

REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

Jorge Morelli Pando *

Es preciso, para contribuir al diseño de una nueva agenda en materia de política exterior, elaborar un diseño sucinto, al tiempo que coherente, de nuestra futura participación en los diversos ámbitos y foros de carácter internacional.

Conviene partir del hecho de que el Perú está entre la mayoría de países que, desde un punto de vista global, son predominante objeto y no sujetos de los grandes cambios acontecidos en la comunidad internacional. Nos referimos a de los cambios ocurridos durante los últimos diez años y cuyas consecuencias ya pueden ser identificadas. Estas consecuencias han sido decantadas de lo ocurrido desde el término de la Guerra Fría hasta un significativo presente casi invariablemente por la voluntad rectora de las grandes potencias.

Decimos *un significativo presente* porque la crisis de Kosovo, más allá de su propia gravedad, es exponencial y está diferenciada de la positiva consecuencia que tuvo el final de la bipolaridad, justa y sorprendentemente a raíz de otro conflicto. Nos referimos a la llamada primera Guerra del Desierto. Esta surgió cuando se dio la agresión de Irak y Kuwait y fue validada, jurídica y políticamente, por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este había permanecido bloqueado durante decenios por aquella pugna bipolar.

Tanto la crisis de Kosovo, como la aún vigente segunda Guerra del Desierto, se llevaron a cabo con la participación de la OTAN. Estas se diferencian de la primera acción punitiva en contra de Irak por haber sido iniciadas y sostenidas durante meses al margen de la Carta de Naciones Unidas, específicamente en lo que respecta al uso legítimo de la fuerza en defensa propia o en caso de agresión o amenaza de esta a un país miembro.

En el caso de Kosovo, la convalidación de lo actuado por la OTAN fue programada después del hecho, a través de una resolución del Consejo de Seguridad que no hace sino reiterar el acuerdo de paz al que han llegado, la OTAN y Rusia, con una indirecta participación de Serbia y la abstención de China.

Aún más, lo que en el fondo estaba en juego entre las partes en conflicto no era primordialmente la defensa de derechos humanos de los albanos-kosovares, tal como lo procla-

* Embajador del Servicio Diplomático de la República. Ex Vice Ministro y Secretario General de Relaciones Exteriores. Miembro Honorario del IDEI.

man los líderes occidentales, sino el destino de Kosovo, cuya independencia fue planteada por Estados Unidos y sus socios en las negociaciones de Ramboulet. Hay que reconocer que casi ochenta días de resistencia a bombardeos aliados y la devastación consiguiente le han valido a Yugoslavia conceder la autonomía pero no el título soberano de esa provincia.

La disolución de la Unión Soviética fue dada por causas propias. En ella, como era esperable, las potencias mayores de la OTAN ocuparán el vacío, que por fuerza, tuvo que dejar la Rusia actual. No por ello, sin embargo, ajena a la influencia de su antiguo imperio en Europa Central y Balcanes. Lo preocupante está en los métodos de occidente antes descritos, que podrían calificarse de contribución al contemporáneo *desorden mundial*, tal como viene siendo llamado.

No es difícil percibir que los nuevos métodos de occidente, aparte de ser *cedentes* de riesgo en su relación con otras grandes fuentes de poder mundial, dejan a terceros países, como el Perú, con la interrogante de su propio futuro, cuestionados en los hechos por las Naciones Unidas y con un *no-alineamiento* en extensión progresiva como movimiento desde el término de la Guerra Fría.

Interesa así observar que los derechos humanos como valor primordial —más en la teoría que en la práctica— están guiando la presencia en el mundo de las grandes potencias occidentales. Asimismo están acentuando, en esa dirección, la evaluación futura del Derecho Internacional, en lo que concierne a la aplicación del criterio de *supranacionalidad* y en detrimento consiguiente de la autodeterminación y soberanía tradicionalmente atribuidas a los Estados.

No obstante, en tan extensos dominios aún no se da un avance jurídico suficiente, ni siquiera para fundamentar cabalmente un proceso como el de Pinochet. Recordemos que este proceso se dio cuando aún no están en vigencia global acuerdos como el de la Corte Penal Internacional y por cierto afecta el interés de Chile, pero no su soberanía.

Con mayor razón y tratándose de relaciones entre Estados y sus vinculaciones multilaterales, es extraño que, en un caso regional como el reciente fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la soberanía del Perú sea cuestionada a través de la impugnación de leyes fundamentales que han venido preservando la seguridad nacional frente al fenómeno aún actuante del terrorismo. Por tanto, corresponde referirse a cómo viene calificando la doctrina internacional aquellos acontecimientos y tendencias.

Previsto en el esquema antes esbozado, el período de los últimos diez años, podría afirmarse, ciertamente con riesgo de extremada simplificación, que la evolución de la comunidad internacional, antes estudiada con tanto acierto por tratadistas como Toynbee y Braudel, hoy es objeto actualizado y en el fondo polémico. Dos ejemplos de tesis discrepantes son las presentadas en años recientes, por Barry Buzan y por Samuel Huntington.

La tesis de Buzan promueve la reflexión crítica dado que plantea un *relineamiento* mundial. Este implica que los Estados *más débiles* están en la disyuntiva de *superar su cohesión socio-política* o, de lo contrario, desaparecer. De alguna manera, este criterio que parece seguir filosóficamente al de la evolución de las especies vivientes, encontró similitud con lo sostenido en un artículo presentado por la señora Madeleine Albright hace años, cuando era representante de su país ante las Naciones Unidas. Según ella, existen cuatro

grupos de Estado: los de la comunidad de naciones (obviamente liderada por Estados Unidos), los regidos por *democracias nacientes*, los *provocadores* y *trapaceros* y los que *han fracasado*. Esta especie de cosmovisión política de Albright podría conllevar modalidades de un neo-imperialismo occidental definible por sí mismo.

Sin forzar similitudes conceptuales con el presente, no deja de ser significativo que el fin de la crisis de Kosovo haya sido sobre la base de la referida resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, previa y minuciosamente negociada en sus términos entre el Grupo de los Ocho (las siete potencias industriales más Rusia y el Gobierno de Yugoslavia).

No es aceptable para Huntington aquella posición doctrinaria, según se desprende de su libro *El choque de las Civilizaciones*. Vale la pena correr el riesgo de solo citar una reflexión en el contexto de su obra: «Occidente conquistó al mundo no por la superioridad de sus ideas, de sus valores o de su religión, sino más bien por su superioridad en la aplicación de la violencia organizada».

Otra reflexión de Huntington apunta a que el mundo es demasiado complejo para dividirlo económicamente entre norte y sur y, culturalmente, entre este y oeste. El autor, sin embargo, reconoce la gravitante identidad de Occidente y sus proyecciones, notoriamente la de tener a América Latina como *vástago* en lo que a cultura respecta.

Por su parte, Kissinger es más político que académico, con relación al manejo de las actuales crisis del mundo y, en particular, a la actual administración americana, sobre la base del riesgo de precedentes susceptibles de generar nuevos conflictos en vez de prevenirlos.

Entonces ¿qué corresponde al Perú, como parte del *vástago* frente a la presente coyuntura de dimensión global? Ha sido más que justificada su reacción oficial ante los sucesos de Kosovo, con o sin coincidencias con el resto de la región, no siempre confiable en materias como la aludida.

Pero, ¿qué presencias de perdurable alcance tenemos previstas en ámbitos globales? Cuando menos son dos. La primera dependerá de nuestra adhesión inexplicablemente pospuesta a la Convención del Derecho del Mar, puesta en vigencia desde hace cinco años, entre otras, por las mayores potencias marítimas. La segunda tendrá proyección mundial a través de APEC, que es transpacífica y comprende a los Estados de mayor potencial económico y estratégico, ciertamente con miras que han de exceder iniciales fines de liberación comercial.

Para las relaciones interamericanas, ha sido de mayor interés que en los últimos diez años su desarrollo haya progresado en forma destacada y en contraste con el saldo negativo de decenios inmediatamente anteriores. Esta evolución obedece a motivos ajenos al hemisferio: el fin de la Guerra Fría por causales convergentes es simultánea con el deterioro y la virtual desaparición del Movimiento No Alineado y la progresiva declinación de uno de sus sectores, el latinoamericano. Es notorio que la influencia rectora de Estados Unidos, virtualmente sin rival, haya determinado, en la región, los cánones existentes en materias de democracia y de libre comercio. Estos fueron ocasional, pero significativamente invocados con apremiante dogmatismo.

Orientar los distintos procesos de integración de América Latina hacia un mercado común fue la meta fallida de ALALC, hoy versión menor de ALADI. Por otro lado, al no existir actualmente otra última finalidad que la de un mercado común continental cuya primera fase ya está conformada por Canadá, Estados Unidos y México, debemos reconocer que selectivamente América Latina tiene y seguirá teniendo cierta presencia política. Esta se da a través del Grupo de Río y que su mayor éxito en el pasado fue iniciar, con el Tratado de Tlatelolco, el proceso de no-proliferación nuclear. Proceso que hoy es diseñado en el ámbito global, de manera similar al aporte decisivo que el aún llamado tercer mundo prestó a la formación del nuevo derecho del mar.

Existen, además, dos ámbitos de contigüidad respecto del continente que son de interés mundial y a los cuales el Perú está relacionado. Estos son el Tratado Antártico y el ordenamiento jurídico iniciado en 1952 con la Conferencia Permanente del Pacífico Sur, sobre la base de los atributos jurisdiccionales más allá de las doce millas de mar territorial, que en la actualidad han sido precisados por la Convención del Mar.

Resulta válido partir de la premisa de estar nuestro futuro previsible, en seguimiento ininterrumpido de nuestro pasado reciente, predominantemente vinculado a América del Sur. Ello no se da por factores de determinismo geográfico progresivamente disminuido por el acelerado proceso de globalización existente; tampoco por el hecho ya referido de no ser más esperable la cohesión entre la totalidad de países latinoamericanos.

América del Sur puede aún tener dificultades derivadas de su marginación del ámbito septentrional en que se desenvuelven las grandes potencias, pero correlativamente con la ventaja de constituir, respecto de la potencia continentalmente dominante, el mayor y más extenso conglomerado territorialmente compacto de países al sur de toda la línea ecuatorial. Además, de ser factores que preservan a América del Sur de intervenciones foráneas, la llegan a potenciar de su entorno.

En todo caso, América del Sur ya ha logrado, en los últimos diez años, un nivel de convivencia pacífica y por consiguiente cooperación entre sus partes. Este ser consolidado en etapas venideras. A este proceso de maduración sub-continental, en el fondo más político que económico, han contribuido, en primer lugar en el tiempo como en la profundidad de convergencias cualitativas, los países del MERCOSUR con la agregada concurrencia de Bolivia y Chile como países asociados. Fase preparatoria de todo ello fue la superación, iniciada en los ochenta, de divergencias territoriales y de otra índole bilateral entre Argentina por una parte con Brasil y por otra con Chile.

Como segunda contribución sub-regional al proceso sudamericano, la Comunidad Andina, diez años antes al MERCOSUR, recientemente ha podido liberarse del conflicto bilateral que más la venía afectando, en virtud del Acuerdo Amplio y definitivo entre el Perú y el Ecuador, con el concurso de los países garantes del Protocolo de Río entre los que tres son de apreciable gravitación sudamericana. No puede dejarse de comparar este trascendental aunque tardío entendimiento dentro del ámbito andino, con la casi simultánea superación del último de los contenciosos territoriales entre Argentina y Chile.

Aquellos dos procesos sub-regionales, de vertical orientación geográfica, son complementados en el ámbito sudamericano con dos acuerdos de trazo horizontal. Uno de ellos es el de la Conferencia Permanente del Pacífico Sur, en las costas de Colombia, Ecuador,

Perú y Chile, y en el extremo opuesto, frente al Atlántico, el Tratado de Cooperación Amazónica.

¿Qué significado tiene para el Perú esta conjunción distribuida de acuerdos sub-continenciales? Por una parte, el Perú está situado al centro tanto de la Comunidad Andina como de la conjunción de vínculos jurídicos y económicos y otros referidos al medio ambiente en las doscientas millas consecutivamente correspondientes a los cuatro países del Pacífico Sud-oriental. La otra parte es coordinable con la anterior para Perú como segundo socio en importancia de la cooperación amazónica, respecto de la cual la primacía obvia es del Brasil. El hecho de que Colombia comparta con los dos países la condición de ribereño del Amazonas es, para efectos prácticos, solo marginal.

La aludida posición por así decir nuclear del Perú en América del Sur le hace indispensable extraer el máximo provecho regional de la conjunción entre sus relaciones bilaterales y multilaterales. Justamente son para ello mencionables, tanto el litoral marítimo como la amazonia.

Frente a nuestro litoral tenemos, dentro de la noción de grandes espacios, la zona de prohibición de ensayos nucleares del Tratado de Tlatelolco y las doscientas millas de jurisdicción establecida desde 1947 en términos compartidos desde 1952 con Chile y Ecuador y posteriormente con Colombia. Debiera ser prioritaria nuestra adhesión a la Convención del Derecho del Mar, cuando menos para homologarnos en cuanto a obligaciones y derechos con Chile, el único de los cuatro países que ha perfeccionado su pertenencia a la Convención.

Justamente, y sobre la base del actual estado propicio de relaciones entre los cuatro países, el Perú podría renovar una iniciativa que en los años ochenta compartió con Colombia pero que esa época no pudo encontrar el consenso del Gobierno militar chileno: una zona de paz en el corredor cuatripartito de las doscientas millas, una espacialmente más reducida pero con un contenido mucho más desarrollado que la zona de paz creada hace años en el Atlántico Sur, originalmente a instancias de la Argentina.

En cuanto a la amazonia, se da uno de los casos más concretos del efecto llamado a tener en múltiples direcciones del término del diferendo territorial entre el Perú y el Ecuador. Dado que el contencioso motivó, durante los veinte años que lleva en vigencia el Tratado de Cooperación Amazónica, ciertas reservas peruanas en cuanto a la esperable reglamentación de la navegación fluvial, orientadas a evitar que el Ecuador se sirviese de recursos multilaterales para prescindir del Protocolo de Río de 1942. Todo ello está ya superado.

Todos estos antecedentes debieran inducir al Perú a aprovechar la presente coyuntura de sus relaciones vecinales y de sus convergentes compromisos multilaterales para renovar, actualizadas iniciativas sub-regionales como la Declaración de Ayacucho de 1974 en materia de control de armamentos y el seguimiento efectivo, siempre dentro de la Comunidad Andina, de la Declaración de Galápagos de diciembre de 1989 en cuanto a medidas de confianza y seguridad colectiva. En concordancia con lo expuesto, podemos valernos de nuestra conocida adhesión al Registro de Transferencias de armas mayores de las Naciones Unidas, en tanto que este es susceptible de ser ampliado y adaptado dentro de la sucesión de acuerdos que se vienen logrando dentro de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En cuanto a las relaciones bilaterales derivadas de nuestro entorno geográfico, debemos advertir que es tiempo de desechar la visión tradicional de nuestras cinco fronteras como compartimentos no comunicables entre sí. Esto no solo por las crecientes exigencias de los acuerdos multilaterales a que pertenecemos, principalmente los regionales y sub-regionales, sino por la imposibilidad de prescindir de nuestras relaciones con Brasil si ha de llevarse con la mayor perseverancia el cumplimiento de los recientes entendimientos con Ecuador. Y cómo no tener en cuenta los acuerdos de Ilo y otros de similar trascendencia con Bolivia a la hora en que debamos, al fin, cumplir junto con Chile las cláusulas aún pendientes de ejecución del Tratado de 1929.

Son estos tan solo dos ejemplos entre los numerosos que comportan para el Perú elegir, dentro del ámbito de América del Sur, un prestigioso papel mediador en el más amplio sentido del concepto o, en su defecto, resignarse a una aislada y disminuida posición con toda evidencia indigna de nuestro pasado y de nuestro futuro.