

# **La crisis de la democracia pactada y la difícil construcción de una hegemonía popular.**

Matas Estefanía.

Cita:

Matas Estefanía (2010). *La crisis de la democracia pactada y la difícil construcción de una hegemonía popular*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/676>

## **La política exterior de Perú: las limitaciones del fujimorato, los diferendos territoriales y la percepción de una carrera armamentista en la región**

Autora: Estefanía Matas

Mail: [estef\\_matas@yahoo.com.ar](mailto:estef_matas@yahoo.com.ar)

Institución: Universidad de Buenos Aires

Área temática: Relaciones Internacionales

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

### **Resumen**

El trabajo se propone analizar algunos rasgos de la política exterior peruana. Para comprender los lineamientos actuales se mencionan tres aspectos: los diferendos limítrofes entre Perú y sus países vecinos; el impacto del régimen de Fujimori en la construcción de una política exterior con objetivos nacionales; y los principales lineamientos de la actual política exterior y su relación con la percepción de una carrera armamentista en la región.

Si bien algunas incoherencias persisten, el Acuerdo Nacional firmado en 2002 por diversos actores políticos parece vislumbrar una política de Estado consensuada que responde a una proyección estratégica de los intereses nacionales.

### **Introducción**

El objetivo principal de este trabajo es analizar algunos aspectos de la política exterior peruana. En el primer apartado, se comentará la política exterior del gobierno de Fujimori a fin de explicar su incidencia en los lineamientos actuales. Se sostiene que el aislamiento político, la debilidad de las instituciones democráticas, la subordinación de la diplomacia profesional a los designios del régimen fujimorista y la ausencia de una estrategia geopolítica<sup>1</sup>, impactarán fuertemente en la posterior reconfiguración de la política exterior peruana.

En el segundo apartado se mencionarán los diferendos limítrofes entre Perú y sus países vecinos; se intentará dilucidar la coherencia de las políticas y las estrategias principales tendientes a resolver los conflictos. Se considera relevante comentar brevemente las principales controversias ya que en el pasado reciente, Perú y tres de sus cinco países vecinos han visto afectadas sus relaciones bilaterales por cuestiones limítrofes. Con Ecuador, por el conflicto militar a mediados de la década del '90. Con Bolivia, en menor medida, por la limitación que Perú le impuso sobre su salida al mar al firmar el Protocolo de 1929. Con Chile por la persistencia de la controversia marítima.

---

<sup>1</sup> Se entenderá por geopolítica la definición expresada por Edgardo Jarrín: "La geopolítica es la ciencia de las relaciones del espacio con los procesos políticos. En las formulaciones geopolíticas de un Estado y en la esencia ideológica de la política nacional están presentes las bases de lo que se denomina el <<concepto político estratégico>>, que refleja la imagen objetiva de todo Proyecto Nacional para la consecución de los objetivos nacionales de Desarrollo y Seguridad Guillén Sosa, Henry. Tesis sobre las implicancias geopolíticas del Tratado de Límites suscrito entre Perú y Chile después de la Guerra del Pacífico. P. 3

El análisis pondrá especial énfasis en la relación con Chile debido a la persistencia del conflicto por la demarcación marítima

En el tercer apartado, se esbozarán los principales lineamientos de la actual política exterior y su relación con la percepción peruana de una carrera armamentista en la región. Se considerarán algunos datos objetivos y acontecimientos puntuales que llevan al gobierno peruano a sustentar esta percepción particular.

## **Desarrollo**

### ***I- El gobierno de Fujimori, su política exterior y las limitaciones posteriores para construir una política exterior alternativa***

Tras la caída del régimen de Fujimori (2000) los sectores dominantes comienzan a repensar el rol de Perú en el contexto regional y global. El agotamiento del modelo político y económico invita a políticos e intelectuales a replantearse, en los años subsiguientes, la necesidad de contar con una política exterior coherente que respondiese a lineamientos estratégicos acordes a intereses nacionales de largo plazo.

El “fujimorato” había supeditado la política exterior a las necesidades de la política interna, reduciéndola a una política de gobierno que respondía a la construcción de poder de los dirigentes de turno.

Durante la década del '90, la política exterior se caracterizó por el fortalecimiento de la imagen económica y la desatención del aspecto político-democrático del país. La primera característica supuso la aplicación a rajatabla de los principios del Consenso de Washington: reducción del papel empresarial del Estado, privatizaciones de los servicios públicos, flexibilización laboral, creación de condiciones internas para favorecer la recuperación de la confianza de la comunidad financiera internacional, reinserción del país en la economía internacional, recepción de inversiones extranjeras, entre otros. La desatención del aspecto político-democrático supuso la abierta trasgresión a los Derechos Humanos durante la llamada “lucha antisubversiva” (bajo el pretexto de la pacificación) y el consecuente retiro de Perú de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las Fuerzas Armadas a través del proyecto de gobierno, llevaron a cabo parte de los principios presentes en el “Plan Verde” de lucha contrasubversiva<sup>2</sup>, que implicaba un activo rol del Sistema de Inteligencia Nacional (SIN). El SIN actuaba como partido de Estado, realizando actividades de inteligencia y contrainteligencia que otorgaban seguridad al régimen, principalmente dirigiendo campañas electorales, sabotando a la oposición y controlando a los medios de comunicación. Este Sistema consolidó una base social clientelar de retórica antipolítica que contribuyó a desprestigiar al sistema político. Alentado por esta estructura de poder ilegal, la democracia quedó limitada a su aspecto procedimental, garantizando elecciones regulares, bajo la mirada atenta de organismos internacionales y misiones de observación electoral. El abierto desprecio por las instituciones democráticas y los derechos humanos fue desgastando la imagen del régimen ante la comunidad internacional. La actitud confrontacionista del gobierno peruano condujo a su aislamiento político; el ejemplo paradigmático de esta situación, lo constituye la

---

<sup>2</sup>La explicación de este proyecto excedería los objetivos de este análisis, para más información, ver [http://www.resistencia.org/documentos/el\\_plan\\_verde/el\\_plan\\_verde\\_p4.htm](http://www.resistencia.org/documentos/el_plan_verde/el_plan_verde_p4.htm)

Conferencia “Hacia una Comunidad de Democracias”, evento al que los gobiernos organizadores pidieron a los representantes peruanos que se abstuviesen de participar<sup>3</sup>

Sin duda, la consolidación del modelo económico y el debilitamiento de las instituciones democráticas fueron complementarias: la “pacificación forzada” facilitaba la aplicación de un modelo económico que afectaba el nivel de vida de la mayoría de los ciudadanos, pauperizando sus fuentes de ingresos y sus condiciones de vida. La creciente tensión social producto de las políticas antipopulares y de la crisis de legitimidad de la clase dirigente, significarían una bomba de tiempo para el régimen fujimorista.

Gonzales Olarte afirma que durante el fujimorato, gobierno y Estado se fusionaron<sup>4</sup>. En esta situación, los lineamientos de política exterior eran pensados en función de la supervivencia del régimen. La diplomacia profesional centró su labor en crear condiciones externas que permitieran legitimar el régimen de Fujimori, asegurando así la continuidad del proyecto político. La concentración del poder y la ausencia de mecanismos de fiscalización democrática (como el Congreso o las instancias judiciales) permitieron al Presidente y a su círculo de confianza, centralizar, sin mediaciones, el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. La modernización autoritaria transformó la cultura organizacional de la Cancillería peruana, pudiendo favorecer los intereses particulares de la coalición dominante en desmedro de los intereses nacionales.

Deben mencionarse al menos dos características que debilitan la configuración de una política exterior coherente y que no parecen ser exclusividad de la política exterior del fujimorato. En primer lugar, la ausencia de una estrategia geopolítica: históricamente Perú careció de lineamientos coherentes para enfrentar los reclamos vecinos sobre sus territorios. Ante las distintas disputas, el Estado peruano ha dado respuestas improvisadas que incluyeron desde concesiones entreguistas a conflictos armados, desde leyes unilaterales a pedidos de intervención de organismos internacionales. En el próximo apartado se darán ejemplos de las posturas políticas mencionadas.

En segundo lugar, la debilidad de las instituciones democráticas peruanas, la ausencia del Estado en partes del territorio nacional, la extrema desigualdad social y la consecuente inestabilidad política y social, suelen ser factores que otorgan imprevisibilidad a la implementación de las políticas públicas, incluyendo la configuración de una política exterior a largo plazo. En ocasiones, las tensiones internas han inducido a los dirigentes a utilizar la política exterior (a través de la “causa nacional”, por ejemplo) como herramienta de legitimación y factor de cohesión de una mayoría de ciudadanos cuyos derechos son atropellados recurrentemente. Sin embargo, el régimen de Fujimori no necesitó utilizar la política exterior para minimizar las presiones internas, simplemente porque conjuró cualquier tipo de oposición a través de mecanismos represivos y prácticas asistencialistas de tipo clientelar.

No obstante, desde el gobierno de transición de Valentín Paniagua (noviembre de 2000-julio de 2001) se intentará romper con la estructura autoritaria del fujimorato. El Ministerio de Relaciones Exteriores llevará adelante dos acciones clave para cumplir este objetivo:

En primer lugar, el Estado peruano se revincula con la Comunidad Internacional a través de un compromiso activo de lucha contra la corrupción, la impunidad y el crimen

---

<sup>3</sup> Sabogal, Julio Álvarez. “La Política Exterior del Fujimorato (1990-2000) Del autonomismo y el aislamiento económico al globalismo y el aislamiento político”. P. 52

<sup>4</sup> Ver artículo de Gonzales de Olarte, Efraín. “El ciclo económico del fujimorismo y la transición a la democracia”

organizado. Se repatría dinero proveniente de negocios ilegales y corrupción: importantes sumas son congeladas en bancos de distintos países, principalmente en Suiza. Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, se emprende una tarea de investigación y rastreo de los prófugos de la justicia peruana, llevándose a cabo diversos procedimientos de extradición. El Estado peruano firma acuerdos multilaterales para emprender esfuerzos conjuntos de lucha contra el crimen organizado y la impunidad, adhiriendo, por ejemplo, a la Convenciones contra la Delincuencia Trasnacional Organizada (Convención de Palermo) en el ámbito de Naciones Unidas. Desde el punto de vista de la cooperación económica y política, Perú afianza y legitima su política exterior a través de la participación activa en varios organismos subregionales (como la Comunidad Andina), regionales (Unasur), intercontinentales (Foro de Cooperación Asia-Pacífico) e internacionales (OEA, ONU).

En segundo lugar, se reinstitucionaliza la Cancillería a través de medidas como: la restitución de los derechos de los funcionarios diplomáticos arbitrariamente cesados, la creación de nuevos mecanismos de ascenso diplomático (más objetivos y transparentes, con participación de la sociedad civil) y la reorganización de la estructura ministerial (acorde a las metas de la nueva política exterior). Como corolario de estas medidas, se sanciona una Ley del Servicio Diplomático, cuyo objetivo, según Diego García-Sayán consistió en devolver “al Servicio Diplomático su naturaleza de carrera pública civil, propia del Estado de Derecho, regida por normas equitativas que garanticen el buen orden institucional y protejan a los funcionarios de arbitrariedades ...”<sup>5</sup>.

## II- *Los diferendos limítrofes*

La demarcación de los límites territoriales ha constituido una precondition para la consolidación de los Estados Nacionales modernos. Tras la independencia de las colonias españolas, las controversias territoriales en Latinoamérica fueron frecuentes, ya que algunas fronteras se hallaban delimitadas de manera confusa. Debe recordarse además, que en esta región, la configuración del Estado precedió a la conformación de la identidad nacional. Si bien en los primeros años de vida republicana, el aspecto internacional se hallaba subordinado a la superación de serios problemas políticos internos, el enfrentamiento con los Estados vecinos, muchas veces imbuía a dirigentes y ciudadanos de un sentido de pertenencia que facilitaba la integración nacional. Los problemas territoriales producían cohesión interna pero también condenaban a la política exterior a convertirse en un “apéndice” de la política doméstica. La ausencia de una política exterior coherente facilitaba estos manejos pero también implicaba serios perjuicios cuando en la urgencia de resolver conflictos internos, se descuidaban los asuntos externos.

En el caso peruano, el proceso de conformación territorial ha suscitado profundos y persistentes desacuerdos con sus vecinos en los comienzos de su vida republicana (1821), lo llamativo es que algunas de esas controversias aún subsisten. A continuación se comentarán los principales diferendos con Ecuador, Bolivia y Chile, cuestiones limítrofes que aún en la actualidad son motivo de disputa.

En cuanto al conflicto limítrofe entre Ecuador y Perú, la imprecisión en la demarcación de límites afectó desde la Independencia la relación bilateral. Durante casi doscientos años, la búsqueda de soluciones implicó “varios intentos frustrados a través de negociaciones directas, intentos de arbitrajes y repetidos esfuerzos de mediación por

---

<sup>5</sup> García Sayán, Diego. Una Nueva Política Exterior Peruana. P. 244.

parte de naciones amigas”<sup>6</sup>. La desconfianza generada por esta controversia desencadenó en un enfrentamiento militar en 1941. En enero de 1942, a fin de zanjar las diferencias, se firma el “Protocolo de Paz, Cooperación y Amistad” en Río de Janeiro, cuyos garantes eran Estados Unidos, Brasil, Chile y Argentina. Sin embargo, el desacuerdo en la demarcación del sector Zamora-Santiago provocó nuevas hostilidades entre ambos países, generando incidentes diplomáticos y militares en 1981 y 1995. El Protocolo significaba para Ecuador la consagración de una pérdida territorial que impedía su salida al Amazonas, razones que lo llevaron, unilateralmente, a desconocer el Tratado Internacional. Perú, en cambio, beneficiado por el Protocolo, desdeñaría a partir de entonces, cualquier cuestión limítrofe pendiente con Ecuador (a excepción de dos acercamientos diplomáticos en las décadas del ‘70 y el ‘90, que permitirían algunos acuerdos de cooperación energética, comercial y fronteriza). Tras el conflicto militar de 1995 en la zona del río Cénepa, intervienen los países garantes del Protocolo de 1942 para acordar una solución pacífica a la controversia. En 1998, Perú y Ecuador firman el Acta de Brasilia en presencia de representantes de los países garantes. El nuevo acuerdo supuso la renuncia al uso de la fuerza, suscribiendo a tratados conjuntos de navegación y comercio, de integración fronteriza, desarrollo y vecindad.

La cuestión limítrofe entre Bolivia y Perú también se inició en el siglo XIX. La Real Audiencia de Charcas y el Virreinato del Perú no habían definido claramente los límites de cada territorio. Durante años fracasaron varios intentos de establecer un acuerdo bilateral que precisara los límites. Ambos países solicitaron en 1902, el arbitraje de Argentina. El laudo argentino favoreció la posición peruana. Ante el descontento boliviano, Perú acordó con su vecino, rechazar el arbitraje y reintentar un acuerdo bilateral. Finalmente, entró en vigencia un Tratado suscrito en 1902 y se llevó a cabo el Protocolo para la Ejecución de la Frontera en 1909. Según Chávez Valenzuela, Perú perdió 91.720 km<sup>2</sup> de territorio de la región cauchera del Acre y Madre de Dios<sup>7</sup>.

En la actualidad persisten conflictos entre Perú y Bolivia, ya que tras la Guerra del Pacífico (1879-1883), el Tratado de Ancón (1883) y el Protocolo Complementario de 1929, aseguraron el encierro de Bolivia y la imposibilidad futura de un acuerdo que le permitiera acceder al mar. El Protocolo de 1929 suscrito entre Chile y Perú perjudicaba especialmente a Bolivia, ya que establecía que “los Gobiernos de Chile y Perú no podían, sin un consentimiento previo, ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios considerados en el acuerdo”<sup>8</sup>. Este Protocolo suponía que si Chile cedía territorio que había sido peruano, debía hacerlo a Perú y no a un tercero; este acuerdo “trilateralizaba” el conflicto y complejizaba una futura solución provechosa para Bolivia. Recientemente, el reclamo boliviano por la salida al mar y el resentimiento por ese “candado” que significó la firma del Protocolo de 1929, han reavivado viejos rencores hacia Perú<sup>9</sup>.

De las relaciones bilaterales comentadas, los desacuerdos entre Perú y Chile han sido los más conflictivos y persistentes. El resultado de la Guerra del Pacífico no sólo implicó importantes pérdidas territoriales para Perú (por el Tratado de Ancón resignó la región de Tarapacá y por el Protocolo de 1929 entregó Arica a cambio de conservar Tacna) sino que perpetuó una relación de desconfianza y hostilidad mutua. Si bien en los últimos años se han hecho esfuerzos significativos para alcanzar un nivel de

---

<sup>6</sup> Carranza Barona, Antonio. Relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú: una propuesta de agenda de política exterior.

<sup>7</sup> Valenzuela. “El Perú y sus fronteras. Geopolítica. Tensiones y conflictos con Ecuador”. Op. Cit. Pp 34 y 35

<sup>8</sup> Salazar Paredes, F. Bolivia y Chile: desatando nudos. Caps. 2 y 3. P. 67

<sup>9</sup> Ver Redacción Infolatam. Perú: imposible acuerdo Chile/Bolivia sin consenso peruano.

cooperación económica e integración fronteriza, la desconfianza histórica ha sido estimulada recientemente debido a las asimetrías en Defensa, al deterioro del clima de negocios y a la exacerbación de las diferencias históricas. El conflicto por la demarcación marítima resurgió en enero de 2001, cuando Perú realizó una presentación formal en la Asamblea de Naciones Unidas, exponiendo la ausencia de un Tratado que, conforme al Derecho Internacional, delimitara la zona marítima con Chile. El Estado peruano, por tanto, estableció que el “paralelo 18°21’00”, como límite marítimo entre los dos Estados, carecía de fundamento legal”<sup>10</sup>. La respuesta chilena, al igual que en el caso de Bolivia por la salida al mar, consistió en negar la existencia de un conflicto limítrofe, optando por una postura pro-statú quo, conveniente a sus intereses. El desconocimiento chileno provocó por parte de Perú, respuestas variadas. Tras la presentación formal en la ONU, en 2005 el Congreso peruano aprobó de manera unánime una ley que establecía la nueva demarcación marítima. En la actualidad, el mar peruano se encuentra recortado por la línea paralela de las 200 millas que tiene Chile; la propuesta peruana es que se cambie por la línea equidistante.

Chile por su parte, considera que la demarcación marítima ha sido establecida en los Acuerdos de 1952 y 1954. Perú sostiene, en cambio, que esos acuerdos sólo fueron convenios para fijar la actividad pesquera. Otro argumento peruano, consiste en recurrir al principio de equidad en la demarcación de las zonas marítimas, establecido en la Convención sobre el Derecho del Mar, celebrada en 1982 por Naciones Unidas. La imposibilidad de llegar a un entendimiento bilateral, llevó a Perú a presentar el caso ante la Corte Internacional de La Haya. El área en disputa representa 35.000 km<sup>2</sup> considerada Zona Económica Exclusiva.

Mientras se espera su resolución, Perú y Chile no han congelado la cuestión pendiente sino que han entrado en una escalada de hostilidades. La desconfianza peruana con respecto a las intenciones potencialmente agresivas de su vecino se ha manifestado en reiteradas ocasiones. La percepción peruana de una carrera armamentista en la Sudamérica y la necesidad de encarar un pacto de no agresión, hacen suponer que este país considera la hipótesis de conflicto en la región. En los últimos días, Perú ha acusado a Chile de espionaje. Alan García, “calificó la compra de secretos como un acto repulsivo propio de una republiqueta, que ofende la soberanía del Perú”<sup>11</sup>. Por supuesto que el lenguaje poco diplomático del Jefe de Estado, lejos de calmar los ánimos, incomodó a la dirigencia chilena. El senador Jorge Pizarro, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta chilena, consideró que las expresiones de García constituyeron una estrategia frente a La Haya, y que las acusaciones pretenden “crear la sensación de que Chile es un país belicista y agresor”<sup>12</sup>.

Si analizamos las controversias bilaterales originadas por los diferendos limítrofes, en los últimos años el Estado peruano parece haber abordado las diferentes disputas de manera improvisada. En el último conflicto con Ecuador, Perú se involucró en un enfrentamiento armado. En el caso chileno por la demarcación marítima tendió a resolver las diferencias pidiendo la intervención y legitimación de organismos internacionales (presentación formal ante Naciones Unidas en 2001 y el pedido de intervención de la Corte Internacional de La Haya por la cuestión del diferendo

---

<sup>10</sup> Ver Presentación del Perú en Naciones Unidas, enero de 2001. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

[http://www.ree.gob.pe/portal/p exterior.nsf/A03F3607AA4A8B8B052574030075037A/\\$FILE/Nota1SGO05.pdf](http://www.ree.gob.pe/portal/p exterior.nsf/A03F3607AA4A8B8B052574030075037A/$FILE/Nota1SGO05.pdf)

<sup>11</sup> Ver Redacción de La República. Presidente condenó el espionaje de Chile. Martes 17 de noviembre de 2009. <http://www.larepublica.pe/politica/17/11/2009/presidente-condeno-el-espionaje-de-chile>

<sup>12</sup> Ver Redacción de BBC Mundo: García: “Atentado contra la soberanía”. Lunes 16 de noviembre de 2009. [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2009/11/091116\\_1836\\_garcia\\_chile\\_jg.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/11/091116_1836_garcia_chile_jg.shtml)

limítrofe). Sin embargo, en el medio de ambas presentaciones, la dirigencia peruana se ha visto tentada a utilizar la política exterior como adminículo de la política doméstica, decidiendo unilateralmente aprobar una ley cuyos efectos internacionales eran notablemente nulos. La cuestión, azuzada por las heridas históricas al orgullo nacional, ha suscitado amplios apoyos en el oficialismo y la oposición y en amplios sectores sociales. Exacerbados los ánimos nacionalistas, se olvida momentáneamente cualquier tensión interna.

### III- *¿Una carrera armamentista en la región?*

Históricamente, Perú y Chile han tenido dificultades para establecer relaciones de confianza mutua debido a los resultados de la ya comentada Guerra del Pacífico, cuyas heridas al orgullo nacional peruano, aún persisten. Conflictos posteriores, como la venta de armas de Chile a Ecuador durante el conflicto con Perú, han acrecentado la desconfianza mutua.

La percepción de Perú acerca de la presencia de una carrera armamentista en la región se sustenta en datos objetivos (como el aumento del gasto destinado a defensa en la región, un ascenso que representa el 91% entre 2003 y 2008<sup>13</sup>) pero particularmente en la desconfianza de la proyección geopolítica de Chile, vecino con el que además, mantiene el diferendo por la demarcación marítima. En los últimos años, Chile ha adquirido armamento militar alegando la necesidad de modernizar sus Fuerzas Armadas. Este país cuenta además con un mecanismo particular de financiación que le permite obtener importantes recursos económicos: además del monto asignado a través del Presupuesto Nacional, las Fuerzas Armadas cuentan con un porcentaje de los recursos provenientes de las exportaciones de cobre. Según un informe publicado por Nueva Mayoría, Chile destina para gastos de defensa un 2,91% de su PBI; si se incluyen los fondos provenientes de la Ley Secreta del Cobre, este porcentaje asciende a 3,73% del PBI<sup>14</sup>. Los ingresos del país trasandino se han visto beneficiados por el aumento del precio del cobre (alrededor del 400% entre 2002-2006)<sup>15</sup>, de los cuales un 10% son destinados a defensa. Chile es además, uno de los principales aliados de Washington en la región, siendo designado en 2005, “Aliado Mayor extra OTAN”, categoría que le permite acceder a tecnología de punta en equipamiento militar.

El ejercicio multinacional denominado “Salitre II” comandado por Naciones Unidas y llevado a cabo en el norte de Chile, ha aumentado la preocupación de Perú respecto de las intenciones potencialmente bélicas de su vecino (Perú ni siquiera fue invitado participar de las maniobras militares). En un principio, el ejercicio multinacional iba a “simular el escenario de un país vecino que amenazaba la paz al no cumplir con los tratados internacionales, pero algunos sectores peruanos, interpretaron estas maniobras como una alusión a la demanda que Lima presentó en el Tribunal de La Haya para fijar su frontera marítima con Chile”<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Según el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (IISS). Ver artículo de El Mostrador Compras bélicas de América Latina crecieron 91% entre 2009 y 2008. 27 de enero de 2009 <http://www.elmostrador.cl/index.php?noticias/articulo/compras-beliclas-de-america-latina-crecieron-91-entre-2003-y-2008/>

<sup>14</sup> Ver Balance Comercial. Nueva Mayoría. Julio de 2008 <http://www.seguridadydefensa.cl/2008/08/01/adelantos-del-balance-militar-2008/>

<sup>15</sup> Ver Informe publicado por Programa de las Américas. Chile y Venezuela: Mitos y realidades de la carrera armamentista. Julio de 2007. <http://www.ircaamericas.org/esp/4407>

<sup>16</sup> Ver artículo del diario La República “Jefes de Perú y de Chile se reunieron para revisar acuerdos”.



Los actuales lineamientos de la política exterior peruana reflejan la percepción comentada. El Ministerio de Relaciones Exteriores lleva adelante un Plan de Desarrollo Fronterizo y una activa política de desarme en la región. Ambas concuerdan con el principio de integración y cooperación regional tanto en el aspecto económico como en el político: “El Perú hasta el presente no ha contado, orgánicamente con una política nacional de desarrollo de fronteras; la formulación de ésta se hace posible y se inicia con los Acuerdos de Paz entre el Perú y el Ecuador firmados en Brasilia en Octubre de 1998, la solución de los asuntos pendientes del Tratado del 1929 con Chile, la política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo de la Comunidad Andina de Naciones expresada en la Decisión 459 y un dinámico e irreversible marco internacional de globalización y formación de mercados comunes regionales. Esta situación consecuentemente va generando un cambio en la concepción de frontera: de línea que separa soberanías y mecanismos de defensa, de espacios de conflicto, tensión, costos económicos, sociales y áreas deprimidas; a frontera como espacio de desarrollo, integración, respecto mutuo y responsabilidades compartidas, áreas de descentralización y desarrollo”<sup>17</sup>. La Política Nacional de Desarrollo Fronterizo se formula en 1999 a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este conjunto de políticas suponen una conciencia geopolítica y un plan a largo plazo (proyectado hasta 2021) centrado en “la incorporación efectiva de las fronteras como visión del desarrollo nacional”<sup>18</sup>. Las estrategias para el Desarrollo Sostenible en Fronteras incluyen programas de sostenibilidad económica (convenios de cooperación y promoción comercial), social (sistema de asentamientos y de mejora de la calidad de vida de los habitantes de la zona), cultural (recuperación de tradiciones comunes y fomento del intercambio cultural) y ambiental (a través de la conformación de espacios ecológicos comunes). Todas estas medidas son acompañadas por el fortalecimiento político-institucional de los gobiernos locales a través de la gestión concertada de proyectos bilaterales.

Otra respuesta política del gobierno peruano frente a la percepción de la “amenaza” chilena (por la desconfianza histórica, la reciente adquisición de armamento y su vasto presupuesto en defensa, la persistencia de diferendos limítrofes y los ejercicios multinacionales simulando atacar a un país vecino) ha sido lanzar una campaña internacional contra el armamentismo. Dicha campaña se había iniciado en Unasur tras la propuesta del mandatario Alan García de conformar un “pacto de no agresión” en la región. Este término causó malestar en el gobierno chileno, por lo que se cambió el nombre de “pacto de no agresión” al de “Protocolo por la Paz, la Seguridad y la Cooperación”<sup>19</sup>. Esta iniciativa consta de tres propuestas esenciales: la implementación de una fuerza disuasoria que actúe en casos de conflictos, la conformación de una fuerza de paz en caso de amenazas externas y la suscripción de un acuerdo de paz y de no agresión.

La tríada política comentada (desarrollo fronterizo, antiarmamentismo y cooperación regional) responde a lineamientos de política exterior más amplios formulados en el Acuerdo Nacional cuyo objetivo es consolidar la transición democrática y consensuar políticas de Estado que otorguen la estabilidad necesaria para alcanzar un desarrollo sostenido. La sexta política del Acuerdo se denomina “Política

---

<sup>17</sup> Ver portal del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú <http://www.ree.gob.pe/portal/p exterior.nsf/345469ae8ddc5b4705256c3000742b1d/08ac3aa150420dd605256c2c005b652f?OpenDocument>

<sup>18</sup> Barona, Antonio. Relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú: una propuesta de agenda de política exterior. Cap 1

<sup>19</sup> Ver Info Latam: “Perú continuará su cruzada contra el armamentismo”

exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración”<sup>20</sup>, sus principios son retomados por los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Libro Blanco de Defensa, a través de los conceptos Seguridad y Defensa Nacional, definen el perfil geopolítico y geoestratégico del país, reafirmando y complementando los mismos principios expresados por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Entiende que Seguridad y Defensa Nacional están orientados a la valoración de “múltiples recursos reales y potenciales, así como a los retos y **amenazas** que el Perú debe superar”<sup>21</sup>. Ambos objetivos, la valoración de dichos recursos y la evaluación de las amenazas, se enfrentan a través de la “construcción de un escenario de paz y fomento de la confianza mutua con los Estados vecinos, con los de nivel regional y global y una adecuada inserción del país en el proceso de globalización y en los mercados internacionales”<sup>22</sup>. Si bien el documento prioriza la cooperación, la necesidad de respetar los acuerdos internacionales y adherir a organismos regionales e intercontinentales para dirimir conflictos e incentivar la integración política y económica, la hipótesis de conflicto (expresada como “amenazas”) no se descarta.

Pese a la persistencia del conflicto por la demarcación marítima con Chile y las recientes acusaciones de espionaje (utilizando expresiones agresivas, poco diplomáticas y acompañadas de una retórica nacionalista) que dan cuenta de los “deslices” y la incoherencia entre la práctica y los principios políticos propuestos, la formulación de lineamientos estratégicos constituye un avance fundamental.

## Conclusión

A lo largo del trabajo se exponen algunas debilidades de la política exterior peruana. El fujimorato había logrado reducir la política exterior a un ejercicio de poder tendiente a legitimar la construcción de poder de los dirigentes de turno. La concentración del poder, la destrucción de los cuadros diplomáticos profesionales y el descuido de la imagen político-democrática dificultaron cualquier posibilidad de construir una política exterior coherente con objetivos nacionales.

La postura de Perú frente a los diferendos limítrofes también ha dado cuenta de las inconsistencias de la política exterior, reflejando la ausencia de una estrategia geopolítica capaz de resolver las controversias con sus vecinos. Históricamente, los desacuerdos bilaterales por cuestiones limítrofes han servido para legitimar formas específicas de ejercicios de poder. De modo que desde los inicios de la vida republicana, en ocasiones, los dirigentes han tendido a utilizar el discurso nacionalista como factor cohesivo para reducir las tensiones internas, subsumiendo la política exterior a un apéndice de la política doméstica. Por supuesto que esta situación no explica por sí sola las inconsistencias de la política exterior: la inestabilidad política ha jugado un rol central, impidiendo la formulación de una política de Estado coherente que sirviese a los intereses nacionales. En el caso peruano, algunos conflictos limítrofes forman parte de su presente o su pasado reciente. Perú ha abordado estas controversias de manera diversa y aparentemente improvisada: desde un enfrentamiento militar (con Ecuador) y el pedido de intervención de organismos internacionales (por el diferendo con Chile) hasta una decisión unilateral e internacionalmente irrelevante (ley nacional de demarcación marítima).

---

<sup>20</sup>Ver puntos del Acuerdo Nacional.

<http://www.acuerdonacional.gob.pe/Foros/ForosTematicos/gobernabilidad/textog6.htm>

<sup>21</sup> Ver Libro Blanco de Defensa. Capítulo II

[http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo\\_II.pdf](http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo_II.pdf)

<sup>22</sup> Barona, Antonio. Op. Cit. Cap 2

El Acuerdo Nacional entre distintos actores políticos y sociales ha contribuido a fortalecer las instituciones democráticas (precondición necesaria para la configuración de una política exterior a largo plazo), a romper con el aislamiento político en las relaciones exteriores y a construir políticas de Estado que garanticen el desarrollo económico y social. Los lineamientos en materia de política exterior se centran en la resolución pacífica de conflictos a través de tres políticas complementarias: la cooperación regional, el desarrollo fronterizo y la campaña contra el armamentismo. Esta última estrategia responde a la desconfianza creciente hacia Chile, vecino con el que mantiene el diferendo por la demarcación marítima.

Si bien algunas incoherencias persisten, por los resabios del fujimorato, los exabruptos discursivos de Alan García y la tentación de acudir a la retórica nacionalista para aliviar tensiones internas, las nuevas bases parecen estar sentadas. La reciente configuración de lineamientos en materia de política exterior y los programas concretos destinados a materializarlos, parecen vislumbrar una política de Estado consensuada que responde a una proyección estratégica de los intereses nacionales.

## **Bibliografía**

### *Libros, publicaciones y artículos de investigación*

- Ayllón, Carlos Vázquez. Informe del embajador de Perú en España: La política exterior de Perú. Revista de política internacional, 2001
- Bernat de Bonilla. Perdidas territoriales colombianas. Revista Criterio Jurídico. Santiago de Cali, Colombia
- Carranza Barona, Antonio. Relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú: una propuesta de agenda de política exterior. FLACSO. Ecuador, 2001. <http://flacsoandes.org/dspace/handle/10469/470>
- Chávez Valenzuela. “El Perú y sus fronteras. Geopolítica. Tensiones y conflictos con Ecuador”. Lima, Perú, 2000. <http://en.calameo.com/read/00011609309c0d5de6350>
- Deustua, Alejandro. Perú, Bolivia y Chile: por una nueva relación trilateral. Academia Diplomática del Perú. Revista de Ciencia Política. Volumen XXIV. N° 2. 2004. [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2004000200014&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2004000200014&script=sci_arttext)
- Domínguez, Jorge. Conflictos territoriales y Democracia en América. Siglo XXI, Bs. As. 2008
- Donadío, Alberto. Colombia expulsa a los peruanos de Tarapacá. Septiembre de 1932. Revista Ink Colombia. [http://www.colombialink.com/01\\_INDEX/index\\_historia/07\\_otros\\_hechos\\_historicos/0210\\_guerra\\_peru.html](http://www.colombialink.com/01_INDEX/index_historia/07_otros_hechos_historicos/0210_guerra_peru.html)
- Fuentes, Claudio y Paz Milet. Chile, Bolivia y Perú. Los nuevos desafíos de la integración. FLACSO Chile, 1997
- Garay Vera, Cristian. El Acre y los Asuntos del Pacífico: Bolivia, Brasil, Chile y Estados Unidos. Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de

Chile. Santiago de Chile, 2008. [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-71942008000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-71942008000200002&script=sci_arttext)

▪ García Sayán, Diego. Una Nueva Política Exterior Peruana. P. 244. Academia Diplomática del Perú. 2002

▪ Gonzales de Olarte, Efraín. “El ciclo económico del fujimorismo y la transición a la democracia”. Pontificia Universidad Católica de Perú. Portal de Asuntos Públicos-Palestra Electoral.

<http://palestra.pucp.edu.pe/palelec/impresora/procesopol/gonzales1.htm>

▪ Guillén Sosa, Henry. Tesis sobre las implicancias geopolíticas del Tratado de Límites suscrito entre Perú y Chile después de la Guerra del Pacífico. Universidad Católica de Santa María. Arequipa, Perú

▪ Informe: Chile y Venezuela: Mitos y realidades de la carrera armamentista. Julio de 2007. Publicado por el Programa de las Américas <http://www.ircamericas.org/esp/4407>

▪ Informe de Nueva Mayoría: Adelantos del Balance Militar 2008. Artículos de prensa y comentarios sobre defensa y relaciones exteriores. Seguridad y Defensa Nacional de Chile

<http://www.seguridadydefensa.cl/2008/08/01/adelantos-del-balance-militar-2008/>

▪ López Contreras, Jimmy. Ecuador-Perú: antagonismos, negociación e intereses Nacionales. FLACSO Ecuador, 2004

▪ Martínez Riaza, Ascensión. Estado y Territorio en Iberoamérica. Conflictos interregionales Revista Complutense de Historia de América, núm. 20. 181-206. Editorial Complutense, Madrid, 1994

<http://revistas.ucm.es/ghi/11328312/articulos/RCHA9494110181A.PDF>

▪ Obando, Enrique. El poder de los militares, en Alvarez Rodrich. Agosto –Editor. En El poder en el Perú. Editorial Apoyo. Lima, 1998

▪ Rodríguez Elizondo, J. El ayer y mañana de la relación con Perú y Bolivia” en Artaza Rouxel y Milet García. Nuestros Vecinos. Ril Editores. Santiago, 2007. Pp 423-427

▪ Roux, Jean Claude De los límites a las fronteras: o los malentendidos de la geopolítica amazónica. Institut de Recherche pour le Développement (Francia) Revista de Indias, 2001, vol. LXI, núm. 223.

<http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/571/638>

▪ Sabogal, Julio Alvarez. “La Política Exterior del Fujimorato (1990-2000) Del autonomismo y el aislamiento económico al globalismo y el aislamiento político”. Lima, Perú, 2009. <http://polydemo.googlepages.com/>

▪ Saint Pierre, Héctor. “Aproximación a la política de defensa en el marco histórico latinoamericano” en Cajina, Roberto; Castro, Gustavo Fabián. Control Civil de las FF.AA. RESDAL, Buenos Aires, 2009

▪ Salazar Paredes, F. Bolivia y Chile: desatando nudos. Cerid Plural. La Paz, 2006, caps. 2 y 3

#### *Documentos y sitios gubernamentales*

▪ Ministerio de Relaciones Exteriores <http://www.rree.gob.pe>

▪ Ministerio de Defensa <http://www.mindef.gob.pe/>

▪ Presidencia de la Nación <http://www.presidencia.gob.pe/>

▪ Informe de la Comisión de la Verdad y la reconciliación. Tomo III. Versión digital: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>

▪ Las 31 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. <http://www.acuerdonacional.gob.pe>

▪ Informe de Gestión 2005-2009 “Desarrollo e Integración Fronteriza”. Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Versión

digital:

[http://www.rree.gob.pe/porta/enlaces.nsf/3f08cf720c1dbf4805256de20052913d/18715afe9515ddfl052575b6005ff33a/\\$FILE/InfGestI1052009.pdf](http://www.rree.gob.pe/porta/enlaces.nsf/3f08cf720c1dbf4805256de20052913d/18715afe9515ddfl052575b6005ff33a/$FILE/InfGestI1052009.pdf)

▪ Informe del Consejo Nacional de la Magistratura del Perú. Vegas Gallo, Edwin. Informe: El Perú y la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Versión digital: <http://www.cnm.gob.pe/cnm/archivos/pdf/ponencias/MAR.pdf>

▪ Libro Blanco de la Defensa Nacional. Capítulos I, II, III y IV. [www.mindef.gob.pe](http://www.mindef.gob.pe) Presentación de Perú en la Comisión del Mar. Naciones Unidas [http://www.rree.gob.pe/porta/pe exterior.nsf/A03F3607AA4A8B8B052574030075037A/\\$FILE/Nota1SG005.pdf](http://www.rree.gob.pe/porta/pe exterior.nsf/A03F3607AA4A8B8B052574030075037A/$FILE/Nota1SG005.pdf)

▪ Tratados de Límites e Instrumentos Jurídicos Complementarios <http://www.rree.gob.pe/porta/pe exterior.nsf/frmTratadosLimitesWeb?ReadForm>

### *Artículos periodísticos*

▪ Redacción ABC: “Perú impulsará campaña contra el armamentismo en países de Unasur” 19 de octubre de 2009 [www.abc.com.py/abc/nota/36874-Perú-impulsará-campaña-contra-el-armamentismo-en-países-de-Unasur/](http://www.abc.com.py/abc/nota/36874-Perú-impulsará-campaña-contra-el-armamentismo-en-países-de-Unasur/)

▪ Redacción de BBC Mundo: García: "Atentado contra la soberanía". Lunes 16 de noviembre de 2009. [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2009/11/091116\\_1836\\_garcia\\_chile\\_jg.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/11/091116_1836_garcia_chile_jg.shtml)

▪ Redacción de InfoLatam: “Perú continuará su cruzada contra el armamentismo” 4 de noviembre de 2009. [www.infolatam.com/entrada/peru\\_continuara\\_su\\_cruzada\\_contra\\_armamen-17043.html](http://www.infolatam.com/entrada/peru_continuara_su_cruzada_contra_armamen-17043.html)

▪ Redacción Infolatam. Perú: imposible acuerdo Chile/Bolivia sin consenso peruano. Lunes 30 de agosto de 2009 <http://www.infolatam.com/entrada.jsp?id=15762>

▪ Redacción de La República “Jefes de Perú y de Chile se reunieron para revisar acuerdos” 3 de noviembre de 2009 [www.larepublica.pe/politica/03/11/20097jefes-militares-de-peru-y-chile-se-reunieron-para-revisar-acuerdos](http://www.larepublica.pe/politica/03/11/20097jefes-militares-de-peru-y-chile-se-reunieron-para-revisar-acuerdos).

▪ Redacción de La República. Presidente condenó el espionaje de Chile. Martes 17 de noviembre de 2009. <http://www.larepublica.pe/politica/17/11/2009/presidente-condeno-el-espionaje-de-chile>