

La política exterior en tiempos de Kuczynski

Oscar Vidarte A.

Sumilla

El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski representó, en términos de política exterior, la continuación de una perspectiva económica, la misma que se viene desarrollando desde la década del noventa. Además, la nueva administración mantuvo los principales ejes de la anterior gestión (la integración con el mundo, la relación con Estados Unidos y el vecindario, y la construcción de la imagen del país), lo que demuestra también la idea de una continuidad en materia internacional.

No obstante, más allá del predominio de un enfoque economista y bastante conservador, nuestra diplomacia también tuvo un margen para la implementación de políticas que buscaban satisfacer los intereses del país considerando las circunstancias del momento. Probablemente el liderazgo que Torre Tagle asumió respecto a la crisis en Venezuela es el ejemplo más resaltante.

Finalmente, cabe mencionar que este corto periodo de gobierno no estuvo exento de problemas en esta materia, pues nuestra diplomacia también mostró algunas deficiencias que afectaron los intereses del país, haciendo que nuestra política exterior parezca algo contradictoria o muy dependiente de Estados Unidos.

Kuczynski y su énfasis económico

Desde que hizo público su Plan de Gobierno 2011-2016, tiempo antes de ser electo presidente, resultaba evidente que la propuesta en materia de política exterior del entonces candidato Pedro Pablo Kuczynski (PPK) tenía una orientación claramente economicista; es decir, al igual que lo visto en los gobiernos anteriores, Kuczynski también parecía priorizar los aspectos económicos de nuestra política exterior. Por ello, aunque el diferendo marítimo tuvo una relevancia particular para Torre Tagle en el tiempo que duró el proceso ante la Corte Internacional de Justicia (2008-2014), la propuesta electoral de Peruanos Por el Kambio en términos de política exterior reflejaba cierta continuidad.

El punto referido a la «proyección internacional del Perú» en el plan de gobierno de PPK hacía referencia a cuatro líneas estratégicas, siendo las dos primeras las que tenían un énfasis económico. En primer lugar, en cuanto a la integración regional, si bien se reconoce la importancia de la cooperación con nuestros vecinos y una serie de países de América Latina, explícitamente busca priorizar el trabajo que desarrolla la Alianza del Pacífico, un mecanismo de integración principalmente (por no decir, exclusivamente) económico. Respecto al segundo tema, el posicionamiento del Perú en el ámbito internacional, aunque se hace referencia a la necesidad

de fortalecer nuestra participación en espacios multilaterales, existe un marcado interés en la incorporación del Perú a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). A todo esto debemos sumarle la relevancia que tiene el comercio exterior en el plan de gobierno de Kuczynski, asunto que se desarrolla en una sección distinta a la referida a los temas internacionales.

Tan importante es este perfil económico de la política exterior peruana que la propuesta en política exterior de la candidata del partido Fuerza Popular, Keiko Fujimori, con quien Kuczynski tuvo que rivalizar en la segunda vuelta electoral del 2016, también desarrollaba los mismos temas, mostrando pocas diferencias. Es más, luego de ganada la elección por Kuczynski, pero antes de la toma de mando, medios periodísticos vocearon a Mercedes Aráoz como posible ministra de Relaciones Exteriores. Por su pasado en el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, y considerando los problemas que existen entre ambos ministerios como actores claves del proceso de toma de decisiones en política exterior, el nombramiento de Aráoz parecía significar la capitulación de la diplomacia peruana en favor de una línea que claramente entiende nuestra inserción internacional fundamentalmente desde una perspectiva económica. Finalmente, el embajador Ricardo Luna, diplomático de carrera con una gran experiencia y vínculos personales con el nuevo presidente, fue nombrado como Canciller.

Cabe señalar que no se trata de cuestionar la orientación económica de la política exterior, más aún cuando ha sido fundamental para el crecimiento del país estos últimos años y para la integración del Perú en el mundo, el problema resulta cuando lo económico se presenta como el aspecto más importante de la política exterior, desconociendo otros ámbitos que son centrales para nuestros intereses.

Es así que, una vez iniciado el nuevo gobierno, este énfasis en la parte económica de la política exterior continuó estando presente. En la exposición del Presidente del Consejo de Ministros,

Fernando Zavala, ante el Congreso de la República en agosto del 2016, en materia internacional solo se hizo referencia a la necesidad de expandir el comercio exterior, a la importancia de la OCDE para el desarrollo del país y a la Alianza del Pacífico y al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), este último instrumento de integración económica del Perú en dicha región. Esta presentación no tuvo una parte referida especialmente a nuestra política exterior, pero las pocas menciones denotaban hacia dónde iba el interés de la nueva administración.

En otras palabras, en materia de relaciones exteriores, la llegada al poder de Kuczynski en julio del 2016 pareció significar, desde un comienzo, «un poco más de lo mismo», priorizando la firma de más acuerdos comerciales y la promoción del país en el exterior como un buen destino de inversiones. Sin embargo, el nuevo gobierno nos va a deparar algunas sorpresas.

Kuczynski el pragmático

Para Jorge Domínguez, una política pragmática es aquella que identifica metas claras y los medios razonables para alcanzar dichos objetivos; y, a diferencia de una política dogmática, no se desconecta de la realidad¹. En tal sentido, el gobierno de Kuczynski, más allá de continuar con una política exterior dominada por una lógica económica como regla (política que parece ser expresión del modelo económico neoliberal predominante, es decir, más cerca del dogmatismo que del pragmatismo), también desarrolló, en ciertos momentos, una política con interesantes cuotas de pragmatismo, demostrando que no todo debe entenderse en términos económicos, sino que los intereses del Perú necesitan de otras estrategias.

¹ Domínguez, Jorge. «Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina: entre la ideología y el pragmatismo». En: Ricardo Lagos, ed. *América Latina: ¿Integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, 2008.

Una de las primeras medidas tomadas por el nuevo gobierno en política exterior fue coordinar una visita oficial a China. Lo que podría suponer algo lógico, considerando la importancia de China para nuestros intereses, por lo que esta decisión fue reflejo de un adecuado cálculo político. Kuczynski era alguien muy identificado con Estados Unidos. Gran parte de su carrera profesional la desarrolló en dicho país, además llegó a tener la nacionalidad estadounidense, tema que en su momento fue parte de un gran debate.

Por ello, visitar China significaba reconocer la trascendencia del país asiático para el Perú y terminar con cualquier especulación negativa que se pueda generar respecto a la influencia china en la región, aspecto que es de gran preocupación para el gobierno de Estados Unidos.

La visita incluyó encuentros con personas y organizaciones del mundo empresarial y financiero del Asia, de gran importancia para nuestros intereses. Sin embargo, aunque este viaje no tuvo grandes logros económicos — basta con recordar que uno de los principales proyectos de China en el Perú, el llamado tren transoceánico, el mismo que uniría el océano Pacífico y el océano Atlántico por el norte del país, se enfrió debido a los altos costos —, sí tuvo un gran valor en lo político. Como respuesta, y aprovechando la cumbre del APEC realizada en nuestra capital, el presidente de China, Xi Jinping, realizó una visita oficial al Perú, solo dos meses después de haber sido invitado por su homólogo Pedro Pablo Kuczynski. Como era de esperarse, más aún en un contexto determinado por la inminente llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, el tema principal de la cita fue el económico, aunque la reunión haya sido resultado de una apuesta política bastante pragmática.

Otro tema que también demostró cierto pragmatismo en la política exterior del nuevo gobierno fue el papel que el Perú comenzó a tener en el problema venezolano. Torre Tagle parece

haber entendido el favorable contexto regional y las posibilidades que se generaron para los intereses del Perú en relación a este tema.

Es innegable que la democracia en Venezuela se ha ido deteriorando, haciendo imposible considerar al régimen de Nicolás Maduro como un gobierno democrático. Desde el momento en que el chavismo desconoció a la Asamblea Nacional, se configura un gobierno autoritario en toda su expresión. Seguramente, hasta antes de esos sucesos aún podía discutirse si estábamos frente a un régimen que se encontraba alterando la democracia o llevando a cabo una ruptura del orden constitucional, ambos escenarios cuestionados por la Carta Democrática Interamericana. Pero hoy, este debate es imposible de sostener.

Se suele cuestionar al gobierno del presidente Ollanta Humala por no haber asumido un papel activo en este tema. Y aunque técnicamente no fue un aliado del régimen chavista (basta con revisar las votaciones en la Organización de los Estados Americanos – OEA – respecto a temas que implicaban a Venezuela), tampoco lo cuestionó.

Es muy probable que la importancia que tuvo el proceso ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya respecto al diferendo marítimo con Chile haya condicionado toda nuestra política exterior a tal punto que incluso nuestra relación con Venezuela y la región pudo ser entendida en esos términos. Así, luego de la elección de Nicolás Maduro como presidente el 2013 y los cuestionamientos que se generaron por aquel proceso electoral, el gobierno peruano solicitó una reunión extraordinaria de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en nuestro país para tratar este tema. El resultado fue una declaración que respaldó la elección de Maduro. En el Perú, la oposición le cuestionó a Humala por no haber tenido una posición crítica al régimen venezolano, pero ello hubiese implicado el rechazo de los diferentes países sudamericanos que en ese momento se encontraban, ideológicamente hablando, más cerca de Caracas que de Lima. Evidentemente, un accionar así

de nuestra diplomacia hubiese desconocido la composición del poder en América del Sur y nuestros intereses en un contexto determinado por la inminencia del fallo ante La Haya. ¿Qué hubiese pasado si Chile, al igual que Colombia frente a Nicaragua, incumplía el fallo dado a conocer en enero de 2014? Seguramente el Perú hubiese acudido a todos los foros multilaterales en los cuales Perú y Chile tienen presencia, entre ellos Unasur, como uno de los más importantes en ese momento. Incluso el gobierno colombiano tuvo un comportamiento similar poco crítico, lo que se explica en el papel que tuvo Venezuela en la negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Pero ese escenario regional favorable a gobiernos progresistas, más o menos radicales, cambió. América Latina ha visto como regímenes como el argentino o el brasileño, incluso el ecuatoriano, han dado un giro político importante. Además, es tal la difícil situación interna que atraviesan países como Brasil y México, líderes naturales de la región, que hoy la influencia de estas potencias regionales es menor, al punto de poder hablar de la existencia de una acefalia de poder en América Latina.

Es en este contexto — determinado por la evidente violación a la democracia en Venezuela, los cambios políticos en la región y la ausencia de liderazgo — que surgen posibilidades para países medianos como el Perú para tener un papel mucho más activo en temas de relevancia regional. Torre Tagle parece haber tenido esta lectura desde un inicio, de ahí que Kuczynski, en su primera presentación ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en setiembre del 2016, se expresó sobre la situación en Venezuela y la necesidad de establecer un dialogo sin condicionamientos. Para mediados del 2017, a raíz de la pauperización de la democracia y la economía venezolana, en nuestra capital se va a conformar el Grupo de Lima. Inicialmente formado por 12 países, esta instancia multilateral busca dar seguimiento a la situación en Venezuela proponiendo salidas a la misma. Este liderazgo peruano ha sido

reconocido por diferentes gobiernos y medios de información internacionales.

Así pues, resulta fundamental asumir un papel más activo en el plano externo, pues esto da visibilidad a la política exterior de un país, no bastando solo la imagen que se ha venido construyendo del Perú como un país económicamente estable, integrado al mundo y como un buen destino para las inversiones. Se trata también de demostrar que transformamos todas estas capacidades en aras de ejercer influencia a nivel internacional.

Kuczynski el conservador

En los últimos 18 años, en el Perú se han consolidado grandes ejes que han guiado nuestra política exterior en el siglo XXI². En tal sentido, el gobierno de Kuczynski continuó el desarrollo de dichos ejes, bajo la premisa tan poco frecuente en nuestro país de que los intereses del Estado están por encima de lo que cada gobierno pueda querer.

En primer lugar, como ya se señaló al inicio del presente artículo, se mantuvo la política de integración y apertura económica al mundo. En este sentido, considerando que nuestros principales mercados ya cuentan con tratados de libre comercio, Kuczynski continuó con los contactos bilaterales iniciados en el gobierno de Humala con mercados secundarios para nuestros productos, pero que pueden ser muy importantes por su tamaño, como Australia (con el cual ya se culminaron las negociaciones), Indonesia, India y Turquía. Y, a nivel multilateral, probablemente el gran logro del gobierno de PPK es haber podido resucitar el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) luego del retiro de Estados Unidos,

² Vidarte, Oscar. «La política exterior peruana en el siglo XXI». En: Morgan Quero (coord.). *El Perú en los inicios del siglo XXI: cambios y continuidades desde las ciencias sociales*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones Sobre América Latina y el Caribe (CIALC) - Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2016.

pero ahora bajo el nombre de Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (Cptpp). Este tratado incluye a 11 países del Asia-Pacífico, algunos de los cuales no cuentan con acuerdos comerciales con el Perú. Finalmente, a nivel regional, la Alianza del Pacífico ha seguido siendo, probablemente, el mecanismo de integración más utilizado para acercar económicamente al Perú con países de la región, además de su importancia para la articulación de nuestros intereses con la región Asia-Pacífico.

En segundo lugar, se preservó la relación con Estados Unidos, más aún en un contexto tan difícil con la llegada de Donald Trump al poder. Para el Perú el vínculo con la potencia mundial ha sido fundamental desde inicios de la década del noventa hasta la actualidad. Incluso gobiernos como el segundo de Alan García Pérez y el de Humala no han dañado la relación, como algunos podrían haber esperado. No obstante, Kuczynski había sido muy crítico respecto a las propuestas de Trump como candidato y a la posibilidad de que salga electo presidente de Estados Unidos, por lo que se temía que la relación pueda verse afectada. Si a esto le incluimos la poca importancia que Trump le da a América Latina, se podía esperar algún resultado negativo. Pero, no solo Kuczynski cambió de discurso una vez que se conoció la victoria de Trump, sino que la diplomacia peruana logró coordinar una importante visita oficial a Washington. Curiosamente, la mala relación entre Estados Unidos y México permitió que Kuczynski haya sido el primer gobernante que Trump recibía de esta parte del mundo. Esto significó mucho para el interés peruano por mantener, por lo menos, la relación.

En tercer lugar, un tema que siempre ha resultado de gran relevancia para la política exterior peruana es la relación con los países vecinos. Históricamente difícil, en las últimas décadas nuestra política vecinal ha estado básicamente centrada en las posibilidades de cooperación que existen. En tal sentido, el gobierno de Kuczynski continuó las dinámicas bilaterales que se

venían desarrollando a través de los gabinetes binacionales con Ecuador, Colombia y Bolivia, e incluso realizando por primera vez un gabinete binacional con Chile en julio del 2017. Tratándose de Brasil, un país con el cual el Perú tiene una alianza estratégica, si bien el presidente Kuczynski buscó un acercamiento con el gobierno de Michel Temer, las dificultades internas del gigante sudamericano han impedido un mayor vínculo.

Finalmente, un aspecto que ha sido de gran importancia para el Perú fue la construcción de la imagen del país en el ámbito externo. Reputación que busca demostrar la fortaleza económica y la estabilidad del Perú como un interesante destino de comercio e inversiones. Probablemente el instrumento más utilizado para dicho fin en los últimos gobiernos haya sido la realización de grandes eventos internacionales, que puedan demostrar las posibilidades y la seguridad que el Perú ofrece. En tal sentido, el gobierno de Kuczynski se encargó de realizar con éxito la Cumbre de Líderes de APEC, evento que presentó gran importancia pues significó la despedida del Barack Obama de la presidencia de Estados Unidos y la consolidación de China como líder del libre comercio ante la llegada de Trump al poder. Lamentablemente para los intereses de Kuczynski, el presidente se vio obligado a renunciar a su cargo semanas antes de la realización de la VIII Cumbre de las Américas.

Como hemos podido identificar, el gobierno de Peruanos Por el Kambio entendió, así como sucede en términos económicos, que la continuidad de nuestra política exterior tiene un valor. En principio, esto no debería ser criticado — ser conservador no es un demérito —, pero definitivamente existen temas que podrían haber sido manejados de manera distinta o ámbitos en los cuales nuestra política exterior podría haber sido más creativa.

Kuczynski y sus inconsistencias

Como toda política exterior, existen circunstancias que pueden recibir críticas. En el corto tiempo que duró el gobierno de Kuczynski pueden hallarse decisiones que no necesariamente favorecieron los intereses del país.

Así pues, el resaltado liderazgo que el Perú ha asumido para hacer frente a la situación venezolana y a sus consecuencias regionales, no ha estado ausente de problemas. Para algunos, los pocos resultados obtenidos, no logrando que la OEA pueda aplicar en Venezuela la Carta Democrática Interamericana, reflejarían un liderazgo poco exitoso.

Aunque resulta cierto que Maduro se ha burlado de la OEA y de la mediación de la Unasur llevando a Venezuela hacia una dictadura, la dinámica regional es muy compleja como para decir que el liderazgo peruano en este tema puede ser considerado como un fracaso. Por un lado, Venezuela aún tiene aliados en la región que, ya sea por razones político-ideológicas o por razones energéticas, mantienen su apoyo; por otro, la OEA como foro encargado de hacer frente a situaciones que vulneran la democracia, aún presenta serias limitaciones jurídicas y políticas que todavía hacen muy difícil que tome decisiones de tanta importancia. Este problema no es solo de la OEA, sino que está presente, en mayor o menor medida, en todas las organizaciones internacionales.

No obstante, el Perú sí ha cometido errores. Probablemente el más importante haya sido excluir a Venezuela de la VIII Cumbre de las Américas. Luego de invitar al gobierno de Maduro a participar en este encuentro regional, utilizando débiles excusas jurídicas el gobierno peruano retiró dicha invitación. No es menester de este artículo desarrollar un debate —el embajador Oswaldo de Rivero ha sido bastante claro en la debilidad jurídica de la

posición adoptada por nuestra Cancillería³ —, pero el hecho de que Kuczynski, luego de haber confirmado la participación del presidente venezolano, se haya retractado, no solo resulta relevante por el irrespeto a la institucionalidad regional por parte del gobierno peruano, sino también por que termina desnaturalizando el objetivo de esta cita internacional. La Cumbre de las Américas surgió como un mecanismo de diálogo político sobre los principales temas que vinculan a la región. La ausencia de Cuba del Sistema Interamericano durante varias décadas demostró que es mejor para la región promover el diálogo que excluir esta posibilidad. Por ello, la Cumbre de las Américas era el momento para que la mayor parte de países del continente cuestionen al régimen venezolano, crítica que pudo ser fundamental para fortalecer al llamado Grupo de Lima. El liderazgo del Perú podía haberse manifestado así en todo su esplendor.

Incluso el Grupo de Lima, en una declaración, técnicamente no apoyó esta decisión, solo la respetó. A tal punto que, salvo Canadá, ningún otro país de este colectivo respaldó al Perú cuando los cuestionamientos contra la decisión tomada se volvieron más frecuentes. Es más, Chile, que también pertenece al Grupo de Lima, invitó al gobierno de Maduro a la toma de mando del nuevo presidente en dicho país, demostrando el poco consenso existente en este tema. Un liderazgo sin apoyo real, no es tal.

Cabe señalar que la lucha por la democracia en la región no inicia y culmina con Venezuela. Países como Cuba, Honduras (cuyas últimas elecciones fueron muy criticadas por la OEA) y Nicaragua también deberían generar la misma preocupación. Lamentablemente, un objetivo tan principista termina perdiendo valor frente a un accionar que parece estar guiado por otro tipo de intereses.

³ De Rivero, Oswaldo. «Error de la cancillería». *La República*. Lima, 20 de febrero del 2018. Ver en: goo.gl/o2qrKy

De otro lado, el interés por mantener la relación con Estados Unidos, más aún considerando la presencia de alguien como Donald Trump en la presidencia de dicho país, también llevó al Perú a tomar decisiones poco afortunadas. Luego de conocido el retiro de la invitación a Venezuela para participar de la Cumbre de las Américas, no parece imposible de creer que, como ya ha sucedido en otras citas interregionales, Estados Unidos nos haya pedido vetar la presencia de Maduro. No es casualidad que menos de dos semanas después de la visita de Rex Tillerson, entonces secretario de Estado de los Estados Unidos, el Perú haya procedido a tomar esta decisión.

Sucedió algo muy similar luego de la visita del vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence, a Sudamérica en agosto del 2017. Entre otros temas, estando en Chile, Pence instó a países como el Perú a que se alejen del régimen norcoreano. En ese tiempo las diferencias entre Estados Unidos y Corea del Norte estaban en su peor momento. Buscar el aislamiento de Corea del Norte parecía ser el objetivo del gobierno estadounidense. Un mes después, en protesta del programa nuclear norcoreano, el Perú declaró persona no grata al embajador de Corea del Norte en el país.

Seguramente el Perú es soberano para tomar este tipo de decisiones. Pero, adoptar una política exterior que puede ser entendida como resultado de un pedido o un condicionamiento por parte de Estados Unidos, con el objetivo de mantener una buena relación con la potencia mundial, no habla bien de ella. Y pensar que el presidente Kuczynski llegó a señalar en tono de broma, durante la campaña electoral estadounidense, que «cortaría con sierra» las relaciones con Estados Unidos si Trump ganaba las elecciones⁴.

Un último accionar criticable del gobierno de Kuczynski en política exterior se dio en los últimos meses de su gobierno, al

⁴ «Kuczynski dice entre risas que si Trump gana Perú podría cortar lazos con EEUU». *Reuters*, Lima, 21 de junio del 2016. Ver en: goo.gl/fpC2wC

tratar de defenderse frente a una posible destitución por parte del Congreso apelando a la OEA. El todavía presidente Kuczynski envió una carta, firmada personalmente y sin utilizar los canales diplomáticos, solicitando a la OEA llevar a cabo un seguimiento del proceso por tratarse de una afectación a la democracia.

Más allá de los errores políticos y faltas jurídicas que puede haber cometido Kuczynski, esta situación todavía no ameritaba una destitución, menos aún de la forma como se llevó a cabo. Sin embargo, lo irónico es que unos meses antes, el mismo Kuczynski, en aras de acercarse al gobierno brasileño de Michel Temer, no tuvo ningún problema en afirmar que la destitución de Dilma Rousseff había sido democrática. Resulta evidente que, ambos procesos, el de Rousseff en Brasil y el de Kuczynski en el Perú, pueden ser considerados como cuestionables en términos democráticos. Pero claro, la Carta Democrática Interamericana parece ser utilizada por Kuczynski solo cuando le era conveniente a sus intereses, desnaturalizando su razón de ser. Por tanto, considerando que el presidente de la República es quien dirige el comportamiento internacional del país, este accionar terminó reflejando una política exterior peruana poco coherente y subordinada a los intereses de sobrevivencia del gobierno.

Conclusión

Aunque el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski se trató de uno relativamente corto, en materia de política exterior tuvo dos características que resultan muy importantes de resaltar. Por un lado, un alto grado de continuidad respecto a lo realizado por anteriores gobiernos. Esto se evidencia sobre todo en las prioridades económicas que el Perú ha tenido en los últimos años a nivel externo, así como el interés por profundizar la relación con Estados Unidos y los países vecinos. Y, por otro lado, una cuota de pragmatismo, en tanto se implementaron políticas en función de

las prioridades del país y de un contexto internacional existente claramente favorable para dichos fines.

No obstante, también existe un espacio para la crítica, en tanto se dieron momentos en los cuales nuestra política exterior mostró algunas debilidades que no aportaron en la construcción de los intereses del Perú. Así, la exclusión de Venezuela de la Cumbre de las Américas o el pedido a la OEA para velar por la democracia en el Perú frente al *impeachment* promovido por el Congreso, reflejaron cierta incoherencia del gobierno de turno en materia externa. Asimismo, el alineamiento al gobierno de Donald Trump, aceptando algunos de sus «pedidos» en aras de mantener una buena relación, no necesariamente contribuye con el fortalecimiento de la imagen del Perú a nivel internacional.