

UNA AGENDA NACIONAL RENOVADA: LOS DESAFÍOS DESDE EL EXTERIOR PARA UN PAÍS DE RENTA MEDIA

Jorge Valdez Carrillo*

¿Cuáles son los retos que enfrenta la política exterior peruana en la actualidad? ¿En qué medida el progreso obtenido por el país en estos últimos años tiene incidencia en el plano internacional? ¿La bonanza económica significará también el progreso paralelo de nuestra diplomacia? En otras palabras, ¿Cuánto ha cambiado el paradigma de la política internacional en el Perú?

En el presente artículo, el autor hace un análisis—desde la posición del país—acerca de temas específicos y de coyuntura, como la expectativa en torno al fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre el litigio que mantenemos con la República de Chile, así como las nuevas perspectivas de integración y cooperación regional.

* Diplomático de carrera con la categoría de Embajador en el Servicio Diplomático del Perú. Director Ejecutivo de la Fundación Unión Europea, América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC). Ha sido viceministro de Relaciones Exteriores, representante ante las Naciones Unidas, Embajador ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo, y Jefe de la Misión del Perú ante la Unión Europea, entre otros cargos de su carrera profesional. Miembro titular de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional.

I. EL FIN DE UN CICLO DE MÚLTIPLES VARIABLES

Esperamos el próximo fallo de la Corte Internacional de Justicia en el proceso iniciado por petición del Perú para una real delimitación marítima con Chile y su consiguiente implementación. La expectativa suscita la esperanza de obtener con ello, además de un resultado justo, un salto importante a una nueva agenda bilateral fundada en la cooperación y el beneficio para la población de ambos países y de la región en su conjunto, lo que se sumaría a un conjunto de cambios de los que no escapa la gestión externa del país.

Más, en todo caso, esta circunstancia contribuye a reforzar la importancia de la reflexión en torno al significado y potencialidad del momento que atravesamos, en el que se inscribe este acontecimiento, junto con otros de la vida nacional, para configurar uno de esos momentos en la historia en los que parece abrirse una nueva etapa en la vida de los pueblos. Como suele suceder, el cierre de capítulos importantes supone también el inicio de otros, con nuevas agendas que respondan a nuevos –y también antiguos– desafíos.

El cierre actual de una etapa en el ámbito externo se desprende de la convicción con que el Perú se empeñó desde finales de la traumática Guerra del Pacífico en la consolidación de lo que debiera ser su perfil territorial. Esa fue la lógica que impulsó a que el país se enfrascara en definir su espacio territorial mediante la aceptación del mismo por sus vecinos. Ello dio lugar a múltiples misiones que buscaron en archivos eclesiásticos, en los Archivos de Indias en Sevilla y en otros repositorios los elementos documentales que sustentaran los derechos de un país que, hasta poco antes de la guerra, estaba principal y fundamentalmente dedicado a resolver pugnas internas y establecer su propio Estado. Ese proceso de búsqueda y acumulación documental, que hoy se conserva en el Archivo de Límites, fue acompañado por acciones específicas que progresivamente

permitieron entendimientos limítrofes con nuestros vecinos y que alcanzaron su etapa culminante en los Acuerdos de Paz suscritos con el Ecuador en octubre de 1998.

Por tanto, y como resulta obvio, el asunto ante la Corte Internacional no es derivación de ese desmembramiento de las unidades político-administrativas del período virreinal. Es, más bien, resultado de factores relativamente contemporáneos, como son la evolución tecnológica –que permite valorizar económicamente espacios que antiguamente carecían de ese significado–, o la evolución del Derecho Internacional, en especial a partir del nuevo Derecho del Mar expresado en la Convención del Mar de las Naciones Unidas.

Pero en el caso particular de Chile, resulta imposible no reconocer que el doloroso episodio de la Guerra del Pacífico ha sido para las relaciones entre ambos países un **“condicionante de la conducta humana”**¹, limitando el importante potencial de la cooperación entendida en el sentido más amplio y constriñendo comportamientos mutuos en otros ámbitos, lo que se espera que el fallo que ambos países aguardan contribuya a superar. Por esta razón, y no obstante la naturaleza diferencial en su origen y naturaleza, el próximo fallo y su implementación debiera ser vista como parte, a la vez que consolidación del final, de ese prolongado ciclo que inició el Perú entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

Pero ese no es el único proceso que cierra el Perú en estos tiempos. Junto con el resto de América Latina, el país vivió la crisis económica de la década de los años 80, también conocida como la **década perdida de América Latina**. La combinación de hiperinflación, desequilibrios fiscales, deuda externa y estancamiento económico que vivió América Latina en su conjunto –y el Perú con peculiar intensidad– fue en gran medida producto de la coincidencia del final de un ciclo de desarrollo, cuando no se habían establecido los fundamentos para el inicio de un nuevo ciclo². De esta manera, si juzgamos

¹ BÁKULA, Juan Miguel. “Perú: Entre la Realidad y la Utopía. 180 años de Política Exterior”. Lima: Fondo de Cultura Económica y Fundación Academia Diplomática del Perú. 2002. p. 267.

² CARDOSO, Fernando Henrique y Eduardo GRAEFF. “Political Leadership and Economic Reform: The Brazilian Experience in the context of Latin America”. En: SANTISO, Javier y Jeff DAYTON-JOHNSON. “The Oxford Handbook of Latin America Political Economy”. Nueva York: Oxford University Press. 2012. p. 19.

por las evidentes incertidumbres que ofrece el contexto internacional en la actualidad, pareciera no existir claridad en torno al diseño del próximo ciclo o, más propiamente, del que pareciera haberse iniciado, que no es por cierto el período expansivo que hemos vivido en los últimos años, predominantemente caracterizado por los altos precios de materias primas como resultado de la demanda asiática, aunque no pueda dejar de destacarse la importante recuperación que ha tenido en el Perú la demanda interna. De esa manera, la definición de la dirección o alcances de ese nuevo ciclo de desarrollo sería un proceso en marcha, aunque algunos de sus elementos básicos saltan a la vista en el marco de las cambiantes incertidumbres del contexto.

En ese marco, no es menor el progreso logrado por el Perú desde el final de la década perdida. Ello lo evidencia el haber pasado de una virtual quiebra a inicios de los años noventa a lograr el llamado grado de inversión dos décadas más tarde, como resultado de un conjunto de medidas y reformas de lo que se podría llamar un modelo en construcción. Parte de ese modelo se ha sentado en pilares importantes, como son la aplicación de políticas que preserven equilibrios fiscales, estabilidad macroeconómica y promuevan el desarrollo institucional, dando paso a la búsqueda de eficiencia en la economía como necesidad para alcanzar la competitividad productiva; todo ello dentro de una economía que ha optado por abrirse al mundo como opción distinta a un modelo esencialmente endógeno –y por períodos hasta autárquicos– de crecimiento. El avance, sin embargo, está lejos de ser el necesario para sostenerse a sí mismo, como veremos más adelante.

Parte importante de ese proceso ha sido también una apertura comercial hoy asimilada por una opinión pública que en importantes sectores no tuvo reparos para movilizarse contrariamente cuando el Perú emprendía ese camino, aspecto que pareciera finalmente superado. Ese cambio en la percepción de la sociedad es demostrativo de los beneficios de la expansión económica vivida en estos años. Pero es también el reconocimiento que para una economía relativamente pequeña, como lo es la del Perú, la apertura comercial

y financiera resulta decisiva para asegurar el crecimiento.

Por su tamaño, el país carece de la capacidad para impactar niveles de precios de bienes y servicios a nivel internacional. Por lo tanto, la posibilidad de importarlos a precios más bajos conduce a beneficios para productores y consumidores que los emplean como bienes de capital, intermedios o insumos, ganando eficiencia productiva que puede, debidamente aprovechada, encausarse hacia crecimiento de largo plazo³. Pero se incurriría en error si se asumiera que un modelo productivo basado únicamente en la eficiencia puede, por sí solo, conducir a la sostenibilidad del crecimiento. La eficiencia, como motor de la producción, está destinada al agotamiento si no incorpora a la innovación como elemento central que impulse el proceso productivo; y ello llama a una serie de factores que, aunque trascienden el alcance que pretende este artículo, intentaré esbozar más adelante.

La apertura comercial, por otra parte y como he señalado, no es el único componente que ha incidido en el avance y cambio nacional. Se ha registrado un relativo aunque importante salto en desarrollo institucional, que hace posible una economía política nacional que quiere dejar de lado la deformación producida por prismas ideológicos o modelos maximalistas que tantas turbulencias produjeron en el pasado al oscilar, según el momento, entre buenos revolucionarios o apóstoles del liberalismo extremo. Ello sacudió al país y sus ciudadanos entre paradigmas económicos estructuralistas, marxistas, o neoliberales, que muchas veces chocaban con nuestra propia realidad, para ir progresivamente dando paso a una fórmula que hoy parece querer apuntar a aproximaciones pragmáticas que buscan responder ante todo a la propia realidad a partir de estabilidad macroeconómica y –aunque todavía tibiamente– a la inclusión social y al desarrollo industrial. Sin embargo, el estado de avance hacia ese escenario general es aun débil, dando lugar a que subsista espacio para sobresaltos, como se pudo apreciar muy recientemente en torno al debate sobre la gestión empresarial del Estado.

Estos temores no dejan de encontrar también asidero en el marco de la creciente

³ KRUGMAN, Paul. "Strategic Trade Policy and the New International Economics". Cambridge: MIT Press. 1986.

diferenciación en América Latina, cuyo ascenso como región en los últimos años es por todos reconocido, aunque viene acompañado de una mayor heterogeneidad y diferenciación entre los países de la región. Esa diferenciación se ha dado en el desempeño económico entre países, pero también acentuando diferencias en aspectos esenciales como son la gobernanza democrática, el ejercicio de los derechos de ciudadanía, e indicadores de pobreza y de desigualdad.

Más allá de esta heterogeneidad regional, que no deja de ser un factor de incidencia menor, un riesgo que el Perú vive es el de quedar atrapado en la llamada **trampa de renta media**. El crecimiento registrado determina que hoy el Perú alcance niveles de ingreso *per capita* que nos sitúan en un grupo de países que viven el riesgo que representa, de una parte, no estar en condiciones de competir en productos que respondan a determinados estándares con otras economías de bajos ingresos, como sucedería por ejemplo con el caso de Bangladesh, de reciente trágica notoriedad. Por otra parte, tampoco puede el país competir con economías intensivas en bienes y servicios tecnológicos, pues nos falta el desarrollo institucional nacional que haga posible dar el salto a un desarrollo económico industrial de alta tecnología mediante políticas industriales orientadas a ese propósito.

De esta manera, corremos el riesgo de una precariedad productiva que se ve, además, agravada por una natural tendencia a la re-primarización de la producción, como lo expresa la decreciente participación de manufacturas en el Producto Bruto Interno.

Para un país que no tiene un mercado interno de envergadura suficiente para solventar su propio crecimiento de manera sostenible y

en el largo plazo, evitar quedar atrapado en esa trampa de ingreso medio constituye tal vez el mayor desafío que pueda confrontar. Ello llama, entre otros aspectos, a políticas públicas nacionales que incidan en el fomento de una mayor cohesión de la sociedad, a una revaloración del territorio y del desarrollo local⁴, a procesos de mejora en la calidad y cobertura de la enseñanza primaria, media y superior y a una inversión significativa, pública y privada, en investigación, desarrollo e innovación⁵, todos estos factores indispensables para una mejora de la productividad, un indicador que muestra la mayor resistencia al cambio pues no se mueve con el ciclo de la economía sino más bien con los cambios en la estructura de la sociedad.

Todo ello resulta así indispensable para un posicionamiento del país respecto de las corrientes globales de inversión comercio y conocimiento, a la vez que es también tributario y requisito para el logro de una sociedad más cohesionada y equilibrada.

Por otra parte, sin una diversificación y actualización de la estructura productiva, la apertura de la economía se verá constantemente amenazada por la precariedad que supone una pérdida de competitividad, en especial en sectores no tradicionales de la economía que son, en última instancia, los llamados a beneficiarse de la apertura. En otras palabras, poca será la utilidad en el tiempo de la densa trama de accesos comerciales negociados en decenas de acuerdos de libre comercio, si ello derivará finalmente en una estructura productiva que solamente ofrezca productos mineros y de la pesca pues son esos sectores los que no confrontan barreras ni restricciones.

Éste es el marco dentro del que tendría que situarse la reflexión acerca de los desafíos externos que deberá confrontar la política exterior del Perú en los próximos años. Ésta,

⁴ La concepción y la práctica del desarrollo local a la que se alude no guarda relación con las nociones predominantes durante mucho tiempo en las ciencias sociales, cuando se le identificaba como objeto de protección pública para salvaguardar comunidades tradicionales que se veían amenazadas y/o avasalladas por el avance destructor de los procesos de modernización. La noción de desarrollo local que se emplea no comporta apreciación del localismo y de la comunidad autárquica. Muy por el contrario, se conceptualiza y promueve en el ámbito de los actuales procesos de globalización, es decir como proceso abierto que a partir de lo local se proyecta hacia lo global.

⁵ Según el Banco Mundial el Perú destina a gasto en investigación y desarrollo apenas el 0.109% del PBI (2000) mientras que en América Latina el promedio, según CEPAL, es de 0.6% del PBI regional. Brasil, el país de América Latina que más invertiría llega a poco más del 1% de su producto. Sin embargo, este porcentaje es superior al 2% en la Unión Europea, cuya meta es llegar al 3% para el 2020, así como en los Estados Unidos, que invierte casi el 3% de su PBI.

después de todo, debe reflejar las auténticas prioridades que surjan de las necesidades nacionales y situarse en el contexto internacional en el que se desenvuelve.

Pero no es solamente la política exterior la que tendrá que ajustarse a esos parámetros. Nuestra apertura comercial, por ejemplo, exige de mayor número de profesionales del Derecho conocedores de las particularidades del Comercio Internacional, capaces de interpretar y aconsejar a agentes económicos que estarán cada vez más expuestos a la aplicación de normas y reglamentos que en no pocas ocasiones se querrán emplear como barreras de protección distorsionando así principios de competencia inherentes al Comercio Internacional. Lo mismo sucede en otros campos en los que ya hoy es perceptible el déficit de profesionales que existe en el país, como es el caso de ingeniería y otras carreras de aplicación productiva.

De esta manera, nuestra diversificación requerirá de una mejor dotación en el recurso humano, con escuelas y universidades, que vinculen la formación académica con la formación profesional y aseguren la calidad del egresado. Pero requerirá también de una mayor coordinación y alineamiento entre Estado, Empresa y Universidad, en una suerte de triángulo virtuoso que deje atrás percepciones unívocas del poder, visiones rentistas de corto plazo y efímeras torres de marfil, para dar paso a visiones realistas que reflejen una apuesta por un futuro seguro de relativo bienestar y busquen una prosperidad de largo plazo.

II. EL CONTEXTO INTERNACIONAL: OTRO CICLO EN DEFINICIÓN

George Kennan, arquitecto de la llamada **Política de Contención** practicada por los Estados Unidos respecto de la Unión Soviética durante los inicios de la Guerra Fría, uno de los autores del Plan Marshall y en general una sombra que se ha proyectado sobre la política exterior de los Estados Unidos en la mayor parte del siglo XX, afirma al inicio de sus memorias que la política exterior es como la jardinería, por cuanto requiere de paciencia y cuidado al detalle si es que se quiere lograr resultados esperados.

La analogía que traza Kennan, sin embargo, debe también extenderse al hecho que en la jardinería, a diferencia de otras actividades, no se tiene ni se pretende tener un control absoluto de factores, al igual que como sucede en la cabal ejecución de una política exterior. La tarea o cometido que se emprenda en ambos casos se ve afectada por una multiplicidad de aspectos que van más allá del control de quien practica esta política exterior. El producto del esfuerzo, en uno u otro, no se anticipa con exactitud matemática, sino más bien debe ser medido en la habilidad para adaptarse, de pensar creativamente y de asumir, cuando corresponde y con la humildad requerida, la necesidad de intentar nuevos métodos o aproximaciones.

Esta reflexión no busca otra cosa que introducir en estas líneas una referencia a la multiplicidad de variables que confronta cualquier política exterior para lograr sus propósitos y, ciertamente, el contexto dentro del que ésta se desenvuelve resulta de importancia capital, en tanto pueda ofrecer márgenes de seguridad relativa. Por ello, poco o ningún sentido tendría pretender anticipar nuevos contenidos de una política exterior, de su agenda y desafíos, si no se tiene en cuenta el contexto internacional en el que ésta habrá de desenvolverse. Se trata, después de todo, de los factores que, más allá de las propias capacidades, imprimen los principales con-dicionantes y oportunidades para alcanzar objetivos pre-establecidos.

En lo que concierne al contexto que atravesamos, es evidente que estamos también ante el fin de otro ciclo que empezó a cerrarse hace casi un cuarto de siglo sin que aún pueda anticiparse dónde habrá en definitiva de derivar o, inclusive, si es que en algún momento llegará a hacerlo para cumplir así con esa suerte de consigna de la Historia Universal por la que el fin e inicio de cada uno de sus ciclos ha estado marcado por un hecho que simboliza esa etapa. En este caso, podemos coincidir en cuándo concluyó, pero no en el momento que empezó el siguiente.

La caída del Muro de Berlín significó el término de lo que el gran historiador Eric Hobsbawm llamó el "corto siglo XX"⁶. Con el

⁶ HOBBSWAM, Eric. "The Age of Extremes. A History of the World, 1914-1991". Londres: Pantheon Books. 1994.

siglo, desapareció uno de los factores que alimentó y cobijó todo el entorno dentro del que se desarrolló nuestro país desde finales de la II Guerra Mundial. Se trató de un período en el que transitamos desde los espacios que se nos abrían —o se nos cerraban— en la polarización de la Guerra Fría, a los de relativa independencia —o búsqueda de mayor autonomía— que pretendíamos encontrar en el Movimiento No Alineado.

Pero a partir de la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, hemos atravesado por una serie de circunstancias en las que los cambios han sido múltiples y que han comprendido desde comportamientos propios de un sistema internacional jerarquizado, con una potencia central que pretendía ordenar el sistema, hasta situaciones de relativa autonomía regional que hacen posible incluso actitudes de desafío relativo a esa potencia, llevándonos hoy a la emergencia de un sistema aparentemente multipolar en el que aparecen nuevos actores en la forma de potencias emergentes que aspiran a desempeñar un rol de liderazgo regional y global.

En ese marco, América Latina, como señalara anteriormente, pareciera haber ascendido por el crecimiento de los últimos años, aunque es importante reconocer que otras regiones del Mundo han tenido en esos años tasas de crecimiento iguales o mayores en sus respectivas economías.

Simultáneamente, las economías industrializadas confrontan dificultades para sostener tasas de crecimiento necesarias, que las conducen a inevitables ajustes y que, en su relacionamiento con América Latina permiten pensar en la

atenuación de asimetrías. En ese complejo y dinámico escenario surgen nuevas potencias, especialmente en el Asia, que pasan a convertirse en verdaderos motores de la demanda global. Se trata, entonces, de un cambio radical cuyo destino final no puede aún anticiparse, pero que deja en claro que el mundo que vivimos hoy no es más aquel sobre el que se construyó la institucionalidad para la gobernanza global y, por lo tanto, que ese sistema ha dejado de ser funcional a las necesidades del planeta y que se está a la búsqueda de nuevos paradigmas.

Ello, por sí solo, está dando paso a la revisión de algunos de los supuestos centrales sobre los que ha venido operando —algunas veces inercialmente— nuestra política exterior. Es el caso de lo que ocurre con las nuevas dinámicas de integración regional, por citar solamente un ejemplo, aunque resulta evidente que en ese campo es mucho aun el espacio que queda por recorrer.

En la misma medida, no siempre nuestros alineamientos externos parecieran tener el sentido pragmático que hemos alcanzado en otras esferas de la política y nos cuesta reconocer que en algunas oportunidades nuestro interés puede residir en la cercanía de quienes otrora veíamos al otro lado de la negociación y, simultáneamente, estar más alejado de quienes en otros tiempos habrían sido nuestros compañeros de viaje.

Es una visión que reposa en el realismo y que requiere consensuar rápidamente los vectores principales que determinen su orientación en temas centrales al interés nacional, algunos de los que he querido mencionar en este artículo que en modo alguno pretende ni puede ser exhaustivo en tan vasta materia.