



Perú y el multilateralismo dependiente

*Aldo Olano Alor**

*Andrea Martínez***

Si algo ha caracterizado la política exterior del Perú en las últimas cuatro décadas, ha sido su apuesta y permanente búsqueda por construir unas relaciones dentro del sistema internacional de la posguerra basado en el multilateralismo. La voluntad por lograr una inserción acorde y favorable a los intereses del Estado peruano se inició, entre otros aspectos igualmente relevantes en aquel entonces, durante el gobierno militar con el acercamiento y posterior reconocimiento mutuo con los Estados integrantes del desaparecido bloque socialista, como también con el llamado Tercer Mundo a partir de su incorporación al Movimiento de Países No Alineados y otros mecanismos de consulta que se fueron construyendo en aquel entonces.

En una época marcada por el declive de Estados Unidos como potencia hegemónica junto a un ascenso de posiciones marcadas por la crítica a toda forma de dominación global, el Perú optó por distanciarse de quien había sido desde inicios del siglo pasado la potencia regional en América. Con el lema del gobierno militar: “ni comunismo ni capitalismo, socialismo a la peruana”, la reafirmación nacionalista se dio en el momento histórico en que se producía la retirada norteamericana del sudeste asiático, el incremento del accionar revolucionario en América Latina y que culminaría con la revolución sandinista en Nicaragua, más la consolidación del proceso descolonizador sobre todo en África.

* Sociólogo y maestro en Ciencia Política, docente-investigador en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia; <aldo.olano@uexternado.edu.co>.

** Estudiante de séptimo semestre de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia; <mtzandrea87@hotmail.com>.

De la misma manera, el cambio en la política interior dentro de China luego de la muerte de Mao, el avance soviético en Asia central con la invasión de Afganistán, la democratización en la Península Ibérica y el fortalecimiento de Europa Occidental como actor relevante en el orden mundial de ese tiempo. Era un período marcado por profundos cambios en el sistema internacional. América Latina en general y el Perú en particular, no pudieron mantenerse ajenos a esas nuevas dinámicas con las que se reconfiguraba el sistema internacional, por lo tanto se buscó un tipo de relacionamiento que le permitiera asumirse como Estado con intereses propios dentro de un orden marcado por la presencia dominante de dos Estados.

Ahora bien, este interés por la integración global se concreta de manera mucho más práctica en la década de los noventa, pasando a ser considerado de manera absoluta como el medio para una favorable inserción y posicionamiento en la economía y política mundiales. En tal sentido, este artículo analiza los escenarios y estrategias adoptados por el Perú para organizar un modelo de integración, teniendo en cuenta los principales socios comerciales y las relaciones de diverso tipo establecidas con otros países.

Acciones del multilateralismo dependiente

Al comenzar el actual siglo, una serie de nuevas circunstancias han contribuido al reacomodo de diversas fuerzas dentro del contemporáneo sistema internacional. Aquellas son lo suficientemente conocidas como para reiterarlos aquí, pero de las cuales se destacan el importante retroceso sufrido por Estados Unidos luego de ser la “superpotencia solitaria”, y el renovado hacer político en el escenario regional a partir del llamado “giro a la izquierda”.¹ En el caso de América Latina, los cambios en la región están dados por la presencia de un relevante actor global, Brasil, al lado de la decadencia de México como actor regional. Tenemos también la rápida penetración de China vía el incremento de las relaciones comerciales con varios países, entre los cuales se destaca Perú, junto a la oferta armamentista de Rusia y sus deseos de participar más activamente en la explotación de fuentes de energía no renovables.

1 Pierre Gilhodes, “¿América Latina: giro a la izquierda?”, en *OASIS*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007-2008.



Como parte de las dinámicas internas que acompañan la inserción del Perú en el sistema económico internacional, actualmente y de manera bastante paradójica, su política exterior está marcada por una profundización del histórico multilateralismo que mencionábamos al inicio. Pero los tiempos no cambian en vano, más aún en cuestiones de política internacional, y eso quizá nos ayuda a entender por qué asistimos a un pragmatismo pocas veces visto en la política exterior del Perú. No fue solo la previsible conversión al neoliberalismo del actual presidente Alan García lo que explica dicha política, la misma que contradice el discurso que manejó el candidato durante la campaña electoral, sino su alineamiento internacional en un sentido algo contrario a las propuestas con que se pretende organizar hoy la región.

En primer lugar, hay que hacer notar la obsesión por firmar tratados de libre comercio de carácter bilateral, o con bloques de Estados que muy ampliamente superan la capacidad de negociación del Estado peruano. Estos tratados han sido objeto de múltiples críticas, sobre todo por las posibles consecuencias que traería para la producción local la presencia de productos que no están sujetos a las fluctuaciones del mercado mundial –agrícolas por ejemplo–, como también en lo relacionado con propiedad intelectual y libre acceso a recursos no renovables. Recordemos que el mercado no funciona de manera independiente de la voluntad de agentes económicos y actores políticos globales, más aún cuando se proponen soluciones de carácter proteccionista a la crisis que hoy tenemos. Pero los tratados se continúan firmando a pesar de las advertencias que suponen lo acontecido en el territorio amazónico de Bagua a inicios de junio pasado.²

Los cambios en la región están dados por la presencia de un relevante actor global, Brasil, al lado de la decadencia de México como actor regional. Tenemos también la rápida penetración de China vía el incremento de las relaciones comerciales con varios países, entre los cuales se destaca Perú, junto a la oferta armamentista de Rusia y sus deseos de participar más activamente en la explotación de fuentes de energía no renovables.

2 Conflicto originado por la adecuación de la legislación peruana a lo acordado con Estados Unidos en el TLC, y que concluyó con la muerte de 34 personas. Posteriormente las leyes fueron derogadas.

Los vínculos económicos y políticos con Estados Unidos, la Unión Europea y diversos países asiáticos buscan ser fortalecidos con estos acuerdos bilaterales, algunos de cuyos aspectos van en contra de una normatividad contenida en organizaciones a las cuales Perú pertenece desde hace varias décadas. La más lastimada con este accionar ha sido la Comunidad Andina –CAN–, organismo fundado como el escenario desde el cual se pudieran adoptar posiciones de carácter multilateral basadas originalmente en las ideas del “proteccionismo cerrado”,³ institución hoy considerada como un pesado lastre para alcanzar los objetivos de inserción en el mercado global. Perú aparece en la actualidad en el escenario internacional como “modelo” y su accionar negociador es resaltado por diversos organismos multilaterales en tanto ha logrado cosas que pocos países han obtenido en la región.

No obstante acontecimientos como los de Bagua, la importancia de estos espacios de integración regional se basa también en la determinación de los flujos comerciales hacia esos mercados, así como el tamaño o poder de negociación que se alcanzaría al formar parte de un bloque ampliado. Revisando los escenarios multilaterales de integración regional tales como la Comunidad Andina y MERCOSUR, constatamos que las exportaciones hacia los países miembros de la CAN son alrededor del 8% del total, mientras que con los miembros del MERCOSUR es de tan solo 4%. Por otro lado, Perú mantiene con Estados Unidos un mayor flujo comercial, lo cual se demuestra con el hecho de que en el 2001 el 24,8% de las exportaciones peruanas se dirigieron a Estados Unidos, y a pesar de que han venido disminuyendo, pues en el 2008 fueron el 18,4%, dicho mercado se mantiene como el más importante⁴ (ver gráfico 1).

El relacionamiento con los países industrializados o las “economías emergentes”, trae justamente una diversificación de las relaciones económicas, con lo cual es posible pensar en una disminución de la vulnerabilidad de nuestro país, ya sea ante un inesperado “*shock* externo” o una posible disminución del consumo interno. En tal sentido, el desafío por afrontar es la actual

3 Edgar Vieira, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana-Convenio Andrés Bello, 2009, p. 114.

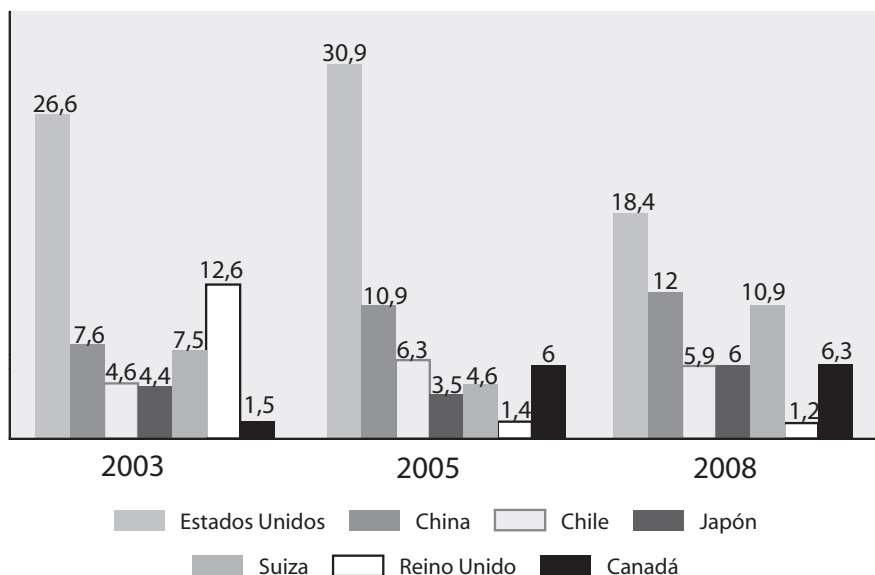
4 Centro de Negocios –CENTRUM–, *Exportaciones peruanas*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009, en: http://www.centrum2.pucp.edu.pe/centrumaldia/mercados/mercado_exportaciones_peruanas.html.



crisis económica y las consecuencias que la misma puede traer para la región, y que en el caso del Perú si bien es cierto ha generado un descenso en su rendimiento económico –30% han disminuido sus exportaciones al mes de agosto de 2009– no lo ha afectado en la magnitud de otros lugares del continente.



Gráfico 1. Principales destinos de las exportaciones peruanas (Part. %)



Fuente: SUNAT. Elaboración: CENTRUM, PUCP.

Podemos concluir, entonces, que en relación con las negociaciones bilaterales, dos socios comerciales son sin duda importantes para Perú: la Unión Europea y Estados Unidos. Ambos son primordiales por lo que representa el tamaño de sus mercados. Aunque la negociación de manera individual de un tratado de libre comercio, no dentro del marco de la CAN, es constantemente criticado porque se asume que debilita el poder y la seriedad de este organismo, el gobierno peruano ha considerado que el proceso de integración andina no puede ser una traba para los países miembros que desean concretar acuerdos comerciales con otros bloques económicos. Como

consecuencia de este accionar, el Perú se ha confrontado con los países de la región que mantienen orientaciones ideológicas divergentes, manifestando la soberanía del país en su política internacional con la explicación que negociar individualmente no debe ser incompatible con la pertenencia a bloques económicos. Concretar los diferentes tratados de libre comercio pasa a ser considerado como un nuevo reto dentro del modelo aperturista, basándose en la competencia dentro de un mundo cada vez más interdependiente y que supuestamente exige una elevada capacidad de adaptación.

El multilateralismo regionalizado

El multilateralismo se visualiza también en las relaciones que se mantienen con países como Brasil. La adhesión al Sistema de Vigilancia en la Amazonía (SIVAM) y el Sistema de Protección la Amazonía (SIPAM), mecanismos de protección de la Amazonía, organizados y dirigidos por este país, más los múltiples acuerdos comerciales y de infraestructura vial y energética expresarían esa necesidad de relacionarse con la “potencia media regional”. El relativo alto grado de industrialización que tiene Brasil, el importante desarrollo tecnológico con el que cuenta y la capacidad de adelantar inversiones a gran escala en distintos lugares del planeta, entre otros, lo convierten en un aliado estratégico para cualquier país de la región, más aún cuando dentro de su política exterior se planteó la necesidad de obtener una salida al océano Pacífico, con el objetivo de encontrar paso a los mercados del Asia. El Perú fue el lugar ideal debido a los más de tres mil kilómetros de costa con que cuenta, más los excelentes y aún poco explotados puertos que allí se ubican.

La relación con Brasil se justifica en tanto este país es hoy en día un actor que asume un rol más destacado a escala global. De la misma manera, con aquella se busca formar parte de una especie de paraguas de protección regional, ante el avance de lo que algunos analistas y decisores en política internacional consideran “nuevas amenazas a la estabilidad democrática de los países en la región”. La seria y mesurada actitud de Brasil en situaciones que han comprometido el futuro de alianzas estratégicas y de espacios de concertación en los que participa, se puede utilizar en casos de crisis gubernamentales originados en la reiterada incapacidad de ciertos actores por hallar consensos dirigidos a evitar el surgimiento de confrontaciones. Man-



teniendo la línea de la diversificación relativa de comercio exterior dado que la economía y producción nacional se lo permite, la integración con un país vecino como Brasil, aparece como prioritario en la agenda.

Las relaciones con otros de los países vecinos, en cambio, han sufrido un deterioro que para muchos se considera como irreversible. El caso más patético es lo sucedido con Bolivia en meses recientes. No es solamente la oposición del gobierno de aquel país a lo contenido en los tratados de liberalización comercial que ha firmado el Perú, lo cual transgrede la normatividad de la CAN y que para muchos ha contribuido en la definitiva defunción de este organismo, sino esa virulenta confrontación discursiva que se ha podido observar entre los gobernantes de ambos países. Mutuas acusaciones han ocasionado un gran desconcierto, sobre todo porque tratan de demostrar el interés de uno de los gobiernos por desestabilizar al otro. La última y muy seria por sus posibles alcances, fue la acusación que trataba de involucrar al gobierno boliviano en el levantamiento de los pueblos originarios de la Amazonía, al que se hizo referencia anteriormente.

Algo similar pero sin haber alcanzado los niveles de lo sucedido con Bolivia se puede observar en las relaciones con Chile y en los acontecimientos producidos en los últimos meses. El nacionalismo en Perú no se puede entender sin la confrontación discursiva con el vecino del sur, lo cual abarca espacios tan disímiles como las inversiones o el fútbol, pero es poco entendible que hasta el día de hoy hayan disputas que dificultan un relacionamiento que podría estar en excelentes condiciones. Antes fue el rearme peruano, luego el posible derrame de su conflicto interno, posteriormente las restricciones a las inversiones peruanas, hoy es la delimitación marítima entre ambos países y el armamentismo chileno, en fin, una situación de nunca acabar a pesar del importante flujo comercial que ambos mantienen.

Con respecto a la CAN se ha ido configurando una situación límite dentro de organización. Ecuador desconoce acuerdos comerciales previos y como parte de una política dirigida a neutralizar el impacto de la crisis económica mundial, su gobierno establece un alza en las tarifas arancelarias para los países vecinos, en este caso Perú y Colombia. La reacción y ofensiva diplomática por parte del Perú logran que Ecuador retroceda en la decisión, pero el daño ya está hecho, pues estas restricciones no se desmontan con relación a Colombia, aunque en este caso las razones para mantenerlas son de otra índole. La aspiración ecuménica regional de la revolución boli-

variana en Venezuela conlleva una larga batalla sostenida, hasta ahora en el campo de los discursos, y sus correspondientes agravios procedentes sobre todo del lado revolucionario. En este caso, las previsiones del Estado y de la ciudadanía en el Perú ya se notaron en las pasadas elecciones presidenciales, cuando se optó por Alan García ante el importante avance electoral mostrado por las corrientes nacionalistas.

Sin embargo, hay varios aspectos que dificultan las ventajas de actuar en bloque. Una de las fallas de los acuerdos regionales hoy vigentes en América Latina, por ejemplo, son los grandes niveles de dispersión en cuanto a su estructura arancelaria. De hecho, en la CAN están establecidas cuatro franjas arancelarias distintas, 5, 10, 15 y 20%. De igual forma, otro factor importante que impide que se concrete la liberalización del comercio entre los países de la región, es que no se ha podido evitar que las diferencias ideológicas permeen los acuerdos comerciales, y ceder en ciertos temas es tomado como una especie de renuncia a la soberanía nacional. De tal manera, el comercio se ve condicionado a las buenas relaciones políticas y al entendimiento de los países en otros temas.

Un aspecto importante en esto es que mientras un TLC es, esencialmente, una serie de rígidos contratos comerciales donde se ofrecen aperturas recíprocas, en un contexto de asimetría estructural, la integración es un proceso con un contenido político que si bien abarca acuerdos comerciales, toca de igual manera diversas facetas, con lo cual se convierte en un esquema dinámico donde resulta importante analizar el impacto en la sociedad. Las ventajas de la integración regional son considerables: un gran mercado que atrae la inversión extranjera; una mayor competencia, aunque no del todo equitativa, y una capacidad de negociación mucho más fuerte en el escenario internacional. Naturalmente, estas ventajas solo serán una realidad si los operadores económicos aceptan el mecanismo de la integración, algo que realmente se logrará si el proceso es transparente e irreversible. Ahora bien, el hecho de que sea irreversible implica al mismo tiempo un marco institucional para ejercer en común la soberanía nacional y un nivel suficiente de convergencia de las políticas económicas dentro de la región.



¿Qué tipo de integración se necesita?

Teniendo en cuenta lo establecido, se puede concluir que el Perú tiene una relación económica diversificada frente a los principales bloques económicos, comercia con la mayoría de los países del mundo –aunque en montos mínimos con los de África– y en los últimos años ha aumentado de manera exponencial su relación con el bloque asiático. Pese al renacimiento de tendencias proteccionistas y a la crisis internacional, la política peruana de integración global busca consolidarse a través de una serie de instrumentos que podrían impactar favorablemente una vez el ciclo positivo de la economía global se reinicie. Al ya operativo TLC con EUA, se suman los que están en etapa de implementación –como es el caso del firmado con China– y otros que vienen siendo negociados, caso Singapur o Canadá.

De esta forma, es necesario rescatar la importancia de aprovechar los flujos de comercio que se pueden concretar a través de acuerdos bilaterales, los mismos que deben realizarse sin que actúen en detrimento de la integración regional, puesto que la participación en este tipo de escenario trae una serie de ventajas muy provechosas para el país, aunque el intercambio comercial sea menor. En tal sentido, el regionalismo y el multilateralismo no son opuestos por definición sino que pueden constituirse en complementarios.

Para concluir, cabe señalar que el Perú ha optado por una política exterior que hemos denominado “multilateralismo dependiente”. Una política que privilegia el relacionamiento con los viejos y nuevos poderes que hoy compiten por la supremacía a escala global. Una política que a nuestro modo de ver sobreestima el crecimiento económico a la aceptación en el mercado mundial, el mismo que condiciona la calidad de vida de millones de personas alrededor del planeta conforme se avanza en la liberalización de la economía, y nos integramos en condiciones cada vez más ¿ventajosas? al mercado mundial.

Bibliografía

- Gilhodes, Pierre, “¿América Latina giro a la izquierda?”, en *OASIS*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007-2008.
- Huntington, Samuel, “La superpotencia solitaria”, en *Política Exterior*, No. 71, Madrid, septiembre-octubre, 1999.
- Vieira, Edgar, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana/Convenio Andrés Bello, 2009.