

LA NUEVA AGENDA DEL PERÚ EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR

Josefina del Prado *

Para abordar el tema de la Política Exterior en la agenda del Perú del siguiente milenio, se debe analizar, en primer lugar, cómo nos encontrará el siglo XXI, tanto al mundo en general como a nuestro país en particular. Luego, nos dedicaremos al tema específico, a la agenda de política exterior peruana, y nos referiremos particularmente a la importancia de la integración dentro de ella, para explicar brevemente un esquema novedoso que nace al fin del milenio y al que muy recientemente nos hemos incorporado: APEC.

Empecemos con una visión panorámica de las fuerzas que dan forma al escenario internacional a fines de siglo. En estas últimas décadas se ha proclamado el surgimiento de un nuevo orden mundial en el que los principios y valores neo-liberales han sido calificados como los triunfantes de la guerra fría. Incluso los más entusiastas como Francis Fukuyama (en su obra, *The End of History, The Last Man*) proclama el fin de la historia y a la democracia liberal representativa como la única aspiración política coherente, capaz de expandirse por diferentes regiones y culturas, precisando que los principios liberales en términos económicos —el libre mercado— se han expandido y alcanzado un éxito sin precedentes en cuanto a su capacidad de brindar prosperidad.

En estos años, ha surgido el fenómeno de la *globalización*, que encuentra sus orígenes en la liberalización económica (*globalización económica*) y en la revolución tecnológica, dada principalmente en los ochenta.

Pero ¿qué entendemos por *globalización*? Una definición general de la *globalización* es la siguiente: es el incremento e intensificación de las relaciones políticas, sociales y culturales a través de las fronteras, un proceso por el cual el mundo está inter-conectado. Se trataría del incremento de interdependencia de las naciones de tal manera que lo que ocurre en un punto del planeta afecta al resto, en mayor o menor medida.

En este contexto, la división entre política interna y exterior resulta casi imperceptible. No es casualidad, pues, que sea una característica del liberalismo que se promueve con la *globalización*, que la diferencia entre asuntos internos y externos se desvanezca. Así la

* Profesora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

agenda de política exterior del Perú tiene que tomar en cuenta la continuación de las reformas domésticas aplicadas tanto en el ámbito político como económico. Ellas han nacido en el marco de las corrientes predominantes en el mundo y se abastecen de las mismas.

Esta vuelta de hoja del siglo nos encuentra en un periodo de transición en ambos frentes, el interno y el externo, y será el reto del siguiente milenio consolidarnos. Nuestras relaciones con el resto del mundo dependen, entonces, no solo de la política que mantengamos frente a los demás, sino de la política aplicada dentro de nuestras fronteras: inversiones, préstamos, cooperación internacional, negociaciones comerciales y cualquier otra forma de relación con el resto de países.

Tenemos claro, entonces, que será la *retroalimentación* de ambos frentes, el interno como el externo la que determinará la dinámica de las relaciones internacionales de nuestro país.

1. Contexto internacional

Ubiquémonos en el contexto internacional. Las últimas décadas del siglo XX han marcado hitos históricos tales como la caída del muro de Berlín (1989) y la desaparición de la URSS (1991); hechos que determinan el fin de la guerra fría. También ocurrieron acontecimientos en el plano económico como el fin de la Ronda Uruguay y el nacimiento de la OMC (enero 1995), organización rectora de los lineamientos de comercio internacional que rigen a las principales economías mundiales y que se basan en las reglas del libre mercado.

Es cierto que el entusiasmo de declaraciones como las de Fukuyama se ha visto mellado por hechos tales como los genocidios entre tribus en Africa, enfrentamientos nacionalistas como en Yugoslavia, Chechenia, profundización de *fundamentalismos* religiosos como el islámico, etc. En el aspecto económico, vemos cómo los principales abanderados de las políticas liberales han cedido a la tentación de adoptar medidas proteccionistas para favorecer políticas de empleo. Tenemos así que el propio Greenspan, presidente del Banco Central (FED), declaró recientemente que Estados Unidos se halla alejado de los principios del libre mercado. La Unión Europea también sigue esta tendencia. No faltan tentaciones de otros gobiernos por seguir estos modelos de corto plazo. Sin embargo, la tendencia general se mantiene pese a prácticas contrarias.

No oímos discursos a favor del proteccionismo o la violación de derechos humanos o pro dictaduras. Quienes llevan a cabo estas prácticas tratan de disfrazarlas o simplemente hacen uso de una posición privilegiada en la correlación de fuerzas en el escenario mundial. Pero incluso en estos casos, se hacen oír las críticas de un no respeto por las reglas de juego y se aplican mecanismos de sanción para quienes no siguen compromisos.

Consideramos entonces que, para formular la agenda de política exterior del Perú, es importante reconocer las tendencias al margen de los casos contrarios y elaborarla de acuerdo a nuestros intereses y convicciones.

2. Nuestra agenda

La política exterior es definida como la proyección externa de los objetivos políticos de un Estado y esta refleja los intereses y compromisos nacionales. En este sentido, como ya mencionamos, constituye un punto prioritario en nuestra agenda consolidar nuestra institucionalidad democrática, la pacificación del país y las reformas económicas emprendidas para sentar mejores bases para nuestras relaciones internacionales. La preocupación por la imagen del Perú no es superflua, ya que de ella dependerá nuestra inserción en el escenario internacional. Asimismo, la agenda de política exterior del Perú ha sido tradicionalmente encabezada por nuestras relaciones con nuestros vecinos, marcadas por los conflictos territoriales.

Este tema ha sido una constante en nuestra agenda a fin de garantizar la soberanía territorial de nuestro país. Este nuevo milenio nos encuentra en paz con nuestros vecinos del norte, proceso duro, largo y controvertido pero que gracias a los esfuerzos de ambos gobiernos ha llegado a su fin. Quedan pendientes las negociaciones con Chile que, aunque menos conflictivas, no deben quedar sin resolver. De este modo, el Perú se encontrará en mejores condiciones para ocuparse de los otros puntos importantes en la agenda de política exterior e integrarse óptimamente en el concierto internacional.

Woodrow Wilson, defensor de los principios liberales y adelantándose a su tiempo, señaló que solo reduciendo las barreras entre los países se contendrían las guerras. También predijo que el poder económico se impondría frente al poder militar. Tuvo razón porque en este nuevo orden mundial, los intereses de los Estados apuntan principalmente a la búsqueda de un bienestar económico, ya que la seguridad ha pasado a un segundo plano con el fin de la guerra fría. El Perú está al día en esta tendencia.

Por ello, la importancia de las negociaciones comerciales internacionales y de los procesos de integración de los cuales somos parte o estamos en vías de serlo. En este punto, considero que la integración debe ser el tema prioritario en nuestra agenda de política exterior del siguiente milenio.

Con esto no quiero decir que el Perú se integre a todos los bloques de igual forma. Me refiero a que no podemos mantenernos aislados en esta era de *globalización*. Lo que sí podemos hacer es medir los grados de integración y su profundización de acuerdo a nuestra propia realidad, principios y necesidades.

2.1. Integración

Trataremos la integración en su perspectiva exclusivamente económica (unión aduanera, zona de libre comercio, unión económica y mercado común) aunque esto no significa que esté exenta de elementos políticos. Sabemos que en última instancia todo recae en una voluntad política.

La integración de nuestro país ha sido entendida principalmente en relación con nuestros vecinos latinoamericanos, como alternativa frente a la tendencia en el mundo de conformar grandes unidades políticas o bloques comerciales. Ya desde los años sesenta, a partir de la experiencia europea (1958) y en medio de un mundo bipolar satelizado, se pensaba que la supervivencia de estados aislados era muy difícil y que debía buscar agruparse

con otros Estados afines y vecinos geográficos para tener mayor influencia. Es por ello que el Perú apostó a participar en grupos de integración como el ALALC (Tratado de Montevideo), luego ALADI (1980) o el Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino (1968), ahora Comunidad Andina (CAN). Estos procesos han sido vistos como mecanismos de desarrollo tanto económico como político, ya que en el caso de la CAN, por ejemplo, se busca que se convierta en un mercado común, que asuma una política exterior única y sirva de plataforma para un mejor lugar en el concierto internacional.

Esta primera ola integracionista o regionalismo surgió —como señala Jagdish Bhagwati— en los años sesenta, cuando los acuerdos comerciales de preferencia fueron admitidos como excepción al marco de libre mercado, bajo principios de no-discriminación y reciprocidad, es decir, el multilateralismo promovido por el GATT y del que Estados Unidos era líder indiscutible. En este período, surgieron iniciativas de este tipo en países en desarrollo que querían reducir sus costos de industrialización (básicamente sustitución de importaciones) a través de economías de escala en mercados *preferenciales*. Este primer regionalismo no tuvo mayor éxito, salvo el caso de la Unión Europea y el *East Free Trade Agreement*.

El segundo regionalismo descrito por Jagdish Bhagwati, ocurre en los años ochenta, pero esta vez cuenta con el apoyo de quien fuera su mayor detractor, los Estados Unidos. Esta nación firma acuerdos *preferenciales* con Israel, Canadá y México ya que no encontraba en el *multilateralismo* los resultados más corto *placistas* que buscaba. El fortalecimiento de Europa en 1992 contribuyó también a este cambio pues los políticos entendieron que existe la necesidad de formar un bloque importante para balancear la correlación de fuerzas. El temor a mercados cerrados y la búsqueda de propios habrían llevado a esta posición.

En principio, el regionalismo no tiene por qué ser nocivo *per se*. El riesgo está en transformarlo en un regionalismo cerrado, en un instrumento excluyente y no integracionista, netamente político, donde los criterios de competitividad o ventajas comparativas sean sacrificados por consideraciones de otra índole. Un regionalismo de este tipo se contradice con el proceso de *globalización* que lleva en sí la idea de la desaparición gradual de las fronteras nacionales para una mejor y mayor cooperación entre los Estados. Un regionalismo cerrado lo único que logra es trasladar las fronteras nacionales a fronteras regionales y aumentar las rivalidades y suspicacias entre los diferentes bloques. Es en este marco que se retoman políticas proteccionistas que amenazan con contagiar al resto del planeta.

2.2. El Perú integrado

El Perú lleva una dinámica de activa participación en los grupos y foros de integración a los que pertenece, en coherencia con los principios liberales que rigen su política doméstica. En esta última década, nuestro país ha reducido los niveles y el número de tasas arancelarias del arancel nacional y ha eliminado todas las restricciones cuantitativas y subsidios a la exportación de manera unilateral.

También ha participado desde sus inicios en el GATT (1948), ahora OMC (133 países), por lo que estamos comprometidos con sus principios y sometidos a sus mecanismos de sanción en caso de no aplicarlos. Finalmente, promovemos el libre comercio al interior de los grupos de integración económica a los que pertenecemos.

Así participamos en todos los mecanismos, órganos e instituciones de la CAN, salvo el arancel externo común, justamente por no ser coherente con los niveles de liberalización de nuestra economía. Hemos aceptado acuerdos comerciales con Chile (Acuerdo de Complementación Económica), con Ecuador (Acuerdo de Aceleración y Profundización Comercial) y estamos en negociaciones con MERCOSUR (como parte de la CAN), con México (para un acuerdo de libre comercio), para el ALCA (34 países) y recientemente hemos sido incorporados al foro de Cooperación Económica (APEC, 21 economías).

Los grados de integración son distintos y ello dependerá de la voluntad política de los gobiernos involucrados. No todos los procesos tienen que pasar por todas las etapas para terminar en un mercado común o unión monetaria. Recordemos que tradicionalmente se hablaba de una primera fase de libre comercio, luego unión aduanera, luego mercado común para pasar de unión económica a unión monetaria. Este nuevo orden mundial ha traído también nuevas propuestas de integración como es APEC. Perú ha sido el tercer país latinoamericano en ser admitido como miembro pleno después de México y Chile. Pertenece al foro desde noviembre del año pasado como miembro pleno junto con Vietnam y Rusia.

Desde 1990, hemos admitidos en el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC, creada en 1967 y principal foro de empresas privadas) y en 1991 en la PECC (Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico, creada en 1980 con estructura tripartita: gobierno, empresarios, académicos).

2.3. Esquema APEC

Este es un esquema novedoso de regionalismo abierto. Se trata de concesiones unilaterales y que son automáticamente extensivas a los demás miembros de la OMC (cláusula de nación más favorecida sin excepción). Esto es un proceso de liberalización comercial bajo el principio de no-discriminación, respaldado por decisiones de liberalización unilateral, voluntaria, basadas en el consenso y no *vinculantes*. APEC no es un bloque comercial ni un mercado común.

El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico nació en 1989 como un grupo informal de diálogo entre economías para reforzar el comercio multilateral en la región apuntando a desarrollar aspectos comunes a la OMC pero con un mayor campo de acción en los temas ya previstos por la organización (como políticas de competencia, cooperación técnica en el desarrollo del capital humano y la infraestructura) Actualmente, cuenta con veintiuna economías como miembros plenos del Foro hasta dentro de diez años cuando se incorporen nuevos miembros.

La característica principal de APEC es la liberalización del comercio e inversiones en la Cuenca del Pacífico a través de una apertura comercial gradual. El esquema se sostiene sobre tres principales pilares básicos determinados en el Plan de Acción de Manila (MAPA) aprobado en la Reunión de Líderes de 1996: la liberalización del comercio y de las inversiones; la facilitación de las transacciones comerciales y de las inversiones (es decir, la coordinación, armonización y convergencia de políticas públicas) y la cooperación económica y técnica (a dos niveles: para liberalizar flujo de bienes, servicios e inversiones y para reducir las diferencias entre los miembros).

Para países no desarrollados como el Perú, está previsto que se logre la apertura comercial (concreción del libre comercio) en el 2020, diez años después del plazo previsto para los más desarrollados. La liberalización y facilitación del comercio e inversiones constituye tema clave para APEC y elemento común para las economías comprometidas a ello a través de sus planes de acción individuales y colectivos (componentes del plan de acción de Manila). En los primeros, cada economía fija sus planes de apertura a corto, mediano y largo plazo e informa sobre temas de acceso a mercados como reducción de aranceles o política de competencia. Para nuestra incorporación a APEC, el Perú presentó un Plan de Acción Individual (IAP) en 1997 con el fin de reforzar su candidatura y otro en 1998, ya en su condición de miembro pleno, para demostrar logros y avances de nuestra economía.

En los planes colectivos, las economías miembros coordinan acciones con el sector privado, destinadas a facilitar el mayor flujo comercial y de inversiones en la región. Los planes de acción deben comprender acciones específicas de liberalización y facilitación del comercio e inversiones en 15 áreas (aranceles, medidas no arancelarias, servicios, inversiones, políticas de competencia, compras gubernamentales, des-regulación, etc.). Este sistema permite que el foro evolucione de acuerdo a las necesidades de las economías miembro.

En esta dinámica de *unilateralismo* concertado, cada miembro presenta voluntariamente su oferta pero tiene que estar en relación con lo ofrecido por el resto de miembros y mejorada bajo un escrutinio colectivo. Es decir, todos tienen que hacer un esfuerzo inicial significativo, al margen de su condición. Por otro lado, en cuanto a la cooperación técnica y económica, esta también es voluntaria y unilateral y está destinada a liberalizar el flujo de bienes, servicios e inversiones y a reducir las diferencias entre sus miembros.

Aquí participan tanto el sector privado como las organizaciones no gubernamentales, lo que permite la incorporación de la experiencia y conocimiento de estos sectores en la formulación y ejecución de proyectos (289 hasta ahora destinados al desarrollo de capital humano, de mercados de capital, promoción de tecnología, protección de la calidad de vida, apoyo a las PYMES, etc.). Este mecanismo de cooperación se basa en el intercambio de información, experiencia, capacidad y tecnología, y considera que todas las economías miembro contribuyan voluntariamente, de acuerdo a sus capacidades.

Otra característica del APEC, y que la diferencia de otros procesos de integración, es que no se basa en consideraciones de afinidad cultural, historia común, idioma o proximidad geográfica. Aquí se reúnen economías y sociedad completamente heterogéneas. El esquema considera justamente estas diferencias por lo que trabaja sobre la base de *cronogramas* diferenciales.

2.3.1. Importancia de APEC para el Perú

El Perú ha privilegiado tradicionalmente los mercados andinos, amazónicos, de América del Norte y Europa. Sin embargo, reconoció la importancia de la Cuenca del Pacífico, por lo que llevó a cabo una intensa campaña para demostrar nuestras afinidades con los objetivos de APEC (liberalizar y facilitar los flujos comerciales y de capitales).

Así, desde noviembre del año pasado, Perú se convirtió en el tercer miembro latinoamericano del APEC y el primero de los andinos en incorporarse, por lo que podemos fungir de bisagra entre el Este Asiático y el mercado andino, más ahora que presidimos la

CAN (1999-2000). Se debe destacar que nos constituimos en parte de un foro que representa el mercado más amplio y dinámico del planeta ya que comprende el 50% de la población mundial y representa un porcentaje igual del comercio mundial.

El esquema de regionalismo abierto seguido por APEC, permite que el Perú se beneficie de las ofertas de las economías (como rebajas arancelarias), de la cooperación técnica y económica y hacer más estrecho su contacto con una región de gran potencial económico.

Como parte de APEC, contamos con información privilegiada de las acciones individuales de los demás países y con la cooperación de un grupo selecto de académicos a quienes ya se ha consultado con el fin de elaborar una estrategia que delinee nuestra visión de país. Si bien los resultados de APEC se verán en el largo plazo, el proceso contribuye a hacer del Perú un mercado más atractivo y nutrir al país con el intercambio de información privilegiada a través del foro. Sin embargo, tenemos como resultado inmediato de su ingreso, la llegada de misiones comerciales de la República Popular de China, de la República de Corea y de Hong Kong. Incluso, hemos recibido la visita oficial del director ejecutivo de APEC. Perú será sede de las reuniones del Grupo de Telecomunicaciones y Turismo en setiembre próximo y del de Promoción Comercial en febrero del 2000.

Sin duda, ser socio de las principales economías del mundo favorece nuestra imagen en el exterior. Es un reconocimiento tácito a nuestros avances en el campo de la liberalización económica y a las prácticas de libre comercio, así como un voto de confianza a nuestra capacidad de consolidarlos.