizaciones de trabajadores, los núcleos de investigadores e innovadores, la comunidad académica de educadores y estudiantes, el universo de creadores y gestores culturales, los grupos de protección y gestión sostenible del medio ambiente, los colegios profesionales, y las autoridades regionales y municipales. Todas esas comunidades económicas, ambientales, culturales, generacionales, necesitan, para desarrollarse, más relaciones internacionales, y la mayoría de ellas ya mantienen vínculos intensos con actores fuera del Perú.

Ante esa realidad, la Cancillería no puede pretender conducir, ni siquiera orientar y menos aún inhibir, esas relaciones. Más bien le toca alentarlas, facilitarlas y articularlas, ayudar a hacerlas estratégicas y consistentes entre sí, buscando potenciar a unas con otras. Esto implica contribuir directamente a las estrategias de internacionalización de gremios, asociaciones, instituciones privadas y gobiernos subnacionales, así como apoyar activamente a los ministerios sectoriales responsables del desarrollo de esas distintas comunidades (comercio, agricultura, minería, tecnología, salud, educación, desarrollo social y cultura), en vez de pretender competir con ellos, para crear redes tecnocráticas transnacionales, con agendas de intercambio y de aplicación de buenas prácticas.

Me parece que esta diplomacia de internacionalización multiagente apela al establecimiento de **objetivos habilitantes**, un conjunto nuevo de tareas que deberían completar y enriquecer, en la lógica incremental indicada en la primera sección, a los objetivos afirmativos, asociativos y aspiracionales ya presentes en nuestra diplomacia.

Los objetivos habilitantes estarían dirigidos a ampliar los accesos y las oportunidades en beneficio de las distintas comunidades y de sus iniciativas económicas y creativas, ayudando a identificar y absorber los recursos materiales e inmateriales globales que sean más útiles para el empoderamiento y el incremento de sus capacidades. Por otro lado, creo que dichos objetivos buscarían proyectar la influencia del territorio, de las memorias y de la imaginación de los peruanos, incrementando la influencia y los mercados externos para esas comunidades. En ese sentido, al incluir, pero superar, el eje interestatal, una diplomacia de objetivos habilitantes sería más abierta, participativa y redistributiva; sería la política exterior de un Estado más previsor de daños y desigualdades, y mejor promotor del bienestar general.

4. Repensar potencias y coaliciones

Me parece que una repolitización continua de la política exterior, que reubique las dimensiones de la potencia peruana y plantee las preguntas definitorias citadas, puede ayudar a concebir coaliciones renovadas para nuestra diplomacia. En cada plano, creo que se trata de perseverar en los objetivos afirmativos, asociativos y aspiracionales, remanentes o nuevos, con un sentido crítico, y añadir a ellos los objetivos habilitantes de los múltiples agentes con vocación internacional que tiene el Perú.

A fin de contribuir a nuestra reflexión colectiva, me animo a sugerir, como provocación incompleta, algunas ideas para repensar las potencias y las coaliciones de una futura diplomacia.

4.1 Potencia geopolítica, entre multilateralismo y unilateralismo

Primero, convengamos en que el Perú tiene una potencia geopolítica determinada y postulemos, como hicieron nuestros antecesores en Torre Tagle, que ella reside en su condición simultáneamente andina, amazónica y oceánica, así como en su capacidad de constituir, como poder medio emergente, para su beneficio y el del mundo, una plataforma de estabilidad, democracia y sostenibilidad en el centro de América del Sur, tanto en el eje del Pacífico, junto a Chile, Bolivia y Ecuador, como en el eje amazónico, con Brasil.

Creo que puede ser útil aplicar a ese postulado la primera pregunta definitoria citada arriba, para deducir una escala de al menos cuatro posturas posibles, que van desde el multilateralismo pleno hasta el unilateralismo puntual, con sus consiguientes coaliciones diferenciadas, de acuerdo a los temas:

- a) Por un lado, me parece que, **frente a los regímenes multilaterales ya estructurados, cuya consolidación nos conviene**, incluyendo la primacía de Naciones Unidas, le interesa seguramente al Perú, en línea con sus objetivos afirmativos, que su Estado y sus comunidades participen en coaliciones globales, norte-sur, amplias o transversales, para disuadir o resistir a actores contestatarios o recalcitrantes, sean potencias o no.

Se trata, notoriamente, de la proscripción del uso de la fuerza, la violación de las fronteras y la intervención en asuntos internos, en particular de parte de las grandes potencias, donde sigue siendo prioritaria la cooperación latinoamericana, en CELAC, con la UE, la Unión Africana, algunos países asiáticos y una amplia red de activistas internacionales. También, concierne por supuesto la prohibición del uso de armas nucleares y su proliferación, de reanudada preocupación mundial, mediante posicionamientos latinoamericanos, en el marco de Tlatelolco, y con socios sur-sur, en la OIEA, en adición a articulaciones con los múltiples movimientos europeos y norteamericanos de sociedad civil favorables al desarme nuclear. Por cierto, en este acápite también cabrían el fortalecimiento de la Corte Penal Internacional y el papel de las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, entre varios otros asuntos.

- b) De otro lado, **frente a los regímenes multilaterales existentes cuya evolución nos conviene, porque son inequitativos o desfavorables para los países en desarrollo**, le interesa seguramente al Perú, como Estado y sociedad, participar en coaliciones regionales o sur-sur, en línea con sus objetivos aspiracionales.

El ejemplo más actual y visible es, por supuesto, la necesidad de incrementar y hacer más justa la seguridad sanitaria global, a la luz del COVID-19, que evidenció la ausencia de reglas para evitar la dramática desigualdad de acceso legal y financiero

a las vacunas y tratamientos, en detrimento de los países más pobres, una experiencia que reclama posiblemente una coalición amplia de socios sur-sur, incluyendo los líderes en cada región y los BRICS. Otro tema pertinente aquí es, me parece, la reforma del Consejo de Seguridad, cuya gobernanza no corresponde al mundo contemporáneo, a fin de avanzar hacia la eliminación del derecho de veto y, ulteriormente, la desaparición de miembros permanentes, una causa que congrega a la mayoría de nuestros socios latinoamericanos, europeos, asiáticos y africanos. Asimismo, me parece que se debe citar aquí la transformación necesaria de la lucha contra el narcotráfico, cuya estrategia pasada, enfocada en la interdicción de la oferta y el tráfico, evidentemente ha fracasado, ocasionando costos sociales enormes a los países de origen, una tarea que se tendrá que acometer sin duda con los socios andinos y socios puntuales europeos y asiáticos. Otros temas caben también, me parece, en este acápite, como el uso de servicios satelitales o la exploración del espacio subacuático, entre otros asuntos.

- c) A su vez, **frente a los regímenes multilaterales todavía incipientes, en temas prioritarios**, donde predominan bloques o alineamientos estratégicos globales, le conviene seguramente al Perú, como Gobierno y sociedad, participar en coaliciones vecinales y sur-sur, en varios casos para asentar su autonomía relativa respecto de EEUU y China.

Aquí destaca, me parece, el combate al crimen transnacional en la región sudamericana, que ha afianzado su control de varios mercados ilegales y zonas fronterizas, en especial amazónicas, más allá del narcotráfico, hacia los tráfico ilícitos de oro, personas, armas, madera, entre otros, un desafío que exige complicidad con cada país vecino e, idealmente, en el marco de un futuro esquema post-UNASUR. Otro tema de creciente preocupación es por supuesto la seguridad cibernética del Estado y la economía frente a amenazas de ataques disruptivos de actores externos, estatales o informales, un problema que sin duda requiere más cooperación en medidas de prevención y defensa con algunos países vecinos y socios europeos y asiáticos puntuales. Asimismo, se debe consignar aquí el desafío de prevenir y responder a desastres naturales, asegurando la disponibilidad

de tecnología, equipamiento y personal técnico, una tarea que reclama alianzas estrechas con los países vecinos y líderes extrarregionales puntuales, incluidos EEUU y China. Otros asuntos a mencionar en este punto podrían ser la seguridad energética regional o el fomento de la confianza entre las instituciones castrenses, entre otros.

- d) En fin, **frente a los temas en los que puede no convenirnos aún el fortalecimiento de regímenes multilaterales**, el Perú puede necesitar preservar ciertos márgenes de unilateralismo estatal, por ejemplo, para sostener algún objetivo afirmativo remanente.

Quizás es el caso consignar aquí el objetivo de proteger nuestra soberanía e intereses marítimos, con políticas de vigilancia, investigación científica y desarrollo productivo, mientras no haya en el Perú consenso congresal y público sobre la Convención del Mar. Tal vez cabe aquí también la tarea de gestionar la migración ilegal de origen venezolano, en ausencia de un esquema regional de gobernanza, mediante acciones de control e integración de interés nacional, articulados pero no supeditados a las políticas de los países vecinos. También se podría citar posiblemente el combate al terrorismo remanente de Sendero Luminoso y a su apología, una tarea que no siempre es entendida por socios extranjeros, en particular europeos. Asimismo, se puede mencionar aquí la estrategia de compras militares a socios externos, algunos aspectos de la política nacional antártica o la gestión de las cuencas hídricas fronterizas, entre otros.

4.2 Potencia económica, entre apertura y protección

Creo que se puede postular que, como una economía de renta media-alta, la potencia peruana reside en sus recursos naturales, su población joven y emprendedora, su estabilidad macroeconómica, su apertura comercial y su liderazgo global creciente en el campo minero, agroalimentario, turístico, gastronómico y de servicios, con algunos sectores competitivos articulados a cadenas de valor internacional, una potencia que cohabita, por supuesto, con sectores de subsistencia, baja productividad y crecimiento, alta informalidad, frágil institucionalidad y bajo nivel tecnológico.

Propondría que este postulado apela a la segunda pregunta definitiva citada arriba y ayuda a fijar una escala de al menos cuatro posibles posturas, que van desde el aperturismo comercial y financiero pleno hasta el proteccionismo puntual, lo que, a su vez, requiere coaliciones diferenciadas, según los sectores:

- a) Para los **sectores cuyo potencial depende de una mayor integración vecinal y regional**, le interesa al Perú sin duda facilitar el comercio vecinal y profundizar los gabinetes binacionales, concatenados con consejos empresariales y esquemas permanentes de diálogo gremial, a fin de ampliar los mercados y articular los sectores económicos más dinámicos.

Se trata, claramente, del objetivo de internacionalizar al amplio sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), capacitándolas para la exportación de bienes y servicios, que exige profundizar la integración con los cinco países vecinos, así como en la CAN, la Alianza del Pacífico y APEC. Me parece que en este punto cabe, asimismo, el fortalecimiento físico de las regiones fronterizas, mediante la conclusión, con los cinco países vecinos, de los proyectos pendientes de infraestructura y de interconexión terrestre y aérea, con sus derivaciones económicas de vinculación sudamericana con la cuenca del Pacífico. Creo que también es pertinente mencionar aquí la constitución de cadenas cercanas de valor (*nearshoring*) en sectores de liderazgo, tanto de servicios de minería, agroindustria o pesquería como de bienes en textilera, metalmeccánica, química, etc. en los marcos de apertura de la CAN y de la Alianza del Pacífico. Otros temas pertinentes en este acápite son quizás la promoción de *start-ups* o la bioeconomía, entre otros posibles.

- b) Por contraste, para los **sectores cuyo potencial se presta para un liderazgo global**, todo indica que el Perú requiere de estrategias prospectivas y de acuerdos de cooperación promocional en otros mercados, en coordinación intensiva con las principales empresas peruanas, en coaliciones *ad hoc* con algunos Gobiernos, incluso extrarregionales.

Me parece que se trata, por ejemplo, de concordar una mirada estratégica común de largo plazo, así como posibles aspectos de cooperación industrial en el sector minero, en particular

el cobre, con Chile, Canadá, Australia y otros socios puntuales. Creo que también alude al establecimiento de una mirada estratégica coordinada y posibles aspectos de cooperación productiva en el sector de agroexportación, con énfasis en frutas, *superfoods*, café, cacao, productos amazónicos sostenibles, con algunos vecinos como Chile, Colombia y Brasil, entre otros socios puntuales. Asimismo, creo que a este punto concierne el esfuerzo para consolidar el liderazgo regional peruano en servicios de gastronomía, con una política explícita de expansión de imagen, productos, servicios, formación y franquicias, en América Latina y los países extrarregionales líderes globales en este campo.

- c) A su vez, para los **sectores cuyo potencial es alto, pero todavía son incipientes**, en fase de crecimiento, constataría que se necesita el aprovechamiento de acuerdos comerciales existentes, la modernización de algunos de ellos o la suscripción de acuerdos de cooperación estratégica con países líderes, cercanos o lejanos.

Tal vez aquí se debe citar el desarrollo del turismo peruano a nivel sudamericano, mediante acciones estratégicas, más allá del lado promocional —a cargo de Promperú—, a fin de establecer, de la mano del mundo asociativo, de gobiernos locales y corporaciones globales, alianzas y redes internacionales en viajes culturales, ambientales, de aventura y de congresos, una tarea a emprender con los cinco países vecinos y los actuales principales países emisores de turistas al Perú. Asimismo, se puede quizás citar en este punto el fortalecimiento de los ecosistemas de *start-ups* peruanos, mediante acciones de búsqueda de socios e inversionistas, con énfasis en los mercados regionales y sur-sur, con Chile, Colombia y Brasil, así como en la Alianza del Pacífico y APEC. Sería pertinente citar aquí también la promoción del comercio electrónico internacional, para facilitar la venta de productos y servicios digitales, abriendo oportunidades a las MIPY-MES; por ejemplo, con socios puntuales como Chile, Singapur y Nueva Zelanda, en el marco del acuerdo DEPA. Otros temas a indicar aquí podrían ser, por ejemplo, la promoción de productos amigables con el clima, con los conocimientos tradicionales y con la equidad de género, entre otros.

- d) En fin, para **sectores cuyo desarrollo es afectado especialmente por proteccionismos o términos desfavorables de intercambio a nivel global**, acentuados en el período pandémico, se requiere seguramente realizar gestiones coordinadas de defensa o promoción multilateral, en la OMC y en otros foros, junto con los gremios privados peruanos, como parte de coaliciones amplias, sur-sur.

Me parece que se trata, por ejemplo, de seguir combatiendo medidas restrictivas no arancelarias, notoriamente en el sector agrícola, incluidos los subsidios europeos y norteamericano, en articulación con la CAN, la Alianza del Pacífico y socios puntuales del sur. Seguramente concierne también a la tarea de conseguir garantías multilaterales para el acceso global de *software* y componentes tecnológicos de la Cuarta Revolución Industrial (internet de las cosas, *big data*, robótica, etc.), una causa a emprender tal vez con la A. del Pacífico y socios puntuales del sur. Asimismo, aquí cabe mencionar el esfuerzo necesario, con los países de la OTCA, en particular Brasil, para impedir medidas restrictivas no arancelarias, en países desarrollados, contra productos de origen amazónico, bajo el pretexto de su atribuido impacto climático o forestal. Otros temas a sugerir para este punto podrían ser la protección de la propiedad intelectual de pueblos originarios o el reconocimiento de las denominaciones de origen peruano, entre ellos el pisco, para citar solo esos.

4.3 Potencia ambiental, entre responsabilidades comunes y diferenciadas

Respecto de la potencia ambiental, creo que se puede postular que el Perú, territorio grande, megadiverso, de costa extensa, en el centro de la cordillera andina y segundo detentor de la cuenca amazónica es una variable importante, no secundaria, para el futuro del planeta tierra y, por tanto, puede aspirar a tener una voz global en temas de clima, océanos, montañas y bosques, con liderazgo en bioeconomía y energías renovables.

Me parece que este postulado apela a la tercera pregunta definitiva citada arriba y puede ayudar a establecer una escala de al menos cuatro posibles posturas, que van desde el reclamo de responsabilidades diferenciadas hasta la asunción de responsabilidades iguales a las demás naciones, con las consiguientes coaliciones diversas, según los desafíos de los que se trate:

- a) Ante los **desafíos generados por responsabilidades históricas, principalmente de los países industrializados**, es evidente que el Perú requiere de coaliciones amplias y enfáticas, sur-sur, con pragmatismo, evitando los alineamientos ideológicos, con fuerte presencia de la sociedad civil organizada.

Creo que aquí se trata, notablemente, de asegurar el cumplimiento equitativo de la Convención de Naciones Unidas y del Acuerdo climático de París, donde nuestro país no puede abdicar del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, asumiendo sus propios compromisos sustantivos de mitigación y adaptación, pero exigiendo más ambición de metas, financiamiento y tecnología a los países ricos, en alianza con otros países en desarrollo, como parte del bloque de latinoamericanos moderados (AILAC), más cercano a otros países en desarrollo y alejado de los antagonismos entre EEUU y China, o entre los BRICS y los G8. Como se sabe, algunos aspectos de la Convención de Diversidad Biológica requerirían de una aproximación similar.

- b) Por contraste, ante **desafíos ambientales globales que no cuentan aún con regímenes multilaterales estructurados**, seguramente le conviene al Perú intervenir activamente en los foros donde se construye nuevos instrumentos internacionales, exigiendo responsabilidades diferenciadas y tratamiento equitativo, sin alineamientos ideológicos, participando en coaliciones sur-sur, con fuerte participación de la sociedad civil.

Creo que esta postura corresponde, por ejemplo, al esfuerzo para la universalización e implementación efectiva del Protocolo de Nagoya sobre recursos genéticos, que no ha conseguido una repartición equitativa de los beneficios, en detrimento de países megadiversos como el nuestro, un esfuerzo que corresponde emprender con los países de la OTCA y otros socios extrarregionales puntuales igualmente megadiversos. Creo que

también cabe citar aquí el esfuerzo para conseguir acuerdos multilaterales efectivos contra la degradación, contaminación y sobreexplotación de los océanos, una amenaza sanitaria y alimentaria mayor para la población peruana, que debería implicar una alianza estrecha con Chile y Ecuador, y socios puntuales del sur con costas extensas. Otros desafíos pertinentes para este punto podrían ser la contaminación del aire, la contaminación plástica o la contaminación satelital, entre otros.

- c) A su vez, frente a **desafíos ambientales de gestión fronteriza**, es obvio que le corresponde al Perú mitigar los riesgos compartidos y establecer reglas de gestión sostenible, estableciendo coaliciones cooperativas de largo plazo con los países vecinos.

Aquí, claramente, se trata de gestionar en modo sostenible el estrés hídrico y la escasez de agua en las zonas fronterizas costeñas, con Chile y Ecuador, así como los recursos hídricos en la Amazonía, en el marco de la OTCA, en particular con Brasil y Bolivia, asuntos que pueden convertirse en un futuro problema de seguridad nacional, económica y alimentaria. También está implicada aquí, por supuesto, la gestión sostenible de los bosques amazónicos, para evitar la deforestación y degradación, y para fomentar la recuperación ecosistémica mediante políticas cuidadosas de infraestructura, desarrollo territorial y explotación agropecuaria y maderera sostenible, donde se requiere también la complicidad con la OTCA y, en especial, con Brasil y Bolivia. En adición, es obvio que esta postura es necesaria para gestionar en modo sostenible el Lago Titicaca, asegurando que la Autoridad Binacional (ALT) ejerza eficazmente sus funciones de ordenamiento, manejo, control y protección de los recursos hídricos, hidrobiológicos y ambientales, lo que exige una alianza cercana con Bolivia y socios cooperantes de norte y sur. A esta lista se podría añadir, sin duda, otros desafíos sensibles, como la desertificación en la costa, así como la tala ilegal y el tráfico de especies silvestres en la Amazonía, entre varios otros.

- d) En fin, ante **desafíos principalmente nacionales**, en los que el Perú tiene un déficit flagrante de capacidades institucionales y técnicas, es obvio que el Perú requiere de acuerdos plurianuales

de cooperación, como parte de coaliciones de largo plazo con socios del norte y del sur, incluso extrarregionales.

Me parece que, en este punto, destaca el desafío de desarrollar plenamente la bioeconomía, en particular en la Amazonía, mediante políticas de uso responsable de recursos forestales, agrícolas, acuícolas y otros para producir alimentos, manufacturas o energía, un esfuerzo a ser acometido con los países de la OTCA y socios puntuales del sur y norte. También se puede mencionar aquí el desarrollo urbano sostenible, o sea la aplicación de políticas continuas de planificación territorial, transportes, construcción, calidad ambiental, gestión del agua y eficiencia energética, una tarea a emprender con ONU-HABITAT y socios puntuales del norte. Asimismo, creo que se debe consignar el desafío de establecer y aprovechar activamente los esquemas bilaterales y multilaterales de mercados de carbono, ofreciendo su gran potencial de proyectos verdes a cambio de recursos, idealmente en un marco andino, pero también con socios puntuales del norte. Otros temas pertinentes en este acápite serían tal vez la gestión de residuos, la transición energética y la gestión de acuíferos, entre muchos otros.

4.4 Potencia social, entre derechos y oportunidades

Postularía que la potencia social peruana reside en tener una población joven, mestiza y numerosa, enraizada en su pasado pero innovadora, marcada por una historia antigua y compleja que, a pesar de las brechas y divisiones persistentes, le ha conferido habilidades interculturales, lingüísticas e intergeneracionales que son un capital para la futura convivencia internacional.

Me parece que este postulado apela a la cuarta pregunta definitoria citada arriba y, con ella, ayuda tal vez a establecer una escala de al menos cuatro posibles posturas, que van desde la exigencia de derechos y políticas globales de protección de individuos y grupos vulnerables peruanos, hasta políticas para ampliar al máximo las oportunidades de interacción global de su sociedad, con las coaliciones diversas que se derivan, según la dimensión de la que se trate:

- a) En las **dimensiones del desarrollo humano que requieren el establecimiento de nuevas normas internacionales de mayor acceso, protección y derechos** para todos los individuos y grupos peruanos, en particular los más vulnerables, sin duda el Perú necesita exigir más justicia y equidad a las sociedades más ricas, en el marco de coaliciones extrarregionales, principalmente sur-sur, con fuerte participación de sociedad civil.

Una tarea flagrante es, obviamente, establecer a las vacunas como bien público global, frente a las crisis pandémicas globales, a la luz de lo ocurrido dramáticamente con el COVID 19, cuando las naciones con menos recursos e influencia quedaron excluidas por varios meses de la vacunación, que estuvo reservada a los países propietarios de los principales laboratorios, una causa que debería ser plenamente latinoamericana, en CELAC, y mediante una alianza amplia sur-sur, en la OPS. Otro tema crucial, se convendrá, es la exigencia, a nivel global, de un internet más abierto, seguro y respetuoso, para ampliar los derechos digitales de todos los peruanos en materia de identidad digital, libertad de expresión, reputación, privacidad y derechos de autor, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales, por medio de una alianza amplia sur-sur y con socios puntuales, incluidos los principales gestores de contenidos digitales, como EE. UU., UE y China. Caben también en este punto, me parece, otras tareas como la protección de los datos genéticos individuales o esquemas globales de seguridad alimentaria, entre varios otros.

- b) De otro lado, en las **dimensiones en las que existen regímenes de derechos sociales reconocidos a nivel mundial, pero cuyo respeto y avance está atrasado o en riesgo**, tanto en el Perú como en otros lugares, nuestro país requiere seguramente de coaliciones amplias, norte-sur, con liderazgo de la sociedad civil y acompañamiento del Estado.

Se trata, por ejemplo, del esfuerzo para consolidar el régimen internacional de derechos de la mujer, a fin de fortalecer avances internos en materia laboral, sanitaria, educativa, protección contra violencia y participación política, mediante alianzas multilaterales con países *like-minded* del sur y norte. También

cabe en esta postura, me parece, la reforma del régimen migratorio internacional, para atender mejor las preocupaciones de los países en desarrollo, sean de origen, tránsito o destino, en materia de migración irregular, derechos humanos, políticas de integración, gestión de remesas o refugio, lo que demanda un frente amplio sur-sur, en el marco de la OIM y otros foros. Asimismo, creo que atañen a este punto otras tareas como la universalización de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional o el combate internacional contra las prácticas corruptas (con la UNODC), entre otros.

- c) A su vez, en las **dimensiones de desarrollo humano que exigen, antes que derechos, la ampliación de oportunidades**, para que todos los peruanos accedan a más opciones y recursos de realización personal material y espiritual, levantando las barreras internacionales existentes, el Perú necesita, seguramente, coaliciones vecinales, sur-sur y sur-norte.

Es el caso, me parece, del objetivo de ampliar la internacionalización de la educación superior peruana, apoyando activamente los programas de intercambio e investigación de las instituciones públicas y privadas, con países líderes en educación como EEUU, Canadá, EU, Brasil y otros. En este punto hay que incluir, por supuesto, el desarrollo coordinado de las regiones de frontera, lo que requiere tal vez la profundización y reforma de los gabinetes binacionales y comités de frontera, que atraviesan una crisis de eficiencia, para superar la acción meramente interestatal y ampliar los accesos y oportunidades de desarrollo humano en materia laboral, educativa y sanitaria, con cada uno de los países vecinos. Del mismo modo, cabe aquí tal vez citar el fortalecimiento de las capacidades formativas y tecnológicas de los peruanos, para que aprovechen plenamente las oportunidades que ofrece la Cuarta Revolución Industrial en materia de alfabetización digital, empleo, idiomas, tecnología e innovación, con socios líderes del norte.

- d) En fin, en cuanto al **desarrollo humano de una comunidad específica, la diáspora peruana en el mundo**, tanto en materia de

derechos como de oportunidades, es obvio que se necesita coaliciones, principalmente bilaterales, dirigidas a profundizar y aprovechar la integración de la comunidad peruana en los países de acogida, superando el enfoque reducido a los servicios del Estado hacia un enfoque de empoderamiento del archipiélago de peruanidad en el mundo.

Hay coincidencia, por ejemplo, en que se necesita más cooperación bilateral para cautelar progresivamente el derecho a la protección social de los peruanos residentes en el extranjero mediante acuerdos y esquemas de jubilación, desempleo, accidentes laborales y vulnerabilidad, en particular con los Estados y socios no gubernamentales de los principales países de acogida. También es evidente que requerimos de coaliciones estrechas con países líderes en gestión consular, así como con socios técnicos internacionales, para responder mejor al derecho de los peruanos a recibir servicios consulares eficientes, mediante sustantivas reformas de gestión y digitalización. Otros desafíos a mencionar en este punto, me parece, serían el reconocimiento creciente de diplomas y títulos o la eliminación gradual de requisitos de visas, entre otros.

4.5 Potencia creativa, entre memoria e imaginación

Para terminar, postularía que el Perú también tiene una potencia creativa, que consiste en ser un foco emisor de valores culturales y universales para la región y para el mundo, a lo largo del tiempo, desde las civilizaciones precolombinas, pasando por la Colonia y la República, hasta la actualidad, capaz de sofisticación y complejidad estética e intelectual, en las artes, tradiciones, costumbres e ideas, y en las múltiples lenguas de nuestro país, un capital material e inmaterial, mestizo y original que tiene vocación a incrementar su ascendencia internacional.

Me parece que, si aplicamos a este postulado la quinta y última pregunta definitoria citada arriba, emerge una escala de al menos cinco posturas posibles, que van desde la defensa de las raíces identitarias de los peruanos hasta su proyección libre y crítica, a fin de

incrementar el poder blando y la presencia global del Perú en los espacios de la cultura global preponderante; una escala que, me parece, también plantea varias posibles coaliciones, según la tarea:

- a) Creo que, frente a **la tarea de valorizar las múltiples memorias peruanas** prehispánicas, coloniales, republicanas, regionales-, de protección internacional de nuestro patrimonio y de exploración conjunta de las identidades mestizas, andinas y amazónicas, que son matrices de la cultura sudamericana, el Perú necesita coaliciones amplias, vecinales y globales.

Se trata, por ejemplo, del esfuerzo para reformar y reforzar el actual esquema internacional de combate al tráfico ilícito de bienes culturales, desfavorable para los países de origen, a fin de reprimir las redes y las ventas digitales no reguladas, una tarea que deberíamos emprender muy cerca de los principales países de origen, en particular México, Egipto, Grecia, Italia y otros. Aquí también es pertinente, me parece, el objetivo de reforzar sustantivamente la cooperación internacional para la protección del patrimonio material e inmaterial peruano, en particular los sitios y contenidos declarados universales por la UNESCO, a fin de asegurar su gestión sostenible, con socios puntuales del norte y UNESCO. Asimismo, creo que corresponde consignar en este punto la tarea de fortalecer la proyección diplomática del Gran Camino Inca – Qhápaq Ñan, por su potencial para la influencia peruana y la cooperación en temas patrimoniales, ambientales, turísticos y comunitarios en los países andinos, un empeño a seguir muy cerca de Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia y Argentina. Otra tarea a citar aquí podría ser, por ejemplo, la valorización de conocimientos tradicionales andinos, amazónicos y afroperuanos.

- b) Por su lado, ante **la tarea de combatir la discriminación y los prejuicios** que pueden afectar los derechos y oportunidades de la mayor parte de la población peruana, a nivel vecinal y global, y a fin de desarrollar una diplomacia pública de tolerancia, exploración de memorias y diálogo intercultural, el Perú requiere seguramente de varias coaliciones *ad hoc*.

Me parece que esta postura se aplica, por ejemplo, a la protección y promoción, a nivel global, del valor de la diversidad cultural, contra la supremacía de los contenidos e idioma de las culturas dominantes, en particular anglosajonas, valorizando a las culturas regionales, minoritarias y originarias, una tarea a cumplir sin duda con otros países de alta diversidad cultural, entre ellos los andinos y México. Creo que también cabe citar aquí la lucha contra el racismo a nivel global y regional, valorizando la exploración crítica y compleja de las memorias mestizas, indígenas y afrodescendientes, evitando identidades esencializadas, en favor de relaciones creativas con las culturas heredadas, tanto dentro como fuera del Perú, una tarea a emprender con socios puntuales del sur y del norte. Asimismo, corresponde a esta postura una diplomacia pública con los países vecinos dirigida a forjar convivencias apaciguadas, equilibrios emocionales y el aprecio de las memorias respectivas, mediante acciones alejadas de estereotipos y enfocadas en reforzar las narrativas intercomunitarias más constructivas, antes que las destructivas, una tarea delicada que deberíamos acometer con Chile, Ecuador y Bolivia.

- c) A su vez, ante **la tarea de ampliar la libertad cultural y el acceso de los peruanos a las oportunidades que ofrece la cultura global**, con el fin de fortalecer el ecosistema creativo nacional, en vínculo con los principales focos emisores de cultura mundial, levantando los obstáculos a la circulación de bienes y servicios culturales, creo que el Perú requiere de coaliciones explícitas con los países vecinos y algunos socios del sur y norte.

Aquí, me parece que una tarea central, para asegurar el contacto de la sociedad peruana con una multiplicidad de contenidos culturales globales, es el incremento de programas de intercambio y movilidad artística e intelectual y de acceso al consumo digital de opciones formativas y expresivas, lo que conviene desarrollar con algunos países líderes en contenidos culturales y educativos. Igualmente, esta postura parece necesaria para proyectar al mundo las industrias culturales peruanas, alentando la apropiación crítica de contenidos culturales externos y la elaboración cooperativa de productos de fusión e hibridación cultural en materia visual, musical, literaria, culinaria e intelectual, lo que

se puede hacer con apoyo de algunos socios líderes del sur y norte. En este punto hay que mencionar también, me parece, el objetivo mayor de fortalecer la libertad cultural de los peruanos en el mundo, abriéndoles la oportunidad de honrar sus memorias ancestrales al tiempo de construir identidades cosmopolitas, con plena imaginación creativa, con una gama amplia de socios del sur y del norte.

- e) En fin, ante **la tarea de proyectar una imagen-país positiva pero compleja**, que supere la simplicidad publicitaria y presente al mundo a una sociedad simultáneamente depositaria y contestataria de la tradición occidental, capaz de cooperar en iniciativas de universalismo crítico, el Perú necesita coaliciones *ad hoc*, con socios puntuales del norte y el sur.

En este punto, creo que se trata, centralmente, de revisar y reforzar la estrategia promocional peruana, abandonando eslóganes e imágenes unidimensionales de *marketing*, y poniendo en valor el vínculo vigente entre la complejidad ancestral y la complejidad contemporánea de nuestra cultura, en trabajo conjunto de Cancillería, Promperú y el Ministerio de Cultura, junto a múltiples posibles socios externos. También cabe en esta postura, me parece, el esfuerzo para ampliar la oferta turística peruana, vinculando sustantivamente la promoción de itinerarios con la exploración de las memorias locales y regionales peruanas, para la creación de experiencias cada vez más diversas para los viajeros, más allá de los destinos y narrativas consabidas, tarea que se puede desarrollar constructivamente con varios socios múltiples, líderes en turismo multidimensional, como la UE.

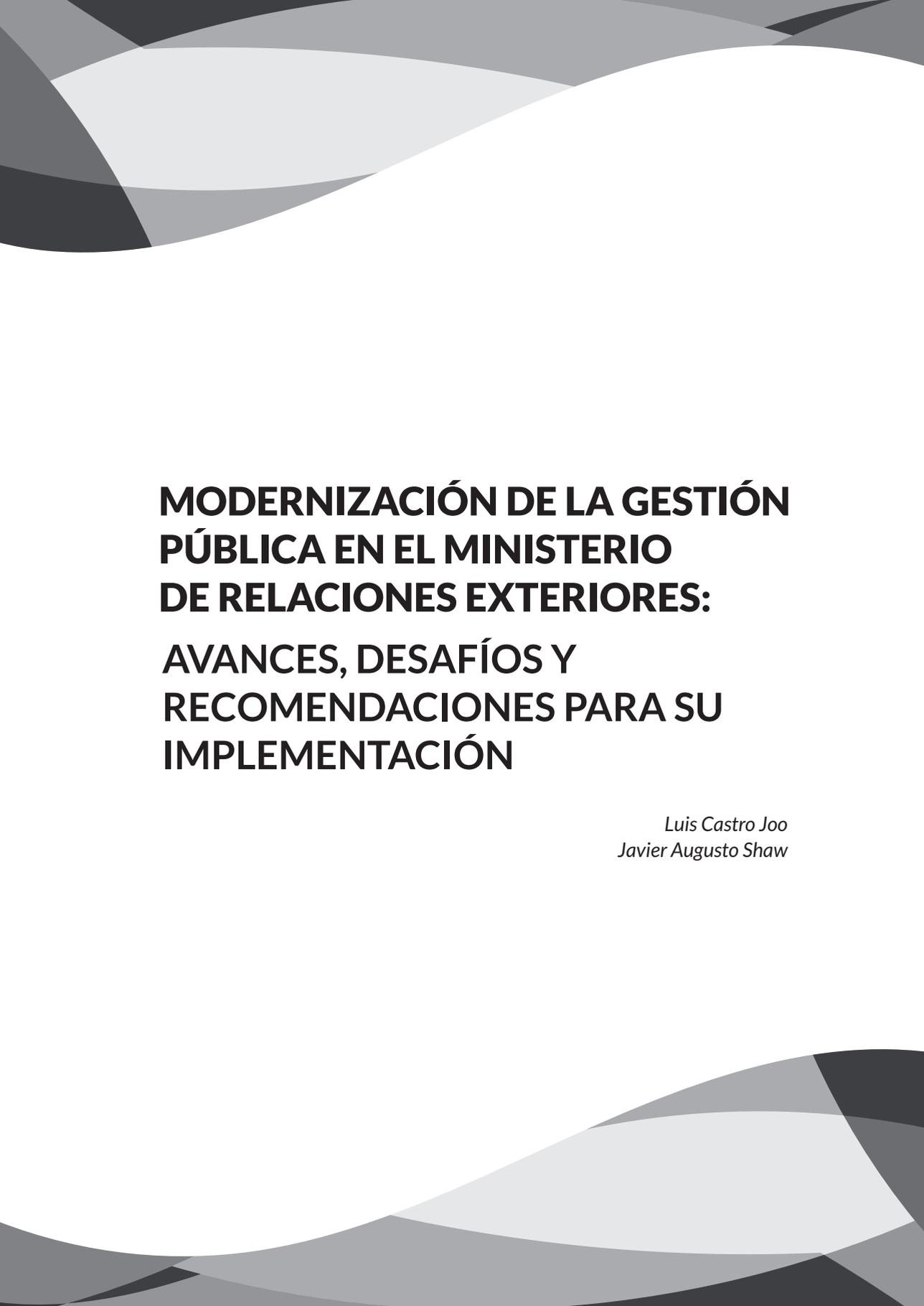
5. Algunos corolarios

Hasta aquí he avanzado en mi intento por responder a la pregunta inicial de este artículo: ¿cuál es el lugar del Perú en el mundo y, por tanto, qué conducta internacional le corresponde? Por supuesto, es un intento que refleja mi experiencia personal y generacional y, por eso, tal vez pueda servir de insumo para el debate institucional que necesitamos siempre entre colegas mayores y menores.

En resumen, he querido proponer que nuestra diplomacia ha tenido objetivos incrementales, que siguen vigentes, aunque han mostrado insuficiencias de contenido económico, social y cultural; que esos objetivos han constituido un esquema de coaliciones que reclama una revisión; que, para esa revisión, es necesario repolitizar continuamente nuestra política exterior, así como añadir un cuarto tipo de objetivos, que llamo habilitantes; y que, en fin, sobre esa base, podemos actualizar nuestra comprensión de dónde reside la potencia peruana, en sus distintas dimensiones, para luego delinear las coaliciones que precisamos para incrementarla.

Me he animado a sugerir que, bajo esa mirada, aparece un esquema de coaliciones complejo y evolutivo, que concatena las dimensiones geopolítica, económica, ambiental, social y creativa de nuestra potencia nacional. Constató que, como resultado, en lugar de círculos concéntricos o criterios espaciales, aparece un entramado de elipsis y archipiélagos, coaliciones múltiples que proyectan nuevas formas de integración, cooperación, alineamiento interregional y autonomía ante las potencias, en el marco de una internacionalización multiagente, o sea un esquema de globalidades múltiples para nuestra diplomacia.

Concluiría que esas globalidades múltiples aconsejan la permanente reforma de la Cancillería, la renovación de sus estrategias, el ajuste de su estructura, la adecuación de sus recursos humanos y materiales, y la redefinición de su papel ante otros sectores del Estado y de la sociedad en su conjunto. Mi intuición principal es que, cuanto más crítico y habilitante sea el trabajo de la Cancillería, mayor será su ascendencia estatal y social, y mejor será la comprensión de todos los peruanos sobre el lugar que ocupan en el mundo.



**MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN
PÚBLICA EN EL MINISTERIO
DE RELACIONES EXTERIORES:
AVANCES, DESAFÍOS Y
RECOMENDACIONES PARA SU
IMPLEMENTACIÓN**

*Luis Castro Joo
Javier Augusto Shaw*

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: AVANCES, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN

*Luis Castro Joo
Javier Augusto Shaw*

Declarada la independencia del Perú en 1821, varios retos aparecieron inmediatamente en el plano internacional, como lograr el reconocimiento del nuevo Estado, afianzarse como sujeto de derecho internacional y actor internacional; delimitar el territorio nacional, entre otros. De allí que una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno del naciente Estado fue la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el 3 de agosto de 1821. Torre Tagle ya es una entidad bicentenaria, siendo su función primordial la de cautelar y promover los intereses nacionales de mayor bienestar y seguridad del Perú, y de sus ciudadanos en el crecientemente complejo escenario internacional.

La bibliografía académica refleja la amplia y permanente reflexión sobre los intereses nacionales y las prioridades cambiantes de la política exterior, a lo largo de nuestra historia republicana. Menos atención ha recibido el análisis de los medios asignados al MRE para el cumplimiento de sus funciones y objetivos; es decir, recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos. ¿El MRE cuenta con los medios necesarios para cumplir adecuadamente con sus funciones y objetivos, y con el nivel de ambición de su política exterior? En ese contexto, empleando como marco la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), el presente artículo analiza cada uno de sus cinco pilares, buscando establecer los avances registrados en su implementación hasta diciembre de 2021, los desafíos que enfrenta dicha implementación en una organización como el MRE y se formulan recomendaciones bajo una perspectiva institucional. Ese análisis incluye los medios con los que la Cancillería cuenta para ejecutar la política exterior.

1. Reforma del estado y modernización de la gestión pública

En 1943, el maestro Jorge Basadre publicó su ensayo *La Promesa de la Vida Peruana*, donde se pregunta para qué se fundó la república y sostiene, básicamente, que la república se fundó para concretar la promesa de la vida

republicana; es decir, ese “ideal de superación individual y colectivo que debía ser obtenido por el desarrollo integral del país, la explotación de sus riquezas, la defensa y acrecentamiento de su población, la creación de un mínimo de bienestar para cada ciudadano y de oportunidades adecuadas para ellos”.⁶⁵ Agregaba Basadre que para cumplir esa visión de poderío y éxito se debían buscar los medios más variados, dependiendo del ambiente de cada generación.

Y ¿cuál es el ambiente de esta generación? Creemos que el segundo informe del PNUD sobre la democracia en América Latina en el 2010 nos acerca a una caracterización de ese ambiente. Dicho informe enfatiza el hecho de que América Latina atraviesa el período más prolongado de regímenes democráticos y designación de autoridades mediante elecciones. Sin embargo, también advierte sobre, “la frustración ciudadana ante la enorme desigualdad de riqueza y poder, una débil participación popular en los asuntos públicos, persistente corrupción pública y privada, creciente inseguridad ciudadana y erosión del estado de derecho.”⁶⁶.

Es decir, en un contexto de expectativas sociales y económicas crecientes, el Estado democrático debe legitimarse mediante una labor más eficiente, que genere mayor bienestar y solucione problemas concretos de los ciudadanos.

En este punto es relevante distinguir entre reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Por un lado, la **reforma del Estado** es de naturaleza política y comprende los procesos orientados a realizar cambios sustanciales en la organización y redistribución del poder político, de su estructura y de su funcionamiento. El objetivo es mejorar el desempeño del Estado y contribuir a la transformación de las condiciones de vida de la población, forjando una nueva relación del Estado con la ciudadanía. De otro lado, la **modernización de la gestión pública** es de naturaleza administrativa. Es un proceso que complementa la reforma del Estado y busca de manera prioritaria mejorar y agilizar los procesos adminis-

⁶⁵ Cayo Córdova, Percy (2003). Antología de Jorge Basadre, pp. 157-183. Lima, Fundación M.J. Bustamante de la Puente. 324 páginas.

⁶⁶ OEA y PNUD (2010). Segundo Informe sobre la Democracia en América Latina. Nuestra democracia. Comunicado de prensa de la Organización de Estados Americanos (OEA), disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-376/10

trativos al interior del aparato del Estado, a fin de cumplir con las funciones asignadas a cada institución⁶⁷.

En ese sentido, *grosso modo*, podemos afirmar que la modernización de la gestión pública del Estado implica mejorar el manejo de los recursos públicos —humanos, institucionales y financieros—, para implementar políticas públicas que tengan un impacto positivo en el bienestar y nivel de vida de las personas. Ello contribuirá a incrementar la gobernabilidad democrática en el país.

En el plano internacional, el proceso de la modernización de la gestión pública adquiere relevancia en el marco de la corriente denominada *New Public Management*, que se concretó en la reforma de la administración pública británica, en los años 80, entre otras. Apareció en un momento de crisis económica en el que varios Estados europeos enfrentaban dificultades para sostener el modelo de Estado de bienestar. Por ello, el norte de las políticas públicas pasó a orientarse a la “reducción del tamaño del Estado” y a la “racionalización del gasto” (cómo lograr los mejores resultados con la menor cantidad de recursos). A la luz de la experiencia, lo que se busca actualmente no es un Estado más pequeño, sino consolidar un Estado con instituciones públicas confiables y eficientes, que contribuyan a la gobernabilidad y brinden servicios públicos de calidad a la ciudadanía.

¿Cómo es que se llega al actual proceso de modernización de la gestión pública en el Perú? El proceso de modernización de la gestión pública se priorizó en nuestro país al verificar tres situaciones objetivas⁶⁸:

Las limitaciones de recursos son distintas de las limitaciones de gestión. El presupuesto público del año fiscal 2006 fue de S./ 53 929 millones, mientras que en el 2013 alcanzó a S./ 108 419 millones. A pesar de que en dicho periodo la recaudación fiscal y el presupuesto público se incrementaron sustancialmente, las entidades públicas seguían teniendo una limitada capacidad de gestión.

⁶⁷ Estos conceptos han sido tomados de la presentación del curso “Introducción a la gestión pública”, a cargo de la profesora Mariana Llona R. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁶⁸ Las tres situaciones objetivas que se resumen aquí, forman parte del texto del Decreto Supremo No. 004-2013-PCM, en la parte considerativa denominada *Justificación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*.

Carencias de la descentralización. La descentralización significó la transferencia de funciones y recursos desde el nivel central a los gobiernos regionales y locales para que sirvieran de manera más cercana y efectiva a la ciudadanía. No obstante, esta transferencia de funciones y el incremento de recursos no han sido acompañados por mejores capacidades descentralizadas de gestión.

Limitada capacidad para solucionar las principales deficiencias del Estado como la ausencia de un sistema eficiente de planeamiento, problemas de articulación con el sistema de presupuesto público, deficiente diseño de la estructura de organización y funciones, inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos, inadecuada política y gestión de recursos humanos, entre otros.

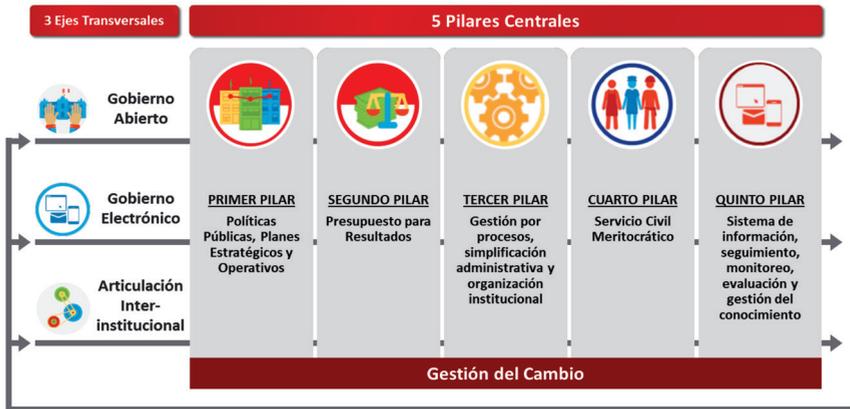
Por ello, surge la modernización de la gestión pública en el Perú para superar el impacto negativo de las deficiencias de desempeño del Estado en la vida de las personas y en la competitividad y gobernabilidad democrática del país. Esta modernización de la gestión pública se concibe como un proceso de mejora continua.

Si bien en el año 2002 se aprobó la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, solo en el año 2013 se publicó el Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM, con el que se aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2021. La base normativa se completó con el Decreto Legislativo N.º 1446, que modifica Ley N.º 27658 Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (16-9-2018), y con el Decreto Supremo N.º 123-2018-PCM que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

El principal objetivo de la **modernización de la gestión pública** es orientar, articular e impulsar, en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo. En esta política, vigente a la fecha, se considera el proceso de modernización sobre la base de **cinco pilares centrales y tres ejes transversales**.

Los cinco pilares centrales de la Política de Modernización de la gestión pública son los siguientes: i) políticas públicas, planes estratégicos y operativos; es decir, se debe empezar fijando los objetivos a alcanzar; ii) presupuesto para resultados, es decir la determinación de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos trazados; iii) gestión por procesos,

simplificación administrativa y organización institucional, para asegurar que la entidad esté organizada de manera adecuada para cumplir con sus objetivos; iv) servicio civil meritocrático, que enfatiza la calificación y el desarrollo de los recursos humanos; y v) sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento, para retroalimentar todo el proceso. Estos pilares deben ser apoyados por tres ejes transversales: el gobierno abierto, el gobierno electrónico y la articulación interinstitucional⁶⁹.



Fuente: Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2012)

El Perú, en el marco de su aspiración a formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha venido incorporando estándares de dicha organización en materia de la gestión pública. En el año 2016, la OCDE elaboró el documento “Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública: Perú: gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo” en el cual se evaluaron las áreas de gobernanza clave y se formularon recomendaciones a fin de mejorar la capacidad del Gobierno del Perú para enfrentar los retos de políticas multidimensionales de manera efectiva.

En dicho estudio, la OCDE incluye un concepto importante: el **centro de gobierno**. El centro de gobierno en el Perú, dentro de los

⁶⁹ Presidencia del Consejo de Ministros. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1753414/Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20modernizaci%C3%B3n%20de%20la%20gesti%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20al%202021.pdf.pdf>

parámetros de la OCDE, está conformado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En este marco, la PCM juega un papel determinante al ser el ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Por su parte, el MEF es otro actor relevante en el centro de gobierno al asumir funciones vinculadas a la asignación, seguimiento y evaluación presupuestal, necesarios para la implementación de políticas⁷⁰.

2. LOS CINCO PILARES DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

2.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LOS PLANES ESTRATÉGICOS Y OPERATIVOS

El primer pilar de políticas públicas, planes estratégicos y operativos, busca que el Estado cuente con políticas públicas que reflejen objetivos estratégicos claros y alineados con las prioridades de país. La política refiere al “qué” de la institución, a través de la identificación de servicios para enfrentar y solucionar un problema público, mientras que los planes reflejan el “cómo”.

CEPLAN es la entidad rectora de políticas y planes, y se encarga de asegurar que las políticas aprobadas se enmarquen dentro de las políticas de Estado, la Política General de Gobierno y los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, y que respondan a la identificación de problemas o necesidades que enfrenta la población, los cuales son priorizados en la agenda pública. CEPLAN tiene registradas 68 políticas nacionales a cargo de los 19 ministerios⁷¹. A la fecha, se han aprobado 26 políticas nacionales⁷².

⁷⁰ OCDE (2016). Reforma de la gobernanza pública. Perú Aspectos clave. 28 páginas. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-peru-highlights-es.pdf>

⁷¹ El proceso de revisión, actualización y elaboración de las políticas nacionales se encuentra regulado por el Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 20 de marzo de 2018 y modificado por el Decreto Supremo N.º 038-2018-PCM.

⁷² La relación de políticas nacionales aprobadas se encuentra en el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/noticias/508718-doce-politicas-nacionales-fueron-aprobadas-en-el-2021>

¿Cuáles son los **avances** de la Cancillería en el pilar uno? La Cancillería fue la primera institución del Poder Ejecutivo en aprobar el inventario de sus políticas en el año 2019, cumpliendo con notificar al CEPLAN sus tres políticas nacionales multisectoriales (Migraciones, Antártida, Desarrollo e integración fronteriza) y una política sectorial (Cooperación internacional). No obstante, hasta la fecha ninguna de esas políticas ha sido desarrollada siguiendo la metodología del CEPLAN y, por tanto, no han sido aprobadas por esta entidad. A nivel gubernamental, cabe señalar que, a la fecha, 14 ministerios (73.6%) han aprobado al menos una política, mientras que el MRE no ha aprobado ninguna.

Esta situación, como es natural, limita la formulación de los planes estratégicos de Cancillería, toda vez que los mismos se deben elaborar sobre la base de estas políticas. Asimismo, el inventario de políticas de Cancillería no refleja necesariamente el *core business* de lo que efectivamente hace nuestra institución (por ejemplo, las funciones bilateral, multilateral y consular entre otras). Esta situación se puede observar claramente a través de la asignación del presupuesto, toda vez que el inventario de políticas aprobado solo representa cerca del 26% del presupuesto del MRE y el 100% del presupuesto de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). Adicionalmente, la Cancillería cuenta con solo dos sistemas funcionales aprobados por la PCM que se corresponden con dos de las políticas nacionales: Desarrollo e integración fronteriza y Cooperación internacional, sistemas que no reflejan la totalidad del ámbito de acción del MRE y de la política exterior.

En ese contexto, existe el desafío de alinear las políticas nacionales multisectoriales o sectoriales a cargo de nuestro sector con los sistemas funcionales del MRE y con sus planes estratégicos y operativos. Igualmente, se debe identificar y visibilizar la participación y contribución del MRE al cumplimiento de los objetivos de políticas a cargo de otros sectores (por ejemplo, en las de comercio exterior, turismo, igualdad de género, marítima, competitividad y productividad, cultura, cambio climático, ambiente, etc.), para que la Cancillería esté en mejores condiciones de obtener mayores recursos presupuestales y poder optimizar su impacto.

Un logro positivo del MRE ha sido la inclusión, en el 2021, dentro del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, de un lineamiento transversal relativo a la Política Exterior, así como objetivos y acciones estratégicas: “Establecer una acción articulada y coherente de la política exterior del país”. Asimismo, dentro de los diez ejes de la Política General de Gobierno 2021-2026, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 0164-2021-PCM, se encuentra incluido el eje 9: “Conducción de una diplomacia nacional, autónoma, democrática, social y descentralizada”.

Asimismo, a la fecha, el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con los siguientes instrumentos de planeamiento vigentes: i) un documento prospectivo; ii) el PESEM 2015-2025; iii) el PEI 2020-2022; v) el POI 2022; y vi) el POI multianual 2023-2025. A ellos se suman los respectivos reportes de seguimiento e informes de evaluación de los planes estratégicos y operativos.

A la luz de la experiencia de la implementación de este pilar en Cancillería, consideramos que existen cuatro retos a futuro:

El problema público que atiende la Cancillería. Debe remarcar-se que la política pública se elabora para resolver un problema público y que, una vez establecida la situación futura deseada y la brecha entre la situación actual y la situación deseada, se definen acciones, así como la necesidad de recursos y sus indicadores para poder medir los avances y grado de cumplimiento, en la etapa de seguimiento y evaluación.

¿Qué problema público atiende la Cancillería? No hay una respuesta evidente, inmediata. Lo que sucede es que algunos aspectos de la política exterior —entendida como política pública— presentan cierta complejidad al momento de identificar un problema público concreto al que atiende, dado que es una política transversal a toda la administración del Estado que involucra en su dinámica a otros Estados y actores.

Por ello, si bien la metodología actual se centra en formular políticas para problemas públicos, con un enfoque cuantitativo de “cierre de brechas de servicios” (que funciona muy bien para medir el avance de servicios cuantificables proveídos en sectores como educación,

salud, infraestructura), desde la Cancillería se podría explorar la posibilidad de formular políticas que pongan el acento, más bien, en dos objetivos: i) políticas para el aprovechamiento de oportunidades (como, por ejemplo, aprovechar o captar las oportunidades de cooperación internacional al desarrollo, de fuente bilateral o multilateral), ii) políticas para un objetivo cualitativo, como la mejora de la posición de nuestro país en *rankings* internacionales relevantes, en un periodo de tiempo, a partir de una situación inicial, con *benchmarkings*.

Coherencia entre la gestión de políticas públicas y de planes estratégicos y operativos. Las Oficinas Generales de Planeamiento y Presupuesto son las encargadas de la elaboración de políticas y planes. En el caso de la Cancillería, la tarea está dividida entre la Dirección General de Estudios y Estrategias de Política Exterior (DEE), y la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OPP), lo que es una diferencia importante en relación con los demás ministerios.

Por un lado, la DEE es la dependencia encargada de la supervisión de la elaboración de las cuatro políticas públicas a cargo de la Cancillería, así como de velar por la implementación de las políticas en las que participa nuestra institución en el marco de la política general de gobierno y políticas de otros sectores.

De otro lado, la OPP se encarga de la elaboración y seguimiento de los planes de gestión como el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI). El Plan Sectorial comprende acciones de la Cancillería y de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI); en cambio, el PEI y el POI son solo a nivel institucional, es decir, tanto Cancillería como APCI deben elaborarlos de manera separada.

Tanto DEE como OPP deben coordinar y reportar a CEPLAN, dado que esta es la entidad rectora del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, uno de los 11 sistemas administrativos del Estado peruano, que tiene la responsabilidad de supervisar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover el desarrollo armónico y sostenido del país. En ese sentido, se requiere una muy estrecha coordinación entre OPP y DEE, y debería evaluarse la fusión de estas dos dependencias en el futuro, o mantener OPP como la oficina responsable del Sistema Administrativo de Planeamiento como lo señala la Ley de Organización y Funciones del MRE

(Ley N.º 29357) y crear un área de estrategia como órgano de asesoramiento en materia de política exterior dependiente directamente del ministro.

Políticas y planes útiles para la gestión. ¿Cuáles son los planes establecidos en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)⁷³? Se trata del PESEM, del PEI y el POI. Existe una lógica de articulación entre esos planes. Una vez definida una política nacional, a nivel de cada entidad pública se identifica la política institucional, la cual será recogida en el Plan Estratégico Institucional (PEI) junto con las acciones estratégicas y objetivos estratégicos. Posteriormente, en el Plan Operativo Institucional (POI) se recogen las actividades e intervenciones a nivel operativo, las cuales deberán estar costeadas. Es en este punto donde se articula el planeamiento con la asignación presupuestal. El presupuesto no debiera ser otra cosa que la cuantificación del plan. Es decir, observando el presupuesto se debería poder identificar con precisión las prioridades de la entidad y el mismo debería servir como herramienta de control de gestión para evaluar si la entidad está cumpliendo con los objetivos y metas.

El Plan Estratégico Institucional (PEI) es el instrumento de gestión que identifica la estrategia de la entidad para lograr sus objetivos de política por un periodo de tres años. El PEI 2020-2022 del MRE comprende **ocho objetivos estratégicos institucionales**: el fortalecimiento de las relaciones bilaterales, multilaterales, la promoción económica, cultural, la asistencia consular, la cooperación internacional, la modernización de la gestión del ministerio y del servicio diplomático de la república, y la gestión de riesgos⁷⁴.

En cambio, el Plan Operativo Institucional (POI) es el instrumento de gestión que orienta la necesidad de recursos para imple-

⁷³ El SINAPLAN es un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país. Fuente: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeamiento-estrategico-de-peru#:~:text=El%20SINAPLAN%20es%20un%20conjunto.arm%C3%B3nico%20y%20sostenido%20del%20pa%C3%ADs.>

⁷⁴ Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2022, del Ministerio de Relaciones Exteriores, aprobado mediante Resolución Ministerial No 0536/RE, de 8 de agosto de 2019. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/351057/PEI_2020-2022_RM_0536-RE-2019.pdf

mentar las actividades operativas alineadas con la estrategia institucional. Al igual que el del PEI, el periodo del POI corresponde a tres años.

En la Cancillería, la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto elabora el POI en base a los planes de trabajo anual (PTA) de cada dependencia y de cada órgano del servicio exterior. De allí la importancia de completar adecuadamente los PTAs y costear las actividades incluidas en dicho documento.

Debe remarcarse la importancia de hacer una buena planificación mediante los planes de trabajo anual (PTA) debidamente costeados, dado que ellos se reflejarán en el POI y son el referente para sustentar las solicitudes de mayores recursos presupuestarios a favor de la Cancillería. Una inadecuada planificación y la ausencia de indicadores correctos para el seguimiento de los resultados afectan no solo las aspiraciones de obtener mayores recursos para financiar las necesidades de la política exterior, sino que complican su administración, obteniendo los mismos de manera inercial, basados en presupuestos históricos o, simplemente, ajustados por inflación o variaciones cambiarias, sin perspectiva de crecimiento.

En perspectiva, si bien el desarrollo de estrategias de política exterior está en el quehacer cotidiano de sus actores, la planificación debe ser el medio para hacerlas operativas y efectuar el cálculo de sus consecuencias. Las dificultades para obtener mejores resultados se encuentran en la manera de cómo definir y comunicar con precisión estas estrategias a la organización en su conjunto, así como en su implementación. ¿Cómo alinear la organización y sus recursos humanos con la estrategia de política exterior? ¿Cómo crear un consenso sobre el camino que debe seguir el MRE? ¿Qué capacidades tiene que desarrollar una organización como el MRE que garanticen mayor éxito de la política exterior? ¿En qué procesos de la política exterior el MRE se debe centrar a fin de maximizar su contribución al desarrollo del Perú?

Una condición necesaria para el éxito de un plan de política exterior es que el conjunto de estrategias a seguir se encuentre alineado con la estructura organizacional, sus recursos humanos, financieros, tecnológicos, la propuesta de valor a la sociedad en términos

de servicios y productos, así como con los procesos de liderazgo y dirección. Además, es necesario que la política exterior cuente con objetivos de política claramente definidos a fin de generar una estrategia sólida. Una vez conseguido esto, se podrá adaptar la estructura organizacional junto con las necesidades de recursos de la misma.

En Cancillería, los planes estratégicos y operativos deberían estar íntimamente vinculados a los pliegos de instrucciones que reciben los jefes de misión en el exterior, así como a los objetivos sectoriales de otros ministerios, a cuyo cumplimiento la acción externa de Cancillería podría contribuir. Los informes anuales de las misiones deberían incluir una rendición de cuenta de los avances de su respectivo pliego de instrucciones.

El planeamiento estratégico es una herramienta valiosa para programar las distintas actividades de política exterior, asignar recursos y monitorear su adecuada ejecución. Sin embargo, tan importante como un buen diseño del plan es su implementación. Si esta última no se efectúa adecuadamente el plan se convierte en un procedimiento adicional que es necesario “cumplir por obligación”, pero que no genera ningún tipo de compromiso, ni se utiliza como soporte para el trabajo diario, ni proporciona valor a la organización.

En Cancillería es necesario fomentar una cultura de planeamiento estratégico, de tal manera que el funcionario utilice esta herramienta en su quehacer cotidiano, estableciendo objetivos, metas, actividades, necesidades y programación de recursos, indicadores, a fin de que esté en capacidad de evaluar el impacto de sus acciones. Asimismo, sería conveniente que la evaluación del desempeño así como las promociones estuvieran vinculadas a los planes y a sus resultados. Para alcanzar el desarrollo de una organización orientada a la planificación estratégica se debe empezar desde la propia Academia Diplomática, incorporando en el plan de estudios cursos de esta naturaleza, que podrían implementarse en coordinación con CEPLAN o instituciones académicas especializadas en la materia.

Visibilizar los servicios relevantes para mayores recursos. La mayor parte de servicios o bienes que ofrece la Cancillería son resultados iniciales o intermedios en la cadena de valor. Solo un porcentaje relativamente menor de sus servicios son resultados finales que

alcanzan al usuario final, como es el caso de los servicios consulares, asistencia humanitaria o el servicio de legalizaciones. La mayor parte de sus servicios son resultados intermedios, escasamente visibles, y se destinan principalmente a otras entidades públicas.

Tomemos el caso de la repatriación de los bienes que forman parte del patrimonio cultural de nuestro país. La Cancillería, a través de las embajadas, identifica un bien del patrimonio cultural, realiza las gestiones ante entidades privadas o públicas, negocia acuerdos e incluso —de ser el caso— litiga en el poder judicial respectivo para lograr finalmente la repatriación del bien cultural. Todo ello, con cargo a su presupuesto. Sin embargo, todas esas gestiones constituyen resultados iniciales o intermedios, porque el resultado final es la repatriación del bien cultural, que lo reporta el Ministerio de Cultura.

En consecuencia, el reto para la Cancillería es identificar y poner en valor los diversos servicios y resultados intermedios que brinda, que son relevantes para otras políticas nacionales —a cargo de otros ministerios— y, sobre esa base, gestionar mayores recursos presupuestarios para optimizar su contribución. En esta tarea es clave que la Cancillería defina el conjunto de servicios finales e intermedios que proporciona, tanto al ciudadano como a otras instituciones y actores nacionales e internacionales, a fin de desprender a partir de su identificación el conjunto de políticas, planes y sistemas funcionales que permitan brindarlos de manera oportuna con la mayor calidad y con el mayor nivel de satisfacción.

Esta tarea ya se ha iniciado; en el 2021 se autorizó la primera versión del Catálogo de Servicios del MRE. El mencionado instrumento contiene 24 grupos de servicios y dentro de ellos un total de 109 servicios brindados por 13 direcciones generales. Este catálogo implica contar no solo con información sistematizada de los servicios que brinda la Cancillería, sino que: i) proporciona información útil para los procesos de elaboración de políticas nacionales, tanto de aquellas que se encuentran bajo responsabilidad del MRE, como las que están a cargo de otros sectores; ii) puede promover la inclusión de servicios de la Cancillería en políticas nacionales a cargo de otros sectores, según el análisis y la pertinencia de cada caso; iii) sirve de

insumo para las acciones de planeamiento y programación presupuestal; iv) identifica los servicios del MRE para su mejora continua; v) sirve para la elaboración de planes estratégicos multisectoriales; y vi) sirve de sustento para la eventual solicitud de recursos presupuestales adicionales.

Por su utilidad e implicancias, este catálogo debe mantenerse actualizado e incorporarse en la gestión diaria de las diversas instancias del MRE. En ese sentido, se recomienda que, en próxima versión del Catálogo de Servicios del MRE, se incluya no solo aquellos servicios brindados por las direcciones generales y oficinas generales, sino también aquellos que brindan los órganos del servicio exterior (embajadas, consulados y representaciones permanentes), enfatizando la identificación de servicios con resultados que alcanzan al usuario final.

2.2. Presupuesto para resultados

El segundo pilar es el de Presupuesto para resultados⁷⁵. Un Estado moderno al servicio del ciudadano, además de objetivos claros, requiere que sus presupuestos sean asignados también con orientación a resultados medibles, es decir, en función a los productos que los ciudadanos esperan recibir para satisfacer sus demandas. Esto ha sido impulsado por el MEF desde el año 2007.

Para promover la eficacia y eficiencia de la utilización de los recursos públicos en las entidades públicas, la normativa enfatiza el enfoque de articulación de los sistemas administrativos transversales (SATs). Lo que se busca es optimizar el aporte de cada sistema administrativo a los procesos operativos para el logro de resultados a favor de la población. Bajo este enfoque, se establece un circuito de articulación entre los SATs de planeamiento estratégico, de programación multianual y gestión de inversiones, de presupuesto público, y especialmente de abastecimiento. La gestión durante este circuito

⁷⁵ En el Perú, al año 2022 PP (PPoR, PPI) existen 88 Programas Presupuestales, 2 PPoR con diseño aprobado, así como diversas iniciativas para crear nuevos PP (Trata de Personas, Enfermedades Raras y Huérfanos). Fuente: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/Presupuesto/files/expositores/ceplan_consistencia_2022.pdf

determina, en gran medida, la cobertura y la calidad de los bienes y servicios.

Debe enfatizarse que este es el idioma que se maneja en la modernización de la gestión pública: existe una creciente vinculación entre la formulación de políticas y planes, es decir la planificación de objetivos; y la asignación de recursos públicos en el presupuesto, con el compromiso de ejecutarlos para alcanzar resultados que puedan ser reportados y medibles. En el contexto de la implementación de la modernización de la gestión pública, ese es el idioma que todo diplomático peruano, en tanto funcionario público, debe manejar en el día a día de sus labores. En el MRE hay un amplio espacio para desarrollar y mejorar la cultura de la programación presupuestal.

Mientras mejor se identifiquen los servicios de una entidad pública que sean relevantes para las políticas nacionales a su cargo o a cargo de otras entidades, se establezcan indicadores y mediante la medida de los indicadores se evidencien resultados y mejoras, entonces mayor posibilidad tendrá esa entidad pública de obtener más recursos presupuestarios para llevar adelante sus funciones, con el consiguiente impacto en la relevancia y legitimidad social de esa entidad. Si bien la política exterior es reacia a la cuantificación, esta situación no debe ser un obstáculo para efectuar mayores esfuerzos en esa línea. En la medida que mostremos mejores y mayores resultados de manera precisa, estaremos en mejores condiciones de obtener mayores recursos y ampliar el impacto de la política exterior.

El gasto público se divide en tres categorías presupuestales: los programas presupuestales (PP), las acciones centrales (AC) y las asignaciones presupuestarias que no resultan en producto (APNOP). El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del MRE en el 2022 asciende a S./ 836 186 967 (ochocientos treinta y seis millones, ciento ochenta y seis mil, novecientos sesenta y siete soles)⁷⁶. Como parte de la implementación de la PNMGP, la Cancillería cuenta actualmente con dos programas presupuestales:

⁷⁶ El PIA 2002 del MRE equivale a aproximadamente USD 220 millones de dólares, considerando un tipo de cambio de USD 1 = S./ 3,8, en enero de 2022.

- i) El PP N.º 0062 “Optimización de la política de protección y atención de las comunidades peruanas en el exterior”, implementado a partir del 2012. Su objetivo es mejorar el acceso de la población peruana migrante, estimada en alrededor de más de tres millones de personas, a servicios consulares oportunos y de calidad, los cuales brinda la Cancillería a través de los 69 consulados de carrera y 47 secciones consulares de nuestras embajadas. En el año 2022, el 24.65 % del presupuesto institucional de apertura (PIA) del MRE (que equivale a 206.07 millones de soles) está destinado al PPR0062.
- ii) El PP N.º 0133 “Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática”, implementado a partir de 2015. Este programa presupuestal tiene por objetivo garantizar la representación internacional del Estado y la protección de los intereses nacionales; así como, facilitar la participación de las entidades públicas y privadas, y de los emprendedores nacionales en las actividades de promoción económica, cultural y científica. En el año 2022, 416.19 millones de soles, es decir, el 49.79 % del presupuesto institucional de apertura (PIA) del MRE, están destinados al PP0133.

En suma, el 74.44 % del presupuesto del MRE en el 2022 está destinado a financiar dos programas presupuestales en el marco del presupuesto para resultados. Este es un avance importante que puede exhibir la Cancillería en este pilar dos.

A futuro, consideramos que existen tres **retos principales** para la Cancillería en este segundo pilar: mejora de la cuantificación y elaboración de indicadores de los PP para la medición del desempeño, transmitir la singularidad de la Cancillería para que este hecho se considere en la programación presupuestal y revertir la participación decreciente del sector en el presupuesto general de la república.

La cuantificación y elaboración de indicadores para la medición del desempeño. La elaboración de indicadores resulta relativamente sencilla en el caso del PP 0062 dado que ofrece productos finales al ciudadano. En cambio, en el caso del PP 0133, existen limitaciones sustantivas con relación al problema y a la identificación de in-

dicadores dado que —en general— este programa comprende actividades que implican el suministro de productos intermedios en la cadena de valor.

Este es un problema común que enfrentan distintas Cancillerías del mundo. Por ejemplo, para la Cancillería del Reino Unido la medición resulta intrínsecamente difícil a diferencia de otros ministerios porque, por definición, la implementación de la política exterior de un país interactúa con las de otros Estados. La medición de los resultados en política asume la relación “causa-efecto” (por ejemplo, salud, educación, producción), pero esta metodología no es apropiada para medir el caso particular de la política exterior teniendo en cuenta la diversidad de factores que impactan los resultados de la gestión diplomática, que ningún Estado controla por sí mismo. Por ello, la Cancillería británica enfatizó en su Parlamento, más bien, que el trabajo diplomático actúa como una suerte de “seguro” que, por definición, no se hace evidente a menos que sea necesario. Adicionalmente, la Cancillería británica presentó varios esfuerzos frustrados tratando de medir el resultado más valioso de la diplomacia, es decir, evitar una guerra⁷⁷.

En este sentido, podríamos afirmar que la creación y mantenimiento de un clima regional estable, pacífico y de cooperación —resultado de un trabajo diplomático— es un bien público que sirve de base para la generación de un entorno de seguridad propicio para la creación de bienestar y desarrollo nacional. El reto es cómo evidenciarlo, medirlo a través de indicadores relevantes y obtener mayores recursos en base a tales resultados. Para ello, se necesita reforzar las dependencias involucradas en la cadena de valor, así como el compromiso real de la alta dirección para avanzar en un proceso de modernización con mayor transparencia.

Al respecto, cabe destacar que James Q. Wilson⁷⁸ desarrolló un esquema para distinguir cuatro tipos de organizaciones: de producción, de procedimiento, artesanal y supervivencia en base al criterio

⁷⁷ The Role of the FCO in UK Government <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaff/665/665.pdf>

⁷⁸ Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 433 páginas.

de si el producto y el resultado que generan dichas organizaciones son observables o no. El resumen se muestra en el siguiente cuadro:

	<i>Resultados observables</i>	
<i>Productos observables</i>	Sí	No
Sí	Organizaciones de producción. Ejemplos: servicios de correo, recaudador de impuestos, sanidad, registro vehicular, entre otros.	Organizaciones procesales. Ejemplos: salud mental, asesoramiento, militar (paz), centros penitenciarios juveniles, entre otros.
No	Organizaciones artesanales. Ejemplos: inspecciones de campo, militar (en tiempos de guerra), médicos, guardabosques, entre otros.	Organizaciones de supervivencia. Ejemplos: diplomacia, inteligencia, investigación.

Según dicha tabla, los productos y los resultados de las **organizaciones de producción** son observables. Los ejemplos son los servicios de correo y recaudación rutinaria de impuestos. En estos casos la medición del rendimiento y gestión es posible. En cambio, en el caso de las **organizaciones de supervivencia** presentan problemas para observar tanto el producto como el resultado. Los esfuerzos diplomáticos de las embajadas son un ejemplo. La actividad diplomática y los resultados son diversos y difíciles de definir. Además, los resultados dependen de muchas otras variables además de la intervención diplomática.

A partir de la tipología de organizaciones elaborada por Wilson, habría que preguntarse si resulta coherente tratar de aplicar una misma metodología para evaluar el desempeño de todas las entidades del sector público por igual, sin considerar la diversa naturaleza de los productos y resultados que generan.

Singularidad del sector Relaciones Exteriores a tener presente en la programación y asignación presupuestal.- Consideramos que hay cuatro aspectos que singularizan al MRE dentro de la administración pública y que deben constituir un sólido mensaje al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) al momento de decidir la asignación presupuestal.

Primero, las áreas de competencia de la Cancillería son las relaciones internacionales, la política exterior y la cooperación internacional⁷⁹. Por ello, a diferencia de otros sectores, los interlocutores de la política exterior son actores que están fuera de la dinámica de la política interna, lo que implica –entre otras cosas– contar con una infraestructura que actualmente comprende 137 misiones, entre diplomáticas, consulares y representaciones ante organismos internacionales. Ello explica que más del 70 % del presupuesto de Cancillería se ejecute en ocho divisas internacionales. Como consecuencia de este hecho, **la gestión presupuestaria de la Cancillería es bastante vulnerable y sensible a las variaciones del tipo de cambio.**

Segundo, una de las principales funciones de la Cancillería es la protección y atención a la comunidad peruana en el exterior, estimada en más de tres millones de connacionales. Al hacerlo, las oficinas consulares deben asumir y desempeñar funciones de diversas entidades públicas. En efecto, un consulado se convierte en una suerte de ventanilla única de la administración pública en el exterior, dado que el ciudadano peruano podrá realizar en ella trámites tan diversos como registro de nacimientos, matrimonios, defunciones, los relativos al DNI, pasaporte, antecedentes penales, policiales, y hasta asuntos notariales como el otorgamiento de poderes y autorizaciones de viaje de menores. El consulado tramita también los interrogatorios y notificaciones judiciales, además de brindar asistencia legal y humanitaria, incluyendo asistencia a víctimas de violencia de género y repatriaciones de connacionales en situación de vulnerabilidad.

En suma, mediante el trabajo consular, **la Cancillería brinda servicios en el exterior que contribuyen al cumplimiento de funciones y políticas públicas a cargo de diversas entidades y sectores como Reniec, Migraciones, Poder Judicial, Ministerio del Interior,**

⁷⁹ Ley N.º 29357, Ley de Organización y Funciones (LOF) del Ministerio de Relaciones Exteriores, artículo 4.

SUNARP, MIMP, entre otras. Esta realidad debe tenerse muy presente al momento en que se asignan recursos presupuestales al MRE.

Tercero, en un mundo interdependiente y globalizado, es evidente que los esfuerzos nacionales para alcanzar mayores niveles de prosperidad, seguridad y gobernabilidad democrática requieren ser complementados con una política exterior que promueva y cautele los intereses nacionales en el complejo escenario internacional. En ese sentido, las acciones de política exterior se enmarcan en una agenda bilateral y multilateral crecientemente amplia y diversa. Los objetivos pueden ser enunciados de manera general como, por ejemplo, la creación y mantenimiento de un clima de estabilidad y paz en América del Sur. Pero también se pueden citar ejemplos de resultados concretos como la contribución de la Cancillería para la suscripción de los contratos que permitieron la llegada de las vacunas contra el COVID-19 para proteger la salud de nuestra población, avanzar en la vacunación y sentar bases más sólidas para la reactivación económica del país.

La singularidad de la política exterior radica en que buena parte del trabajo diplomático y de los resultados de política exterior son intangibles, constituyen bienes intermedios en la cadena de valor público o no pueden adaptarse fácilmente a la metodología empleada para medir el desempeño de las entidades públicas. Este es un reto que enfrenta no solo Torre Tagle, sino todas las Cancillerías alrededor del mundo. **No por esta particularidad se debe perder de vista la enorme contribución de la Cancillería a avanzar los objetivos nacionales, en el incierto y competitivo escenario internacional.**

Cuarto, el mantenimiento y funcionamiento de las 137 misiones demanda costos fijos para el pago de alquileres de inmuebles, remuneraciones del personal contratado localmente, servicios públicos, seguros y otros servicios variables necesarios para asegurar la operatividad de las misiones. A diferencia de los gastos de otros sectores, tales rubros están sujetos a regulaciones y normativas nacionales, así como a condiciones económicas, que están fuera del control de nuestro país, y son de obligatorio cumplimiento en las respectivas jurisdicciones nacionales.

Considerando la naturaleza de la función diplomática y consular, **la Cancillería requiere cubrir estos costos fijos, independientemente del mayor o menor grado de actividad o eventos que puede realizar una misión en particular.** En ese sentido, el hecho de que un importante porcentaje del presupuesto de la Cancillería se destine a los costos fijos para la operatividad de las misiones explica que los recursos adicionales necesarios para eventos u objetivos específicos sean relativamente menores. Por ejemplo, de no haberse contado con una red operativa de misiones en el exterior, el presupuesto para organizar las elecciones en el exterior hubiera sido mucho más alto. Es decir, los costos fijos de las misiones explican los costos hundidos que disminuyen el presupuesto necesario para financiar eventos o acciones adicionales. Lo mismo se aplica para otras acciones de política exterior, incluyendo la promoción económica y cultural.

Otra consecuencia de este hecho es que, a diferencia de otros sectores, **en el caso de la Cancillería la relación entre el incremento en el presupuesto y el incremento de la producción de resultados, indicadores y metas de los programas presupuestales no es siempre directa, lineal ni automática.**

Participación decreciente del sector Relaciones Exteriores en el Presupuesto General de la República. El presupuesto es un factor clave para el éxito de cualquier plan de política exterior. Sin un presupuesto apropiado resulta difícil implementar el plan, al tiempo que impone a la organización la necesidad de una mayor creatividad y una óptima gestión del mismo.

Una de las grandes dificultades para obtener mayores recursos radica en que los presupuestos del sector público son básicamente históricos, es decir, cifras que se repiten de un año a otro. Debido a las limitaciones presupuestales y a las necesidades de equilibrio fiscal, el MEF asigna una cifra anual al sector a partir de la cual se hace la programación del gasto. Es decir, **el presupuesto no cumple la función de cuantificar el plan de política exterior si no que, en buena medida, lo condiciona.**

Hay que añadir el hecho de que en el caso del MRE existen una serie de gastos que no son contemplados en los presupuestos inicialmente aprobados por el MEF, por lo que es necesario solicitar créditos suplementarios: creación de oficinas y misiones, visitas, eventos,

procesos electorales, crisis sanitarias, repatriaciones, equipamiento, etc. Debido a esta situación, el MRE tiene que, permanentemente, implementar medidas de austeridad a fin de liberar recursos que permitan cubrir los gastos no contemplados inicialmente.

No es una sorpresa reconocer **que la participación del sector Relaciones Exteriores dentro del presupuesto general de la República se ha ido reduciendo**, resultando muy limitado para financiar el funcionamiento operativo y las actividades de política exterior. Sus fuentes de financiamiento continúan siendo esencialmente el Tesoro Público y los recursos directamente recaudados, que se consumen esencialmente en gasto corriente (remuneraciones, bienes y servicios, y pago de cuotas a organismos internacionales).

En efecto, en el 2009, el presupuesto general de la república fue de 72 355 497 884 soles, mientras que el PIA del MRE fue de 497 536 204; es decir, el MRE representaba el 0.69 % del presupuesto de la República. En el 2021, el presupuesto nacional fue de 183 029 770 158, en tanto que el PIA del MRE alcanzó a 796 930 550; es decir el 0.44 % del presupuesto general de la república. **El MRE es uno de los sectores que menos han crecido presupuestalmente durante los años de mayor crecimiento de la economía peruana, a lo que se debe añadir que el presupuesto se ejecuta en 8 monedas distintas sujetas a significativos movimientos cambiarios e inflacionarios que han afectado la capacidad adquisitiva del mismo.** Esta situación, evidentemente, obedece a que se ha ido dando una mayor priorización al gasto social en la asignación de recursos. No obstante, también debe llamarnos a la reflexión a que también responde a las dificultades que el MRE ha encontrado en el camino para mostrar con precisión su propuesta de valor y los resultados de la acción diplomática.

En la actualidad el MRE no cuenta con recursos suficientes para garantizar un adecuado funcionamiento de su red de misiones en el exterior y menos aún para crecer como organización, fortaleciendo y ampliando nuestra presencia en el exterior. Los recursos para financiar las asignaciones ordinarias para el funcionamiento de las misiones en el exterior se han mantenido en buena media invariables en el tiempo y como es natural se ha ido perdiendo capacidad adquisitiva, debido a las variaciones cambiarias o al incremento inflacionario en las distintas sedes.

Asimismo, a pesar de que el apoyo al multilateralismo, la cooperación y el reforzamiento de un sistema internacional basado en normas acordadas por consenso constituyen una prioridad de la política exterior peruana, se ha venido encontrando dificultades para honrar oportunamente el pago de cuotas ante los organismos internacionales. A diciembre del año 2021 se proyectaba una deuda estructural acumulada de más de 130 millones de soles. En ese contexto, luego de diversas gestiones a diferentes niveles, ante el MEF y el Congreso, se logró que la Ley N.º 31365, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año 2022, incluya la Septuagésima Novena Disposición Complementaria Final, en virtud de la cual se autorizó al MEF, de manera excepcional, a aprobar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor del MRE por 130 192 555 soles para financiar el pago de los adeudos de cuotas a los organismos internacionales de los cuales el Perú es país miembro. Asimismo, se obtuvo un poco más de 12 000 000 soles para la contribución peruana al Fondo Perú-Colombia para implementar el Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza.

El MRE tampoco dispone de recursos para desarrollar proyectos de inversión de especial envergadura para poner en valor nuestro patrimonio inmobiliario: el Perú cuenta con 137 misiones diplomáticas y consulares, pero solo contamos con 44 inmuebles en el exterior de propiedad del MRE. La Cancillería debe evaluar la posibilidad de optar por operaciones de endeudamiento interno o externo para acceder a la compra de locales, a fin de capitalizar a la institución y desarrollar una verdadera política de puesta en valor del patrimonio institucional.

El MRE debe elaborar también proyectos de inversión de optimización, ampliación, reposición y rehabilitación (IOARRs) que permitan modernizar el equipamiento informático, el mobiliario o bienes de capital en general y buscar la obtención de recursos para su implementación.

A pesar de las señaladas limitaciones presupuestales, el MRE ha alcanzado importantes logros en materia de política exterior, en beneficio de los intereses nacionales. En los últimos 20 años se pueden destacar: la iniciativa y aprobación de la Carta Democrática

Interamericana (2001); la creación y desarrollo de la Alianza del Pacífico (2010); el Acuerdo sobre Límites Marítimos con Ecuador (2011); la delimitación marítima con Chile mediante la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de La Haya (2014) que permitió incorporar alrededor de 50 000 km² a nuestro dominio marítimo; el Acuerdo que permitió la exoneración de visas a ciudadanos peruanos en 30 países europeos (2016); la aprobación de diversos acuerdos comerciales incluyendo aquellos con EEUU (2006), Canadá y Singapur (2008), China (2009), Tailandia y los países de la Acuerdo de Libre Comercio de Europa (Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein) (2010), la Unión Europea (2011), Corea del Sur y México (2011), Japón (2012), Australia y Reino Unido (2020); Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (2021); miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dos veces en este periodo (2006-2007 y 2018-2019; la invitación formal para iniciar negociaciones orientadas a que Perú se convierta en miembro pleno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2022), entre otros. Estos resultados – cuyos procesos en varios casos abarcan distintos periodos gubernamentales – evidencian la importancia de que la política exterior se conduzca como una política de Estado, que trascienda a los gobiernos y las coyunturas particulares. **No cabe duda de que la estatura internacional del Perú ha crecido en estos últimos años.**

En perspectiva, creemos que es necesario romper con la cultura de programar solo aquello que se pueda cumplir con el propósito de exhibir un mejor cumplimiento de resultados. Al fijar sus prioridades, la Cancillería tiene que tener en cuenta la realidad presupuestal del país, pero también las exigencias y los desafíos para la política exterior. Es indispensable tener en cuenta, en la asignación de recursos, no solo la historia de las relaciones internacionales, sino también su potencial.

Para ello, es indispensable incrementar nuestra capacidad de negociación con los sectores involucrados en la distribución del presupuesto general de la República (Presidencia de la República, Ministerio de Economía Finanzas, Comisión de Presupuesto del Congreso), así como mejorar la manera como se presentan los resultados del sector.

2.3. Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional

El tercer pilar es el de gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional. La lógica es que luego de fijar los objetivos en las políticas y planes, y determinar los recursos presupuestarios para realizar las acciones conducentes al cumplimiento de tales objetivos, se debe analizar, también, si la entidad tiene una organización y diseño que son adecuados para el cumplimiento de tales objetivos.

Recordemos que la política nacional de modernización de la gestión pública plantea la incorporación de la gestión por resultados en la administración pública. En ese sentido, se plantea también que las entidades públicas implementen, de manera paulatina, la gestión por procesos, asumiendo que, con ese tipo de gestión, la entidad podrá brindar a los ciudadanos servicios de manera más eficiente y eficaz. De esta manera, el tercer pilar implica cambiar el tradicional modelo de organización funcional y migrar hacia una organización por procesos (que pueden ser estratégicos, misionales y de apoyo). En una organización orientada a optimizar los procesos, las etapas en las que no se agrega valor se eliminan al ser innecesarias o irrelevantes. Este punto está también relacionado con la simplificación administrativa.

Para avanzar en la implementación de este tercer pilar, la Cancillería ha elaborado el mapeo inicial de procesos, y veintidós manuales de procedimientos (MAPRO) respecto de cada una de las principales dependencias, restando el MAPRO de las Oficinas Desconcentradas. Todos los MAPROS se encuentran disponibles en la intranet de la Cancillería.

Asimismo, en Cancillería se elaboró el Mapeo de Puestos en el año 2015, y el Mapeo de Procesos y el Plan de Mejora en el año 2018. Dicho mapeo de procesos 2018 se adecuó a la norma técnica de la PCM y como resultado, el 22 de marzo de 2002, se aprobó el actual mapa de procesos del MRE. Este mapa consta de diez (10) procesos de nivel cero (2 estratégicos, 2 misionales y 6 de apoyo).

En el desarrollo de la gestión por procesos es importante continuar con los esfuerzos relacionados a la **simplificación administrativa**, ya que esta contribuye a mejorar la calidad, la eficiencia y la

oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la ciudadanía realiza ante la administración pública. La simplificación administrativa tiene por **objetivo** la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que genera el inadecuado funcionamiento de la administración pública⁸⁰.

Cabe señalar que por Decreto Supremo N.º 032-2006-RE se aprobó el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Ministerio de Relaciones Exteriores; el cual fue modificado por la Resolución Ministerial N.º 1264/RE, del 29 de octubre de 2007, y por la Resolución Ministerial N.º 0068/RE-2010, del 28 de enero de 2010, aprobando el TUPA bajo el nuevo formato establecido por PCM, el mismo que contaba con 62 trámites. Mediante Decreto Supremo N.º 033-2013-RE, se aprobó el nuevo TUPA MRE con 46 trámites (41 procedimientos administrativos y 5 servicios exclusivos). La aprobación del TUPA 2013 implicó la disminución de 16 trámites para una mejorar atención a los usuarios.

Posteriormente, el 28 de diciembre de 2021, se aprobó el nuevo Texto Único de Procedimientos Administrativo (TUPA) del MRE, mediante D.S. N.º 076-2021-RE, el mismo que comprende 16 trámites (13 procedimientos administrativos y 3 servicios exclusivos a cargo del MRE). Debe destacarse que, actualmente, los 2 trámites más requeridos (legalizaciones y apostilla) de los considerados en el TUPA se atienden dentro de las 24 horas. De otro lado, se han venido incorporando las tecnologías de la información para agilizar diversos trámites consulares, incluyendo el sistema de gestión de autoadhesivos consulares.

Con respecto de la **organización institucional**, una vez definidos los objetivos prioritarios de la entidad, deben identificarse los procesos relevantes y, en función de ellos, la entidad debe organizarse de manera adecuada para lograr llevar adelante, eficientemente, esos procesos y alcanzar los resultados esperados en la entrega de los bienes y servicios públicos de su responsabilidad.

⁸⁰ Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Simplificación administrativa en el Perú. Avances y agenda futura. Lima, junio de 2021. 21 páginas. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1979797/Simplificacion%20Administrativa.pdf.pdf>

Estas interrogantes —entre otras— estarán presentes durante la tarea de actualizar el organigrama y el reglamento de organización y funciones (ROF) en el marco de la implementación del tercer pilar en la Cancillería. En esa perspectiva, consideramos conveniente tener presente los siguientes puntos:

- Una mejor y más ágil coordinación del viceministro implicaría contar con un menor número de direcciones generales.
- Para el mejor relacionamiento con sus pares en el extranjero, podría evaluarse el regreso a la denominación de subsecretarios a los actuales directores generales.
- Es previsible y deseable que el trabajo del MRE con las regiones se fortalecerá y ampliará en los próximos años, por lo que podría evaluarse la creación de una Dirección General o Subsecretaría para estos efectos. Actualmente, existen 12 oficinas desconcentradas operativas al interior del país, a las que se suman 3 más de reciente creación en Moquegua, Ancash y Ayacucho⁸¹.
- La red de misiones del Perú en el exterior es un patrimonio indispensable para enfrentar los desafíos y las oportunidades que la globalización propicia. Esta debe adaptarse y evolucionar en forma permanente en función de las prioridades de la política exterior, así como de los medios humanos y materiales de los que dispone.
- Perú es una economía cuyo PBI es de alrededor de USD 245 mil millones de dólares. Los siguientes países se encuentran en el rango de economías con PBI superiores a USD 230 mil millones, pero inferiores a USD 290 mil millones: Finlandia (74 embajadas), Vietnam (57 embajadas), Rumanía (92 embajadas), República Checa (87 embajadas), Portugal (78 embajadas), Grecia (85 embajadas). La media de esos países, cuyo tamaño de economía es similar al peruano, es 79 embajadas⁸². El Perú cuenta actualmente con 63 embajadas.

⁸¹ Estas tres nuevas Oficinas Desconcentradas fueron creadas en junio de 2022 y se implementarán según disponibilidad presupuestal. Información disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-crean-oficinas-desconcentradas-de-cancilleria-ayacucho-ancash-y-moquegua-898804.aspx>

⁸² Esta media se ha calculado en base a información disponible en:

- Por ello, consideramos que Perú debería fortalecer su actual red de misiones, dotándolas de mayores recursos financieros y uso intensivo de los medios digitales para tratar de ser coherentes con el mayor número de peruanos residentes en el exterior (alrededor de 3.5 millones), el mayor número de empresas que participan en el comercio internacional, la mayor internacionalización de la economía peruana y la mayor estatura internacional del Perú en los últimos años.
- En ese sentido, se podría evaluar la apertura de embajadas en Filipinas, Emiratos Árabes Unidos, Kenia, Etiopía, Irán, Dinamarca⁸³ así como consulados en Seattle y Salt Lake City.
- La estrategia de crecimiento organizativo debe ser vista como una inversión que busca fortalecer la presencia del Perú en el exterior, por lo cual la reciprocidad no necesariamente debe ser un criterio categórico.
- En dicha estrategia se debe comprometer a las instancias correspondientes en la asignación de recursos (MEF, Comisión de Presupuesto). Bajo esta perspectiva será necesario considerar un presupuesto plurianual a fin de conocer, con la debida anticipación, cuál deberá ser anualmente la demanda adicional de recursos y las posibles fuentes de financiamiento. En función del número de misiones que se determine abrir en forma anual, se deberá ajustar la dotación de recursos.
- En un contexto de recursos limitados, el MRE no debe considerar un único modelo de presencia en el exterior, sino misiones de geometría variable, especialmente en aquellos países en los que se está iniciando una representación, con costos fijos reducidos

<https://worldpopulationreview.com/countries/countries-by-gdp>, para el PBI por país y para el número de embajadas residentes que tiene cada país, según el siguiente detalle:

Portugal 78 embajadas <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/en/bilateral-relations/countries>

Finlandia 74 embajadas <https://um.fi/finland-abroad>

Rumania 92 embajadas <https://www.mae.ro/en/romanian-missions#795>

República Checa 87 embajadas

https://www.mzv.cz/jnp/en/diplomatic_missions/czech_missions_abroad/index.html?zn=V-Z

Grecia 85 embajadas <https://www.mfa.gr/en/greece-bilateral-relations.html>

Vietnam 57 embajadas <https://www.embassy-worldwide.com/country/vietnam/>

⁸³ Argentina, Brasil, Chile y México tienen embajadas residentes en los mencionados seis países. También, tienen Oficinas Representativas en Ramalla, Palestina.

y con funciones especializadas —uno o dos funcionarios diplomáticos en el terreno. Tales “antenas diplomáticas” pueden contar con una asignación mínima para gastos de funcionamiento.

- En algunos casos, se debe evaluar la posibilidad de contar con embajadores itinerantes, incluso desde Lima, que garantizarían una mínima representación en determinadas regiones o países, a fin de potenciar la presencia del Perú.
- Coordinación de la Acción Exterior. Los ministerios de Defensa, Economía y Finanzas, Comercio Exterior y Turismo, Ambiente, entre otros, así como una pluralidad de actores públicos y privados actúan y realizan hoy en día una parte importante de sus actividades en el ámbito exterior. En esa medida, el MRE debe continuar con la labor de fortalecimiento de la coordinación intersectorial. La política exterior no puede ser la suma de las políticas exteriores de cada uno de los ministerios. Es el MRE el que debe garantizar la coherencia de la gestión externa del Estado y efectuar la síntesis de la labor efectuada por una pluralidad de actores. Al interior del gabinete del viceministro se podría crear una unidad de coordinación interministerial que, respetando las competencias técnicas de otros sectores, favorezca la necesaria mayor coherencia en la acción externa del Estado.
- En ese sentido, el MRE debe ser previamente informado por todo otro actor público de las actividades y de viajes de delegaciones o representantes, con el propósito de que la misión respectiva pueda estar al corriente y garantizar un adecuado apoyo. En la acción exterior de otros actores públicos, el MRE debe situar la visita o la negociación que efectúa otro sector en el contexto de la relación bilateral o regional, en el marco de los objetivos de la política exterior, y cumplir el rol de facilitador proporcionando información sobre el terreno.
- Un jefe de misión debe comportarse en el exterior como un gerente que gestiona recursos humanos, materiales y financieros, que diseña y conduce estrategias de fortalecimiento de la relación bilateral en función a los objetivos institucionales, pero que, al mismo tiempo, cumple con las labores de coordinador y facilitador de la acción del Estado dentro de su ámbito de acción.

- El MRE debe desarrollar políticas de cooperación con otros ministerios y actores públicos. Para ello, es necesario fortalecer la presencia del MRE en otros ministerios y en el resto de la administración pública. Asimismo, es necesario definir un mínimo plan de cooperación con cada uno de los ministerios que desarrollan una importante acción en el exterior. El representante del MRE en cada ministerio debe ser el facilitador de dicha cooperación.
- La diplomacia digital —entendida como el amplio uso del internet y las tecnologías de la información y comunicaciones en el desempeño de las funciones tradicionales de la diplomacia— resulta fundamental para difundir información creíble y oportuna en un contexto en el que la tradicional función de información de la diplomacia se ha visto seriamente impactada por el desarrollo acelerado de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la cobertura de noticias internacionales las 24 horas del día los 7 días de la semana, así como la incesante capacidad de diferentes fuentes —calificadas o no— para producir información de todo tipo, sobre cualquier tema, inmediatamente accesible y pública en internet y las redes sociales. Se recomienda la creación de un canal *online* de la Cancillería proyectando la perspectiva de la política exterior peruana al mundo. Ello se sumaría al Twitter, Facebook y otras redes sociales con que cuenta la Cancillería.
- Dirección de Imagen Institucional. La Cancillería debería contar con un órgano de *marketing* institucional, que se encargue de posicionar la imagen del MRE y sus órganos al interior de la sociedad peruana. En ese sentido, cabe señalar que al 31 de diciembre pasado, el MRE ha incrementado su presencia en redes sociales en las principales plataformas que utiliza la ciudadanía, mejorando, de este modo, la imagen institucional de la Cancillería, conforme al siguiente detalle: Twitter ha incrementado sus seguidores en un 19.1 % frente al año 2020, actualmente contamos con 345 089 seguidores; Facebook tiene un incremento del 12.1 %, lo que significa tener 220 130 seguidores; Instagram incrementó a 27.6 % y obtuvo 17 760 seguidores; finalmente, en YouTube, nuestro canal cuenta con 3 991 seguidores.

- Para enriquecer la etapa de formulación y evaluación de la política exterior, se requiere contar con una instancia dentro de Cancillería para recibir opiniones, recomendaciones e insumos por parte de las entidades de la sociedad civil, las ONG, *think tanks*, actores no estatales, sector privado.
- Dirección de Asuntos Amazónicos. Evaluar la pertinencia de contar con un órgano que se ocupe en forma transversal de los asuntos amazónicos (60 % del territorio nacional) y su vinculación con el cambio climático, la diversidad biológica y el desarrollo sostenible como elementos centrales de la agenda internacional del Perú.
- Se podría evaluar la creación de grupos de trabajo *ad hoc* virtuales, como una estructura informal, a fin de abordar temas concretos y prioritarios de la agenda externa relevantes para la agenda nacional de desarrollo y gestión institucional (vg. océanos sanos y sostenibles, vacuna contra el COVID-19 como bien público global, acción climática, regulación internacional de la tecnología digital, manejo de cuencas transfronterizas, interconexión energética y energías limpias, integración física, ciencia y tecnología, cuarta revolución industrial, transformación digital de la Cancillería, y gestión del conocimiento). Los grupos de trabajo (GT) podrían depender de los titulares de las direcciones generales en cuyo ámbito recaiga la materia de análisis de los mismos y estarían integrados por funcionarios diplomáticos convocados por sus conocimientos y experiencia temática o regional en la misma, independientemente del lugar donde se encuentren prestando funciones. Su tarea sería proyectar directrices específicas para nuestro sector en aquellos sectores prioritarios, para que sean validados por la alta dirección.

2.4. Servicio civil meritocrático

El cuarto pilar, **servicio civil meritocrático**, se refiere al conjunto de medidas institucionales por las cuales se armonizan los derechos de los servidores públicos y los intereses de la sociedad, y tiene como propósito principal el servicio al ciudadano.

En este sentido, la reforma del servicio civil, iniciada por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) se orienta a mejorar el desempeño y el impacto positivo que el ejercicio de la función pública debe tener sobre la ciudadanía, sobre la base de los principios de mérito e igualdad de oportunidades como principales características del servicio civil. Para ello, el modelo se orienta a la profesionalización de la función pública en todos los niveles, buscando atraer a personas calificadas a los puestos clave de la administración pública, y priorizando la meritocracia en el acceso, promoción, evaluación y permanencia a través de un sistema de gestión del capital humano del sector público, acorde con las nuevas tendencias del empleo a nivel mundial.

El MRE, al igual que otras entidades del Estado, se encuentra en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil. Sin embargo, debe tenerse presente que dentro del MRE coexisten tres regímenes laborales. Solo dos de ellos (servidores administrativos del régimen establecido por el Decreto Legislativo N.º 276 y los servidores CAS según el régimen previsto en el Decreto Legislativo N.º 1057) transitarán al régimen de SERVIR. El Servicio Diplomático de la República (SDR) es una carrera especial, explícitamente exceptuada del régimen de SERVIR en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil y, como tal, sus integrantes no requieren pasar al régimen SERVIR.

Debe remarcarse que los servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276 y 1057 pueden trasladarse voluntariamente, previo concurso público de méritos, al régimen SERVIR. La participación en los concursos para trasladarse al nuevo régimen no requiere de la renuncia previa al régimen de origen.

El proceso de tránsito a SERVIR comprende cuatro etapas: preparación, análisis situacional, mejora interna e implementación.

- La primera etapa, preparación, consiste en la conformación de la comisión de tránsito y desarrollo de acciones de comunicación y sensibilización.
- La segunda etapa, análisis situacional, consiste en la elaboración del mapeo de puestos, mapeo de procesos y la elaboración del plan de mejoras. Una vez finalizada esta etapa, se hace entrega de la resolución de inicio a la etapa 3.

- La tercera etapa, mejora interna, corresponde a la determinación de la cantidad óptima de personal de la entidad, elaboración del manual de perfiles de puestos (MPP) y del cuadro de puestos de la entidad (CPE).
- La cuarta etapa, implementación, es la etapa final que incluye los concursos de selección.

¿Cuáles son los avances de la Cancillería en este pilar 4? El MRE se encuentra en la fase 2 y ha cumplido con elaborar el mapeo de puestos (2015), el mapeo de procesos y un plan de mejoras (2018). Sin embargo, estos dos últimos documentos no han sido enviados formalmente a SERVIR dado que la eventual emisión de la resolución de inicio implicaría que la Cancillería no podría continuar con el desarrollo de otros regímenes laborales, como el actual, regulado por el Decreto Legislativo N.º 276, que contempla procesos anuales de ascensos y traslados al exterior para estos servidores administrativos. Este es un tema pendiente de dilucidar entre el MRE y SERVIR.

Asimismo, antes de iniciar con la tercera etapa, es recomendable tener actualizados los documentos de gestión, tales como el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), pues la estructura de puestos debería ser el reflejo del ROF. Asimismo, el mapeo de puestos es un insumo importante para la determinación de la dotación de la entidad. cabe precisar que el mapeo de puestos que se trabajó para el MRE data de 2015 y es posible que se requiera hacer alguna actualización a fin de contar con una dotación más cercana a la realidad de la entidad.

El tránsito a SERVIR supone que los trabajadores administrativos del MRE (que se encuentran bajo el régimen laboral D. L. 276 y D. L. 1057) tendrán un solo marco legal y podrán tener los mismos beneficios, esto es, 14 sueldos al año, vacaciones, seguridad social y la posibilidad de postular a cualquier puesto dentro del Estado, de acuerdo a sus capacidades. Asimismo, tendrían una oportunidad de crecimiento profesional a través de la progresión en la carrera y una estandarización salarial (de acuerdo a las escalas del MEF). La estabilidad laboral se logra a través del cumplimiento de metas que forma parte de la gestión de rendimiento.

A fin de avanzar en este proceso, el MRE debe definir con SERVIR cuál deberá ser el nuevo curso de acción, teniendo en cuenta las nuevas disposiciones contenidas en la Directiva N.º 001-2021-SERVIR-GDSRH denominada “*Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del Servicio Civil*”, aprobada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 000068-2021-SERVIR-PE, publicada el 14 de abril de 2021.

En ese sentido, se debe actualizar el Manual de Clasificador de Cargos del MRE, así como el Cuadro para Asignación de Personal Provisional - CAP Provisional del MRE, a la luz de las nuevas disposiciones de la Directiva N.º 006-2021-SERVIR-GDSRH “*Elaboración del Manual de Clasificador de Cargos y del Cuadro para Asignación de Personal Provisional*” aprobada con Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 000150-2021-SERVIR, que entró en vigencia el pasado 22 de noviembre de 2021. Igualmente, debe actualizarse el Presupuesto Analítico de Personal (PAP). Ello es importante, dado que la aprobación del CAP y el PAP constituye el requisito para actualizar la información en el Aplicativo Informático de Recursos Humanos en el Sector Público (AIRHSP), que tiene un impacto en la gestión fiscal de los recursos humanos y en el presupuesto que se puede sustentar ante el MEF destinado a remuneraciones.

A enero 2022, el MRE cuenta con un total de 2 414 servidores, de los cuales 1 354 prestan servicios en el exterior (56 %) y 1 060 en Lima (44 %). De ese total 724 son diplomáticos (30 %), 209 son funcionarios administrativos del régimen del D. L. 276 (9 %), 579 CAS (24 %), 856 personal contratado localmente por los Órganos del Servicio Exterior (35 %) y 2 % restante entre el personal de confianza, personal contratado bajo el régimen PAC y FAG, entre otros.

El Servicio Diplomático de la República (SDR) constituye el principal estamento profesional de la institución y es el más antiguo e institucionalizado de los cuerpos civiles del Estado, con una gran tradición y personalidades reconocidas. Dispone de un cuerpo de funcionarios con experiencia, red de contactos y capacidad negociadora, convirtiéndose en una pieza fundamental para el diseño y ejecución de la política exterior.

El 55 % de funcionarios diplomáticos prestan sus servicios en el exterior y 45 % en el Perú. De un total de 400 funcionarios en el exterior, un 53 % (214 funcionarios) trabajan en las embajadas, un 39 % (155) en Consulados y un 8 % (31) en Representaciones ante Organismos Internacionales.

El SDR está conformado por un 28 % de mujeres y 72 % de hombres, presentando cada vez una mayor proporción de mujeres en cada una de las categorías diplomáticas.

Entre 1990 y 2022 el SDR se incrementó en un 42 %, pasando de 509 a 724 funcionarios. En dicho periodo, el número de embajadores se incrementó en 21.5 %, pasando de 79 a 96 y el número de ministros en 137 %, de 54 a 128. Este crecimiento principalmente se produjo entre 1990 y 2010 para, a partir de dicho año, ir reduciéndose en el número de embajadores y estabilizarse en el caso de los ministros, toda vez que el MRE introdujo nuevos criterios para optimizar el planeamiento de recursos humanos a fin de ir buscando equilibrar el número de funcionarios en las altas categorías con los cargos directivos y de mayor responsabilidad.

Sin embargo, aún subsisten algunas distorsiones que requieren ser corregidas, como el número de asesores principales y especializados, así como funcionarios de las categorías de embajador y ministro que se encuentran ocupando cargos de menor responsabilidad.

Entre 2010 y 2022, las categorías de tercer secretario y segundo secretario fueron las que más crecieron, 90 % y 52 % respectivamente, en tanto que las demás categorías tuvieron las siguientes variaciones: embajador -12 %, ministro 1 %, ministro consejero 1 %, consejero -9 % y primer secretario -3 %.

A enero 2022, el SDR cuenta con 96 embajadores que representan el 13 % del total de funcionarios, siendo la categoría de ministros con 128 funcionarios (18 %) la categoría con mayor demografía.

El número de funcionarios de mando medio (ministros consejeros y consejeros) con un total de 204 funcionarios representan el 28 % y los funcionarios de primeras categorías (secretarios) con un total de 296 funcionarios representan un total de 41 %.

En el último proceso de promociones realizado en el año 2021, de un total de 312 funcionarios que se encontraban aptos, el 32 % fueron promovidos a la categoría superior (99 funcionarios) y 213 no alcanzaron vacante.

A medida que los funcionarios van ascendiendo a las categorías superiores, el porcentaje de los funcionarios que es promovido es cada vez menor a fin de ir adecuando la demografía diplomática al número de cargos disponibles dentro de la estructura organizacional. En dicho año el 68 % de los terceros secretarios aptos para el ascenso (25 funcionarios) fueron promovidos a segundos secretarios, en tanto que solo el 11 % de los ministros ascendieron a la categoría de embajadores (9 funcionarios).

Esta situación podría estar afectando la moral organizacional (clima laboral, satisfacción, motivación, cohesión y compromiso institucional, en suma, la productividad). No obstante, esta situación no necesariamente debe ser enfrentada con un mayor número de vacantes en la medida que en estas deben estar asociadas a las necesidades del servicio (cargos y puestos), sino más bien mediante otros incentivos laborales (rotaciones, reconocimiento, mayores ingresos por años de servicio, reconocerse el tiempo de servicio de funcionarios que presentan funciones en organismos internacionales —no los que son destinados ahí, sino los que han podido encontrar una plaza por iniciativa propia—, promover que funcionarios diplomáticos puedan tener puestos directivos en otros ministerios o entidades y que, igualmente, pueda ser reconocido como tiempo de servicio, etc.).

Con relación a los cargos establecidos para el SDR, en el Perú existe una gran flexibilidad para ser ocupados por varias categorías diplomáticas (director de ODE, jefe de despacho, director, jefe de oficina, subdirector, jefe de unidad, jefe de departamento). No obstante, esta situación dificulta la determinación de la real necesidad de funcionarios por categoría, así como podría estar implicando que la promoción no necesariamente implica asumir puestos de mayor responsabilidad. Por ejemplo, el cargo de director de ODE puede ser asumido desde la categoría de primer secretario hasta embajador.

¿Cuál debería ser la demografía óptima del SDR?, ¿cuál debería ser el número óptimo de funcionarios por categoría?, ¿es posible determinar un conjunto de variables que permitan efectuar una proyección de las vacantes en todas las categorías?

Con el propósito de dar respuesta a estas interrogantes, el MRE debe contar con un modelo de gestión de los recursos humanos de la organización que integre el conjunto de procesos. La tasa de reclutamiento debe estar ligada a la tasa de expansión de la estructura organizacional, al crecimiento del número de misiones, a las tasas de promociones y de retiro, así como a la disponibilidad presupuestal. Cabe señalar que los primeros pasos para contar con dicho modelo ya han sido dados por la Secretaría General y la Oficina General de Recursos Humanos del MRE.

A fin de fortalecer estas labores, es indispensable que el MRE cuente con especialistas en el área de recursos humanos a fin de garantizar una mejor aplicación de los conceptos y técnicas desarrolladas en esta área.

El MRE debe definir con precisión una estrategia de fortalecimiento institucional al servicio de una política exterior que responda al nivel de desarrollo social, económico, político y cultural del país. Para ello en el marco de una gestión estratégica, el MRE debe alinear el alcance de su política exterior con la estrategia, estructura y diseño organizacional, así como con sus recursos humanos, presupuestales, tecnológicos y de infraestructura.

Esto permitirá determinar el dimensionamiento óptimo del SDR, tanto en el Perú como en el exterior en función a las prioridades de la política exterior y al nivel de importancia que cada misión tenga para esta última, así como a nivel de categorías —y por género— en el corto, mediano y largo plazo.

2.5. Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento

El quinto pilar comprende el sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento. Este sis-

tema apunta a establecer un proceso para recoger, organizar y analizar datos con el objetivo de convertirlos en información útil para la toma de decisiones. La secuencia lógica implícita es que las estadísticas aportan datos, los datos permiten elaborar indicadores, los indicadores proporcionan información y la información contribuye a la gestión del conocimiento.

El sistema de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación debe diseñar los procesos de estandarización, recojo, sistematización y análisis de la información, desde la etapa inicial de diseño de los indicadores, hasta las evaluaciones de resultados e impacto. Si no estandarizamos la información, no la podemos explotar. Si cada funcionario escribe e informa “a su manera”, no podemos sistematizarla ni mucho menos analizarla (compararla). La estandarización es la condición necesaria para que funcione el resto, especialmente con “*big data*”.

El sistema de información para el seguimiento y la evaluación parte de los indicadores cuantitativos y cualitativos, de resultado y de impacto, diseñados en los planes estratégicos institucionales. Estos deben ser simples, mensurables, alcanzables, estar orientados a resultados y referirse a un plazo determinado.

¿Para qué necesitamos hacer el seguimiento y la evaluación? Ellos deben apuntar a mejorar: i) el estudio de las necesidades del ciudadano; ii) la gestión de los procesos; iii) el costeo y la optimización de las actividades de la cadena de valor; iv) la estructura orgánica; v) la coordinación del trabajo; vi) el clima organizacional; vii) las capacidades y las competencias de los servidores públicos; y viii) los manuales, los procedimientos, los formatos; entre otros.

En suma, es crucial para una institución desarrollar la capacidad no solo de producir sino de gestionar y sistematizar la información, dado que de ella depende la calidad de la difusión y rendición de cuentas de los resultados parciales y finales de la gestión de las entidades. Los resultados exitosos en la gestión de una entidad contribuyen a crear y mantener una imagen institucional positiva y relevante para la comunidad.

¿Cuáles son los avances de la Cancillería en este quinto pilar?

La Cancillería ha implementado ciertas mejoras en el portal institucional, intranet y el sistema documental integrado. El contexto de la pandemia generó una mayor necesidad para marchar hacia una acelerada virtualización de los trámites y servicios al público, así como para permitir una eficiente marcha institucional en un escenario de prevalencia del teletrabajo, por el aislamiento, confinamiento y distanciamiento social debido al COVID 19.

En ese sentido, **debe destacarse el avance en la transformación digital de la infraestructura informática del MRE en un contexto de creciente teletrabajo, graficado en la nueva plataforma colaborativa y nuevo sistema de mensajería electrónica institucional, implementada en mayo de 2021.** Esto ha permitido contar con un mejor servicio de correo electrónico, con un potente motor de búsqueda y almacenamiento de 50 GB en la nube. Hasta junio de 2020, la cuenta personal de correo electrónico de Cancillería solo tenía 0.7 GB de almacenamiento.

También se cuenta ahora con las últimas versiones de Office, almacenamiento en la nube, la aplicación Teams, que es una herramienta para reuniones virtuales con capacidad de video llamadas, organizar equipos de trabajo en la nube, intercambiar archivos, editar documentos *on line*, crear wikis —sistema de organización y almacenamiento de información similar a Wikipedia—, automatizar procedimientos, como por ejemplo coordinaciones con nuestros órganos del servicio exterior, entre otros.

Asimismo, a partir de febrero de 2022 **se ha integrado el sistema de gestión de las comunicaciones, que incluye tanto a las dependencias del MRE en el país, como a sus 137 misiones en el exterior.** Como consecuencia de ello, se ha eliminado el cable (que era el medio usado para comunicarse desde Lima con las misiones en el exterior y viceversa) y actualmente todas las dependencias y misiones se comunican a través del *memorándum* en un único sistema de trámite documentario (STD).

Igualmente, la Cancillería ha avanzado en el diseño y puesta en funcionamiento de aplicativos y programas orientados a hacer más

eficiente la gestión institucional y los servicios que brinda al ciudadano. A la fecha, **la Cancillería cuenta con las siguientes 22 plataformas o servicios digitales:** i) registro de peruanos retornados, ii) citas en línea de Asistencia al Nacional, iii) portal de servicios al ciudadano, iv) trámites para refugiados, v) portal de datos abiertos del MRE, vi) acceso a la información pública, vii) libro de reclamaciones, viii) portal de transparencia estándar, ix) portal de transparencia institucional, x) mesa de partes virtual y consulta de trámites, xi) la mesa de partes digital, xii) reforzamiento del sistema de legalizaciones y apostillas, xiii) consulta de apostilla y legalizaciones, xiv) sistema de actividades migratorias -MRE, xv) solicitudes de visa *online*, xvi) consulta externa de pasaportes y visas, xvii) sistema de gestión de comunicaciones, xviii) sistema de envío virtual de documentos, xix) sistema de escrituras públicas, xx) sistema de registro civil, xxi) sistema de gestión de autoadhesivos consulares, y xxii) sistema de emisión de carnet para extranjeros.

Asimismo, debe destacarse que en el 2021 se potenció el **aplicativo informático para la rendición de cuentas en línea de los órganos del servicio exterior (SGSE)**. Al respecto, se habilitó la funcionalidad que permite a las misiones consignar la información referente a los gastos realizados con cargo a las asignaciones ordinarias y extraordinarias otorgadas. Debe señalarse que, a partir del segundo semestre del 2021, las misiones deben realizar sus rendiciones de cuentas exclusivamente a través del SGSE, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Resolución Ministerial N.º 0663-2020-RE que aprueba el Reglamento de las Asignaciones de los Órganos del Servicio Exterior.

Se recomienda ampliar este SGSE para que se incluya módulos a fin de que las misiones no solo puedan registrar sus gastos, sino también hacer proyecciones, obtener reportes gerenciales que apoyen el proceso de toma de decisiones en la Secretaría General, reportes sobre ejecución de inversiones en el exterior, inventarios patrimoniales, estados de los inmuebles y vehículos oficiales, estado de las declaraciones juradas que deben presentar los funcionarios, planillas de personal contratado localmente y otros similares, que coadyuven a una moderna gestión de los recursos humanos y financieros de los órganos de servicio exterior.

Igualmente, como parte de las mejoras en el proceso de planeamiento, seguimiento y evaluación, **se diseñó y desarrolló el aplicativo online “App PEI” que permite al MRE contar con información de indicadores estratégicos de manera inmediata (en cualquier momento y lugar) para la toma de decisiones, automatizando la fase de seguimiento y evaluación.** Este aplicativo reduce también el margen de error y tiempo al ingresar y procesar la información.

De otro lado, en el ámbito de la gestión de conocimiento se ha creado la Unidad de Estadística, dentro de OPP. Esta unidad realiza la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística de las unidades de organización del MRE. Se viene actualizando la base de datos de información estadística, publicaciones: boletines, informes y la encuesta de satisfacción al usuario externo por los servicios brindados por el MRE. Asimismo, **se viene completando la matriz de estadísticas del MRE**, elaborada inicialmente en *Power Pivot*, pero actualizada en *Power Bi*, la cual permite comparar datos estadísticos entre dos o más países, pudiendo ser un instrumento objetivo para toma de decisiones por parte de la alta dirección.

En cuanto al seguimiento y evaluación de planes estratégicos y operativos, que permitan evaluar el avance en el logro de los resultados a favor de la población, durante los años 2021 y a mayo de 2022 se han aprobado los siguientes documentos:

- Reporte de seguimiento del POI, correspondiente al año 2020.
- Reporte de seguimiento del POI, correspondiente al primer semestre de 2021.
- Reporte de seguimiento del POI, correspondiente al año 2021.
- Reporte de seguimiento del PEI, correspondiente al año 2020.
- Reporte de seguimiento del PEI, correspondiente al año 2021.
- Reporte de seguimiento del PESEM, correspondiente al año 2020.
- Informe de evaluación de implementación del PESEM, correspondiente al año 2020.
- Informe de evaluación de resultados del PEI, correspondiente al año 2020.

- Informe de evaluación de implementación del POI, correspondiente al año 2020.
- Informe de evaluación de implementación del POI, correspondiente al primer semestre del año 2021.
- Informe de evaluación de resultados del PEI y POI, correspondiente al año 2021.

Debe señalarse que la carencia de políticas nacionales aprobadas por parte del MRE no permite realizar una evaluación de resultados de mayor impacto.

En perspectiva, pueden identificarse los siguientes retos:

Articulación de los aplicativos.- Diversos procesos en el MRE se efectúan con sus soluciones informáticas propias. Por ejemplo, es el caso del sistema para legalizaciones y apostillas (RESLA) o el sistema de verificación de escrituras públicas (SVEP) que utiliza la DGC. Por otro lado, existe un aplicativo que es utilizado para atender las solicitudes de refugiados que recibe el MRE como presidente de la comisión para la materia, que viene siendo proporcionado por encargo de ACNUR. Dicho escenario de dispersión y limitada integralidad demanda mayores esfuerzos para realizar coordinaciones entre los órganos competentes, conocer sus demandas presupuestales y explorar, desde una perspectiva integral y gerencial, alternativas para la mejora de los servicios. Por ello, se recomienda evaluar las opciones técnicas para articular dichos aplicativos, desde una suerte de “portal maestro”, que permita su fácil acceso, así como la elaboración de reportes gerenciales que se constituyan como instrumentos para una mejor toma de decisiones a nivel administrativo.

Desarrollo de aplicativos adicionales.- En el MRE se pueden estandarizar procesos y comunicaciones. En cuanto a los procesos, ya están estandarizados la rendición de cuentas de asignaciones ordinarias y extraordinarias, así como la adquisición de bienes de capital. En el corto plazo el MRE debería estandarizar y desarrollar aplicativos para la emisión de resoluciones y la aprobación de asignaciones ex-

traordinarias. En el caso de las comunicaciones ya se encuentra estandarizado el formato para elaborar las memorias anuales. En el corto plazo podría estandarizarse los mensajes, ayudas memoria, wikis, etc.

Gestión del conocimiento.- Esta es una tarea muy necesaria en el MRE. La Cancillería produce diariamente bastante información en sus 137 misiones en el exterior, 12 oficinas desconcentradas en el interior del país y en las diversas dependencias de su sede central en Lima. Pero dicha información no está ordenada, sistematizada ni se encuentra fácilmente disponible para potenciar el trabajo y gestión diaria de los funcionarios desplegados alrededor del mundo. Debemos mejorar la gestión del conocimiento. Presentaciones sobre César Vallejo o la gastronomía peruana se hacen varias al año, en diferentes idiomas, pero lo más probable es que, por ejemplo, el tercer secretario en Bucarest tenga que empezar a elaborarla de cero, sin tener acceso a las presentaciones que sus colegas mayores hicieron en los años previos. Se recomienda que la estrategia de diplomacia digital incluya la posibilidad de desarrollar en la intranet institucional lo que un exvicecanciller denominó el "Google de Torre Tagle", así como la creación de una suerte de Wikipedia institucional en línea⁸⁴, en base a los aportes que pueden subir los funcionarios. Esta información procesada sería de gran utilidad para el mejor desempeño de las funciones tradicionales, incluyendo la negociación, información, asistencia consular, promoción económica y cultural

Hacia la aplicación de la inteligencia artificial.- La estandarización de los procesos y la recolección de data no son un fin en sí mismos. Ellos permitirían al MRE poder usar inteligencia artificial y aprendizaje automático (*machine learning*), a fin de disminuir errores, aumentar la productividad, potenciar la capacidad de prognosis, mejorar el catálogo de servicios del MRE, y articular mejor los procesos de planeamiento y presupuesto. Esta tecnología puede potenciar la

⁸⁴ El Departamento de Estado de EEUU ha implementado lo que denomina Diplopedia, que ya cuenta con más de 14 000 términos desarrollados de manera colectiva por los funcionarios, según señala Olubukola Adesina en su artículo. *Foreign Policy in a era of digital diplomacy*. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23311886.2017.1297175>

gestión de una política exterior efectiva, clara y flexible, al servicio de los intereses nacionales.

Migración del sistema de gestión de las comunicaciones.- Se debe continuar y culminar el proyecto que busca realizar mejoras en la plataforma de gestión documental, implementando un sistema integrado desde el cual se ejecuten los procesos de flujo documental que posee el MRE (mesa de partes, memoranda, hojas de trámite, documentos de entrada y salida). La finalidad es poner a disposición del MRE una plataforma tecnológica actualizada que permita el uso de un sistema integrado en línea, que incluya la ejecución de mecanismos automáticos de intercambio de información con otras instituciones del Estado y el uso de firma electrónica, entre otros. Una ventaja de concluir dicha migración sería lograr el uso de una sola plataforma de desarrollo de sistemas en el MRE, lo que significaría un ahorro en los costos de licenciamiento y mantenimiento operativo de sistemas de información de hasta un 40 %.

3. CONCLUSIONES

Para el cumplimiento de sus funciones y la ejecución de la política exterior peruana, el Ministerio de Relaciones Exteriores contó, al 1 de enero de 2022, con un Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de alrededor de S/ 836.2 millones de soles (equivalente a aproximadamente USD 220 millones de dólares); una sede central en Lima; una red de 137 misiones en el exterior (63 embajadas, 69 consulados de carrera y 5 representaciones ante organismos internacionales), 12 oficinas desconcentradas a lo largo del territorio nacional; y un estimado de 2 424 servidores (724 diplomáticos, 209 servidores administrativos del régimen D. L. 276 579 servidores CAS, 856 empleados contratados localmente por las misiones en el exterior y 46 empleados de confianza y personal bajo el régimen FAG y PAC).

La Cancillería debe ir ajustando el alcance y nivel de ambición de su política exterior a los mayores desafíos y oportunidades que va enfrentando el Perú en su proceso de desarrollo, tanto en el escenario interno como internacional. Para optimizar la contribución de la política exterior y de la acción diplomática al desarrollo nacional, la Cancillería tiene que procurar

un alineamiento entre la ruta estratégica a seguir, la estructura organizacional más adecuada, el nivel de posicionamiento organizacional tanto en el Perú como en el exterior, así como los medios humanos, financieros y tecnológicos necesarios.

A manera de conclusiones, se ha elaborado la siguiente tabla que lista los avances, logros, desafíos y recomendaciones respecto de cada uno de los cinco pilares de la política nacional de modernización de la gestión pública y su implementación en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

1° PILAR DE LA PNMG: Políticas públicas, planes estratégicos y operativos	
AVANCES/LOGROS	<p>1.1.MRE fue la primera institución del Poder Ejecutivo en aprobar el inventario de sus políticas en el año 2019: migraciones, Antártida, desarrollo e integración fronteriza, cooperación internacional.</p> <p>1.1.a. Inclusión, en el 2021, de un lineamiento transversal relativo a la política exterior, así como objetivos y acciones estratégicas: “Establecer una acción articulada y coherente de la política exterior del país”, dentro del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050.</p>
DESAFÍOS	<p>1.2. Hasta la fecha ninguna de esas políticas ha sido desarrollada siguiendo la metodología del CEPLAN y por tanto no han sido aprobadas por esta entidad.</p> <p>1.2.a. El inventario de políticas de Cancillería no refleja necesariamente el core business de lo que efectivamente hace nuestra institución (por ejemplo, las funciones bilateral, multilateral y consultar entre otras).</p> <p>1.2.b. Mejorar la calidad y oportunidad de la programación dentro de todo el MRE. Una mala planificación y la ausencia de indicadores correctos para el seguimiento afectan no solo las aspiraciones de obtener mayores recursos para la política exterior, sino que complican su administración, obteniendo los mismos de manera inercial, basados en presupuestos históricos, sin perspectiva de crecimiento.</p>
RECOMENDACIONES	<p>1.3. Identificar y visibilizar la participación y contribución del MRE al cumplimiento de los objetivos de políticas a cargo de otros sectores para que la Cancillería esté en mejores condiciones de obtener mayores recursos presupuestales.</p> <p>1.3.a. El Catálogo de Servicios del MRE debe mantenerse actualizado. Su próxima versión debería incluir servicios de embajadas, consulados y representaciones permanentes, enfatizando los servicios al usuario final.</p> <p>1.3.b. La metodología actual se centra en formular políticas para problemas públicos. Desde la Cancillería se podría explorar la posibilidad de formular políticas para el aprovechamiento de oportunidades.</p> <p>1.3.c. Se requiere una muy estrecha coordinación entre OPP y DEE, y debería evaluarse la fusión de estos dependencias en el futuro, o mantener OPP como la oficina responsable del Sistema Administrativo de Planeamiento como lo señala la Ley de Organización y Funciones del MRE (Ley No. 29357) y crear un área de estrategia como órgano de asesoramiento en materia de política exterior dependiente directamente del Ministro.</p> <p>1.3.d. Los planes estratégicos y operativos deberían estar íntimamente vinculados a los Pliegos de Instrucciones que reciben los Jefes de Misión en el Exterior, así como a los objetivos sectoriales de otros ministerios a Cancillería podría contribuir. Los Informes Anuales de las Misiones deberían incluir una rendición de cuenta de los avances de su respectivo Pliego de Instrucciones.</p>

2º PILAR DE LA PNMGP: Presupuesto para resultados	
AVANCES/LOGROS	<p>2.1. La Cancillería cuenta actualmente con dos programas presupuestales: El PP N° 0062 "Optimización de la política de protección y atención de las comunidades peruanas en el exterior", y el PP N° 0133 "Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática".</p> <p>2.1.a.El 74.44% del presupuesto del MRE en el 2022 está destinado a financiar dos programas presupuestales.</p>
DESAFÍOS	<p>2.2. Mejorar la cuantificación y elaboración de indicadores para la medición del desempeño. Adicionalmente, en el MRE hay un amplio espacio para desarrollar y mejorar la cultura de la programación presupuestal.</p> <p>2.2.a. La singularidad de la política exterior radica en que buena parte del trabajo diplomático y de los resultados de política exterior son intangibles, constituyen bienes intermedios en la cadena de valor público o no pueden adaptarse fácilmente a la metodología empleada para medir el desempeño de las entidades públicas. No por esta particularidad, se debe perder de vista la enorme contribución de la Cancillería a avanzar los objetivos nacionales, en el incierto y competitivo escenario internacional.</p> <p>2.2.b.En el caso de la Cancillería la relación entre el incremento en el presupuesto y el incremento de la producción de indicadores y metas de los programas presupuestales no es siempre directa, lineal ni automática.</p>
RECOMENDACIONES	<p>2.3.a. La Cancillería debe evaluar la posibilidad de optar por operaciones de endeudamiento interno o externo para acceder a la compra de locales, a fin de capitalizar a la institución y desarrollar una verdadera política de puesta en valor del patrimonio institucional.</p> <p>2.3.b. El MRE debe elaborar también proyectos de inversión de optimización, ampliación, reposición y rehabilitación (IOARRS) que permitan modernizar el equipamiento informático, el mobiliario o bienes de capital en general y buscar la obtención de recursos para su implementación.</p>

3° PILAR DE LA PNMGP: Gestión por procesos, simplificación administrativa organización institucional	
AVANCES/LOGROS	3.1. La Cancillería ha aprobado el mapa de procesos (2022), y veintidós manuales de procedimientos (MAPRO) respecto de cada una de las principales dependencias.
DESAFÍOS	3.2. Actualizar el organigrama y el reglamento de organización y funciones (ROF)
RECOMENDACIONES	<p>3.3. Perú tiene un PBI equivalente a USD 245 mil millones. Los países cuyo PBI está en el rango de USD 230 mil millones y USD 290 mil millones, tienen una media de 79 embajadas. Perú tiene 63 embajadas.</p> <p>3.3.a. Perú debería incrementar el número de embajadas y consulados para tratar de ser coherente con el mayor número de peruanos residentes en el exterior (alrededor de 3.5 millones), el mayor número de empresas que participan en el comercio internacional, la mayor internacionalización de la economía peruana, y la mayor estatura internacional del Perú en los últimos años.</p> <p>3.3.b. Evaluaría la apertura de embajadas en Filipinas, Emiratos Árabes Unidos, Kenia, Etiopía, Irán, Dinamarca, así como consulados en Seattle y Salt Lake City.</p> <p>3.3.c. El MRE no debe considerar un único modelo de presencia en el exterior, sino misiones de género variable, especialmente en aquellos países en los que se está iniciando una representación.</p> <p>3.3.d. El MRE debe garantizar la coherencia de la gestión externa del Estado y efectuar la síntesis de la labor efectuada por una pluralidad de actores. Al interior del Gabinete del Viceministro se podría crear una unidad de coordinación interministerial que, respetando las competencias técnicas de otros sectores, favorezca la necesidad de mayor coherencia en la acción externa del Estado.</p> <p>3.3.e. Para el mejor relacionamiento con sus pares en el extranjero, podría evaluarse el regreso a la denominación de Subsecretarías a los actuales Directores Generales de Integración y Desarrollo Fronterizo, Dirección de Asuntos Amazónicos, Grupos de Trabajo <i>ad hoc</i> virtuales que desarrollen temas concretos y prioritarios de política exterior, así como ampliar el número de ODEs.</p> <p>3.3.f. Evaluar la creación de una Dirección de Integración Institucional, Dirección General de Integración y Desarrollo Fronterizo, Dirección de Asuntos Amazónicos, Grupos de Trabajo <i>ad hoc</i> virtuales que desarrollen temas concretos y prioritarios de política exterior, así como ampliar el número de ODEs.</p>

4° PILAR DE LA PNMGP: Servicio civil meritocrático			
<p>AVANCES/LOGROS</p>	<p>4.1. De las 4 etapas que comprende el proceso de tránsito aSERVIR, el MRE se encuentra en la fase 2 y ha cumplido con elaborar el mapeo de puestos (2015), el mapeo de procesos y un plan de mejoras (2018). Sin embargo, estos dos últimos documentos no han sido enviados formalmente aSERVIR.</p>	<p>4.2.a.El Servicio Diplomático de la República (SDR) es una carrera especial, explícitamente exceptuada del régimen de SERVIR en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil, y como tal, sus integrantes no requieren pasar al régimenSERVIR.</p>	<p>4.2.b. Existen algunas distorsiones que requieren ser corregidas como el número de asesores principales y especializados, así como funcionarios de la categoría deembajadores y ministros que se encuentran ocupando cargos de menor responsabilidad.</p>
<p>DESAFÍOS</p>	<p>4.2. Dentro del MRE coexisten tres regímenes laborales. Solo dos de ellos (servidores administrativos del régimen establecido por el Decreto Legislativo N°. 276 y los servidores CAS según el Decreto Legislativo N°. 1057) transitarán al régimen deSERVIR.</p>	<p>4.2.c.A medida que los funcionarios van ascendiendo a las categorías superiores, el porcentaje de los funcionarios que es promovido es cada vez menor. Esta situación no necesariamente debe ser enfrentada con un mayor número de vacantes en la medida que éstas deben estar asociadas a las necesidades del servicio (cargos y puestos), y más bien mediante otros incentivos laborales.</p>	<p>4.3.a. Se debe actualizar el Manual de Clasificador de Cargos del MRE, el Cuadro para Asignación de Personal Provisional - CAP Provisional del MRE, el Presupuesto Analítico de Personal (PAP). Ello es importante, dado que la aprobación del CAP y el PAP constituye el requisito para actualizar la información en el Aplicativo Informativo de Recursos Humanos en el Sector Público (AIRHSP), que tiene un impacto en la gestión fiscal de los recursos humanos, y el presupuesto para las remuneraciones.</p>
<p>RECOMENDACIONES</p>	<p>4.3. Antes de iniciar con la tercera etapa, es recomendable tener actualizados los documentos de gestión tales como el Reglamento de Organización y Funciones (ROF).</p>	<p>4.3.b. El MRE debe contar con un modelo de gestión de los recursos humanos de la organización que integre el conjunto de procesos. La tasa de reclutamiento debe estar ligada a la tasa de expansión de la estructura organizacional, al crecimiento del número de misiones, a las tasas de promociones y de retiro, así como a la disponibilidad presupuestal.</p>	<p>4.3.b. El MRE debe contar con un modelo de gestión de los recursos humanos de la organización que integre el conjunto de procesos. La tasa de reclutamiento debe estar ligada a la tasa de expansión de la estructura organizacional, al crecimiento del número de misiones, a las tasas de promociones y de retiro, así como a la disponibilidad presupuestal.</p>

5° PILAR DE LA PNMGP: Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento	
AVANCES/LOGROS	<p>5.1. La Cancillería ha implementado ciertas mejoras en el portal institucional, intranet y el sistema documental integrado.</p> <p>5.1.a. En el marco de la pandemia, ha habido avances en la transformación digital de la infraestructura informática del MRE en un contexto de creciente teletrabajo, graficado en la nueva plataforma colaborativa y nuevo sistema de mensajería electrónica institucional.</p> <p>5.1.b. Se ha integrado el sistema de gestión de las comunicaciones, que incluye tanto a las dependencias del MRE en el país, como a sus 137 misiones en el exterior. Actualmente todas las dependencias y misiones se comunican a través del memorándum en un único sistema de trámite documentario (STD).</p>
DESAFÍOS	<p>5.2. La Cancillería produce diariamente bastante información en sus 137 misiones en el exterior, 12 Oficinas Desconcentradas en el interior del país y en las diversas dependencias de su sede central en Lima. Pero dicha información no está ordenada, sistematizada ni se encuentra fácilmente disponible para potenciar el trabajo y gestión diaria de los funcionarios desplegados alrededor del mundo.</p> <p>5.3.a. Completar la Matriz de Estadísticas del MRE, en Power Bi, la cual permite comparar datos estadísticos entre dos o más países, pudiendo ser un instrumento objetivo para toma de decisiones por parte de la Alta Dirección.</p> <p>5.3.b. Como parte de la gestión del conocimiento, se debe apuntar a desarrollar una suerte de "Google de Torre Tagle", así como una Wikipedia institucional en línea, en base a los aportes que pueden subir los funcionarios. Esta información procesada sería de gran utilidad para el mejor desempeño de las funciones tradicionales, incluyendo la negociación, información, asistencia consular, promoción económica y cultural.</p>
RECOMENDACIONES	<p>5.3.c. Tener presente que la estandarización de los procesos y la recolección de datos no son un fin en sí mismos. Ellos permitirían al MRE poder usar inteligencia artificial y aprendizaje automático (<i>machine learning</i>), a fin de disminuir errores, aumentar la productividad, potenciar la capacidad de prognosis, mejorar el catálogo de servicios del MRE, y articular mejor los procesos de planeamiento y presupuesto. Esta tecnología puede potenciar la gestión de una política exterior efectiva, clara y flexible, al servicio de los intereses nacionales.</p> <p>5.3. Ampliar el Sistema de Gestión del Servicio Exterior (SGSE) para que se incluya módulos que coadyuven a una moderna gestión de los recursos humanos y financieros de los Organos de Servicio Exterior, a fin de obtener reportes gerenciales que apoyen la decisión de la Secretaría General</p>

BIBLIOGRAFÍA

- Cayo Córdova, Percy (2003). *Antología de Jorge Basadre*. Lima, Fundación M.J. Bustamante de la Puente.
- Foreign and Commonwealth Office (FCO). *The Role of the FCO in UK Government*, disponible en: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaff/665/665.pdf>
- OCDE (2016). *Reforma de la gobernanza pública. Perú Aspectos clave*. 28 páginas. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-peru-highlights-es.pdf>
- OEA y PNUD (2010). *Segundo Informe sobre la Democracia en América Latina. Nuestra democracia*. Comunicado de prensa de la Organización de Estados Americanos (OEA), disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-376/10
- Olubukola Adesina (2017). *Foreign Policy in an era of digital diplomacy*. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23311886.2017.1297175>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2012). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. 35 páginas. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2B58575817FAAC8705257B6E00749ED8/\\$FILE/POLITICANACIONALDEMODERNIZACIONDELAGESTIONPUBLICAAL2021.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2B58575817FAAC8705257B6E00749ED8/$FILE/POLITICANACIONALDEMODERNIZACIONDELAGESTIONPUBLICAAL2021.pdf)
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). *Simplificación administrativa en el Perú. Avances y agenda futura*. Lima, junio de 2021. 21 páginas. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1979797/Simplificacion%20Administrativa.pdf.pdf>
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

Berna y Lima, junio de 2022



**RESEÑA
DE AUTORES**

Manuel de Cossío, embajador en el servicio diplomático peruano, ingresó a la Cancillería en 1988. Es bachiller en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú y magíster en Relaciones internacionales, Derecho Internacional Público y Diplomacia. Ha sido profesor universitario y en la Academia Diplomática. Ejerció funciones diplomáticas en Bolivia y Canadá, entre otros países. Ha investigado la vinculación de las relaciones internacionales y los recursos hídricos transfronterizos, materia sobre la que ha publicado en revistas y libros nacionales. En la Cancillería, ha sido jefe del despacho ministerial. Actualmente, es director general de Estudios y Estrategias de Política Exterior.

Ignacio Higuera Hare, embajador, ingresó a la Cancillería en 1989. Estudió Humanidades y Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú y cursó estudios en el Instituto de Estudios Políticos de París. Es bachiller en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú y magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Birmingham. Asimismo, cuenta con estudios de maestría en Ciencia Política por la Universidad Católica de Chile y un diploma en Políticas Públicas por la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA). En el exterior, ha servido en las legaciones diplomáticas en Chile, los Estados Unidos de América, Bélgica y Francia. Su último puesto en el exterior fue como embajador en Colombia. En 2021, fue designado como representante del Estado peruano en el proceso de negociación del nuevo estatuto de la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (ALT). Además, ha sido asesor del Despacho Viceministerial de Relaciones Exteriores para los temas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Desde diciembre de 2022, ejerce el cargo de viceministro de Relaciones Exteriores, puesto que también ocupó en el año 2021.

Elizabeth González, ingresó al servicio diplomático en 1993. Embajadora en el servicio diplomático, es abogada y licenciada en relaciones internacionales, posee una maestría en derecho especialidad estudios internacionales de la Universidad Pompeu Fabra y en Dirección y Gestión de Recursos Humanos en la Universidad Rey Juan Carlos. En Cancillería, ha sido Directora de Política Cultural, de Promoción Cultural y Directora General de Tratados, entre otros puestos. En el exterior,

desempeñó funciones en Sao Paolo, Barcelona y México. Fue Cónsul General en Madrid y actualmente es Embajadora del Perú en Uruguay y Representante Permanente ante Aladi y Mercosur.

Gustavo Laurie Escandón, ministro en el servicio diplomático peruano, ingresó a la Cancillería en el año 1989. Estudió Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú y Relaciones Internacionales en el Instituto Internacional de Administración Pública, en París. Es bachiller en Derecho y magíster en Tratados. Ejerció funciones en la Cancillería peruana, siendo la última la de director de Límites. Ocupó puestos en el exterior como diplomático en Paraguay, Suiza y, actualmente, en Bélgica. Entre 2003 y 2018, estando en licencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, trabajó para la ONU, ocupando puestos en Ginebra, Nueva York y Kosovo.

Luis Tsuboyama, embajador en el servicio diplomático peruano, ingresó a la Cancillería en 1993. Actualmente es el jefe de misión del Perú en Indonesia, Timor Oriental y ante la ASEAN. Ha sido director general de Asuntos Económicos, director general de Asia y Oceanía, y director de Inversiones. En una etapa temprana fue jefe de las carpetas China y Sudeste Asiático. Otras asignaciones en el exterior incluyeron Vietnam, la Secretaría de Apec en Singapur, Bolivia y Japón. Obtuvo su bachillerato en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, Perú (1994); magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Academia Diplomática del Perú (1993); M.A. en Economía Internacional y Estudios de Desarrollo de la Universidad de Sophia, Tokio, Japón (2003); y M.A. en Estudios Globales de la Escuela Fletcher de Diplomacia y Derecho de la Universidad de Tufts, Estados Unidos (2007). Ha asistido a la Universidad de Relaciones Exteriores en Beijing, China (1994).

Zósimo Morillo, ministro en el servicio diplomático, ingresó a la Cancillería en 1988. Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; magíster *summa cum laude* en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú; abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú; graduado del IIAP-Escuela Nacional de Administración de Francia (primer puesto de la sección diplomacia); magíster (DESS) en Administración Internacional por la Uni-

versidad la Sorbona, Francia. Autor del libro "El nuevo Derecho Consular Peruano. El Derecho de las Comunidades Peruanas en el Exterior", con prólogo del embajador Javier Pérez de Cuellar. Actualmente, es director de la Oficina Desconcentrada del Ministerio de Relaciones Exteriores en Tacna.

Rómulo Acurio, embajador, ingresó a la Cancillería en 1989. Es licenciado en Relaciones Internacionales de la Academia Diplomática, posee una *maîtrise* en filosofía de la Universidad Sorbona - Paris I y una maestría en Administración Pública del Harvard Kennedy School; y realizó estudios de doctorado en filosofía en la Universidad Católica del Perú, con una tesis por concluir. Ha servido en las misiones peruanas en Francia, en la Santa Sede, ante Naciones Unidas en Viena y Chile. Fue cónsul general en Dubai y es actualmente embajador del Perú en Brasil. Fue director de Medio Ambiente y negociador principal climático para el Acuerdo de París; así como director general para Asuntos Culturales y director general de Estudios y Estrategias de la Cancillería. Ha publicado el libro-ensayo "La democracia como activismo cultural", el libro de crónicas "La costa de los espejos", recuentos de poesía y artículos sobre relaciones internacionales y filosofía.

Luis Castro Joo, embajador en el servicio diplomático, ingresó a la Cancillería en 1994. Es bachiller en Derecho y abogado (Pontificia Universidad Católica del Perú) y cuenta con una maestría en Economía Política Internacional (Universidad de Newcastle-upon-Tyne, Reino Unido). Estudios de posgrado en Procesos de Integración, Políticas Públicas y Gestión Pública. En la Cancillería ha sido secretario general, jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, director de Integración y director de Negociaciones de Acuerdos de Libre Comercio. Ha servido en las misiones del Perú en Ginebra (Representación ante las Naciones Unidas y otros organismos internacionales), Washington D. C. (Representación ante la OEA), Consulado General en Buenos Aires y la Embajada en Rumanía. Actualmente es embajador del Perú en Suiza.

José Javier Augusto, ministro en el servicio diplomático, ingresó al Ministerio de Relaciones Exteriores en el año 1993. Es licenciado en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú y posee un Executive Master in Business Administración en la Escuela de Negocios

IE de Madrid. Egresó de las maestrías en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en Economía Aplicada en la Universidad Católica Argentina (UCA). En su último cargo en Cancillería se desempeñó como jefe de gabinete del secretario general. En el exterior, ha servido en España, Francia, Argentina y, actualmente, en Rusia.