

Fabián Novak:

El futuro de la política exterior peruana posterior al bicentenario^(*)

Dr. Fabián Novak: Es abogado, Master en Derecho Internacional Económico y Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor Principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la especialidad de Derecho Internacional Público y de la Academia Diplomática. Subdirector del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP. Fue también Viceministro de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa del Perú (2006-2008). Ex Presidente del Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Asociado del Institut de Droit International. Exprofesor de la Academia de Derecho Internacional de La Haya.

Entrevistadora: *Josselyn Roca Calderón*

1. **¿Nos podría explicar si hoy se puede hablar de un nuevo orden internacional de carácter transitorio y cuáles son sus características?**

Definitivamente, sí; a partir del año 2008, cuando se produce el denominado declive relativo de Estados Unidos y la Unión Europea, fundamentalmente, por crisis económicas, crisis financieras o gastos excesivos en intervenciones militares y otros, se coincide que se da inicio a la formación de un nuevo orden internacional. El orden que existió hasta el año 2008 era uno unipolar, en el que Estados Unidos era la única superpotencia mundial. Esto cambia a partir del año 2008 con el declive de Estados Unidos y la Unión Europea que; si bien no dejan de ser superpotencia y potencia mundial correspondientemente, comienza a emerger China como un nuevo actor.

Esto produce que el orden internacional se convierta de uno unipolar a uno bipolar; es decir, con dos superpotencias: Estados Unidos y China encabezando la hegemonía del poder mundial. Sin embargo, no se trata de un orden bipolar simple, sino que además está complementado por los denominados polos se-

(*) Entrevista realizada el 26 de mayo de 2021.

cundarios, los cuales son una serie de potencias emergentes o reemergentes que acompañan a estas dos potencias hegemónicas, como son la Unión Europea, Rusia, India, Japón, Turquía, Irán, entre otros. Por tanto, nos encontramos ante una nueva estructura de poder mundial que se configura a partir del 2008. Pero este orden es transitorio; puesto que, no se sabe con seguridad que las características que este orden posee se mantendrán tal cual en el futuro u ocurrirá algún tipo de variación.

Respecto a las características de este orden, más allá del rasgo central de un orden internacional bipolar acompañado de polos secundarios, existen otras características importantes. La primera se encuentra relacionada con la crisis de la globalización y el multilateralismo. La segunda se vincula con la crisis de los sistemas democráticos representativos, ante la irrupción o emergencia de poderes disruptivos o democracias atípicas, por llamarlas de alguna manera. La tercera está asociada a las crisis que se producen en la mayoría de los procesos de integración, de América Latina, del África e inclusive algunos de Asia. La cuarta se encuentra vinculada con el surgimiento de movimientos populistas y nacionalistas que sin duda contribuyen a la característica que se señaló sobre la crisis de la democracia. La quinta es la emergencia de políticas proteccionistas frente a los que propugnamos el libre mercado y comercio. Por último, se encuentra el altísimo desarrollo tecnológico que se viene alcanzando en el mundo, sobre todo, a partir de la denominada cuarta revolución

industrial. Estos elementos son algunas características de este nuevo orden internacional que, a partir del 2008 hasta la fecha, y seguramente en el futuro, se seguirán manteniendo con pequeñas o mayores variaciones.

2. **¿Cómo considera que debe de ser el relacionamiento del Perú con Estados Unidos y China, así como con las nuevas potencias emergentes? ¿Qué tipo de relación sería idónea que el Perú mantenga con dichos Estados?**

Siempre he sostenido que la política exterior peruana es acertada, a partir de los años 90 hacia adelante. Esto porque mantenemos lo que se conoce como un relacionamiento múltiple, el cual significa el no alineamiento con ninguna superpotencia, sino más bien el aprovechamiento de nuestras relaciones con todos los países que puedan aportar algún beneficio para nuestro país, ya sea China, Estados Unidos, la Unión Europea o las nuevas potencias emergentes que mencioné en mi anterior respuesta. Entonces considero que el Perú no puede detentar una política exterior cerrada, que dependa fundamentalmente de una superpotencia, sino que tiene que ser múltiple. Pero; además, se debe complementar con una cuota importante de pragmatismo estratégico según el cual se debe privilegiar las relaciones con los países vecinos, así como con las grandes potencias del mundo. Puesto que, la asociación del Perú con estas últimas potencias, dado el gran nivel de desarrollo que detentan, a través de sus préstamos, inversión y comercio, beneficiarán el desarrollo económico y social de los peruanos.

Todo ello, claro está, sin abandonar los valores y principios que siempre han estado en nuestra política exterior como son la democracia, derechos humanos, medio ambiente, respeto al derecho internacional, multilateralismo, promoción del libre comercio y la inversión extranjera, entre otros. Entonces considero que debemos mantener y promover una política exterior inteligente, pragmática, de relacionamiento diverso y múltiple sin abandonar los principios y valores que siempre nos caracterizaron.

3. ¿Algunos Estados de Latinoamérica han sido denominados individualistas, al no actuar como un bloque regional, considera que el Perú debe seguir esa línea o buscar la integración?

Considero que no existe una dicotomía entre dos estrategias de relacionamiento. En otras palabras, considero que el Perú debe seguir manteniendo su línea de política exterior. La cual se caracteriza por ser un relacionamiento en dos niveles; por un lado, una relación bilateral que se le denomina individualismo y; por otro lado, la relación a través de organizaciones de integración o cooperación. Pero no creo que una se oponga a la otra, sino que son complementarias; en ese sentido, el Perú por la búsqueda de la integración no puede renunciar a un relacionamiento bilateral y viceversa. Es así que, es una falsa dicotomía la idea de que los países que velan por sus intereses a nivel bilateral están traicionando la integración pues ambos aspectos se complementan coinciden. Considero que no es posible concebir a un Estado moderno

o desarrollado si es que no detenta ambos niveles de actuación de política exterior.

Es cierto que nuestro país en los últimos años, sobre todo, optó por un relacionamiento en procesos de integración siempre y cuando estos sean útiles y eficaces; con lo cual, estoy completamente de acuerdo. Esto porque no nos encontramos ante relaciones personales, en el cual el afecto es la esencia, sino que nos encontramos ante una relación interestatal y, en consecuencia, si el Perú se incorpora o se mantiene en procesos de integración debe ser para realmente integrarnos y mostrarnos como una plataforma conjunta y sólida frente al mundo externo, no para mantener burocracias doradas, y que todos los Estados caminen en direcciones opuestas.

Por ejemplo, si como Estado formas parte de un proceso de integración en el cual planteas la liberación de aranceles y eso no se da pasado ya más de 20 años, no tiene ningún sentido mantenerse en dicho proceso más que gastar inútilmente recursos estatales. Es en ese sentido que considero que el Perú hizo bien en promover con Colombia una reestructuración, desde hace más de diez años, de la Comunidad Andina y eliminar tanta burocracia que existía para convertirlo, básicamente, en un mercado de libre comercio que viene funcionando correctamente, en esta comunidad al liberarse de una serie de organismos que aportaban muy poco. Opino lo mismo con la salida del Perú de UNASUR, considero que sí debe existir un organismo sudamericano de coordinación, pero nuestro Esta-

do no puede ser parte de un proceso de coordinación política que solo sirva para los intereses de una dictadura.

Entonces; por un lado, estoy de acuerdo con un relacionamiento a dos niveles bilateral y multilateral, ya sean organismos de cooperación o procesos de integración; por otro lado, sobre estos procesos de integración el Perú debe de participar en estos siempre y cuando se trate de procesos eficaces en los que se compartan valores y principios.

4. ¿La falta de liderazgo en Latinoamérica y el individualismo de los Estados responde a la segmentación en cuanto a ideología política (diversidad entre derecha e izquierda)?

Yo creo que sí. Definitivamente, esto que tú señalas contribuye negativamente a, por ejemplo, los procesos de integración, o a reconocer a una determinada o única potencia en la región como líder, sin duda. La ideología en muchos casos genera divisiones y a veces divisiones irreconciliables, lo cual es un reto para la diplomacia porque precisamente la diplomacia no está hecha solamente para lograr acuerdos entre iguales, no está solamente hecha para lograr acuerdos entre los que piensan igual, sino también entre los que piensan distinto, ese es el arte de la diplomacia justamente, y es un arte irrenunciable. Sin embargo, en nuestro continente, y más que en nuestro continente, en la región de América Latina, es una realidad que genera división, que genera distanciamiento.

Sin embargo, creo que no es el único factor. La falta de liderazgo también

se debe a que no tenemos tantos candidatos para ejercerlo. Si hablamos por ejemplo de Sudamérica, en realidad yo creo que el único candidato natural es Brasil. Si bien es cierto países como Perú, Colombia, Chile son países medios, que tienen un buen nivel de desarrollo económico social, sobre todo alcanzado por una política liberal económica, que ha permitido la reducción notable de la pobreza y un nivel de desarrollo mucho más alto. Sin embargo, no tienen las características de Brasil, que es un continente por sí solo. Brasil es una de las 10 potencias económicas del mundo, tiene un tamaño, recursos y un desarrollo industrial que no son comparables con el resto de la región.

Entonces, el problema es que Brasil en los últimos años ha abandonado esa intensión de liderazgo sudamericano. Esta intensión comenzó con el presidente Collor de Melo en Brasil, continuó con Fernando Enrique Cardozo de manera muy clara, e incluso siguió con un personaje como Lula Da Silva. Pero luego cuando sale del poder, la política exterior brasileña simplemente se pierde, pierde su rumbo, y deja de tener algún tipo de ambición sobre su liderazgo en la región, que muchos como el Perú se lo reconocen. Entonces, no solamente son las divisiones ideológicas o las divisiones sobre modelos de desarrollo que puedan existir en la región, lo que perturba la integración, y el reconocimiento de un único liderazgo, sino también es el hecho de que no hay liderazgo porque el único que podría existir naturalmente, de alguna manera ha renunciado a ese liderazgo, porque ser líder tiene un costo importante.

Es lo que el presidente Trump nunca entendió, que tiene un costo para Estados Unidos ser el líder del mundo. Si tú lideras un bloque tienes que mostrarte como líder, y eso implica cooperar en determinados niveles, otorgar créditos, brindar asistencia, y para eso, el Estado tiene que tener capacidad y decisión. Hay al interior de Brasil una serie de autores que han analizado ampliamente este tema, y hay una gran discusión de si Brasil debe o no ser líder y que costo implica eso. La mayoría se inclina porque sí, por supuesto, pero no es fácil, y eso no depende de nosotros, depende de Brasil esencialmente.

5. En cuanto al nacionalismo y a el populismo, ¿considera que vendrían a ser barreras para el idóneo desarrollo de la política exterior del Perú?

Hay diferentes tipos de nacionalismos y populismos, yo creo que eso es importante precisarlo porque si yo comparo los nacionalismos o los movimientos nacionalistas que existen en Italia, Bélgica, Alemania con los que existen en Polonia, en Hungría, etc., no necesariamente tienen las mismas características. Eso es una precisión que es importante de hacer para no caer en generalizaciones. Sin embargo, no evado la pregunta, no cabe duda que el nacionalismo y el populismo atentan contra los propósitos, los valores y principios que la política exterior peruana propugna.

El nacionalismo y el populismo fomentan normalmente la confrontación, la división, la polarización, porque los nacionalistas y populistas tienen un discurso polarizante, ellos y nosotros, plantean un en-

frentamiento entre, “ellos los impolutos, los morales, los que mantienen los valores, y el resto que son los corruptos, los que no valen, los ciudadanos de segunda”. Entonces, generan una división, además plantean un aislacionismo que va completamente en contra de nuestra política de relacionamiento múltiple, de pragmatismo estratégico. Ellos son todo lo contrario, plantean el aislacionismo porque creen que toda interdependencia genera justamente debilidad, genera la posibilidad de depender del otro.

Plantean algunos de ellos la discriminación, la xenofobia, por ejemplo, contra los migrantes, lo que es abiertamente contrario a la política exterior del Perú. Critican seriamente el sistema democrático representativo y pretenden sustituirlo por autocracias o por dictaduras. No creen en el multilateralismo, y menos aún en los procesos de integración. Entonces, claramente podemos ver la divergencia que hay entre lo que propugnan estados con gobiernos nacionalistas o populistas y lo que el Perú ha planteado durante todos estos años a nivel de su política exterior.

En consecuencia, sí genera dificultad. Europa, por ejemplo, lo está sufriendo con Polonia y con Hungría, claramente están generando una serie de problemas en el interior que implican el incumplimiento de los principios básicos que sostiene la Unión Europea. Un fenómeno que lamentablemente vamos a tener que enfrentar porque creo yo que el nacionalismo y el populismo ha llegado a la política para quedarse por un buen tiempo.

6. ¿Qué mecanismos podrían permitir afianzar nuestras relaciones con los estados vecinos?

Yo creo que el principal mecanismo es el de los gabinetes binacionales. A mi parecer, las reuniones presidenciales y de gabinetes binacionales son el mecanismo más eficaz, más revolucionario, si cabe el término, que el Perú ha podido incorporar a su política exterior desde el año 2007 en adelante.

El Perú en el año 2007 establece este mecanismo con Ecuador, luego de los procesos de paz de 1998. En ese capítulo de constante construcción de una relación sana, solidaria, fructífera y beneficiosa para las poblaciones fronterizas, crea este mecanismo que implica que todos los años los presidentes de ambos países, más sus gabinetes, se reúnan para efectos de hacer una agenda bilateral amplia. Esto que nos resultó magníficamente bien con Ecuador, 7 años después, el 2014, lo creamos con Colombia, y un año después el 2015, lo creamos con Bolivia, y dos años después el 2017, lo creamos con Chile. Entonces hoy en día, salvo con Brasil, tenemos gabinetes binacionales con todos nuestros países vecinos.

¿Y por qué este mecanismo es tan importante?, primero porque, como ya lo señalé, es un mecanismo del más alto nivel de coordinación política ¿qué más alto que los presidentes y los ministros de Estado? no hay algo más elevado, por tanto, no hay excusas para tomar decisiones. En segundo lugar, por la diversidad de materias, porque un gabinete o

una reunión de gabinetes hace que la coordinación sea en el campo de la salud, de las poblaciones vulnerables, en el campo económico, comercial, justicia, es decir, todos los campos están en la agenda. Otra cosa también importante es la periodicidad porque como se trata de reuniones anuales hay la posibilidad de revisar constantemente los acuerdos alcanzados, entonces hay posibilidad de hacer un seguimiento. Por último, también permite superar crisis, dificultades, que de hecho se han presentado.

Entonces, creo yo, que ese es no el único, pero si el mecanismo principal, que, además, hasta donde entiendo, la cancillería ha optado porque sea de alguna manera el mecanismo central para manejar nuestras relaciones con todos nuestros vecinos. Ojalá también esto se pueda hacer con Brasil.

7. Teniendo en consideración que ha existido una continua identificación de Europa con Latinoamérica y por tanto con el Perú, ¿cuál debería ser nuestro relacionamiento con dicho bloque?

Europa ha sido históricamente fundamental para el Perú, para su desarrollo económico, para su progreso social, para su cultura, para los valores y principios que posee. En ese sentido, creo que no solamente América latina sino el Perú en particular tiene que mantener una relación de privilegio con Europa. No solamente con la Europa comunitaria, sino con la Europa no comunitaria también, por supuesto. Ahora, nosotros hemos logrado como país

un relacionamiento notable, con Europa, pero por supuesto, esto puede todavía intensificarse. Por ejemplo, a nivel comercial, Europa es nuestro tercer socio comercial, después de Estados Unidos y China, por tanto, es un socio fundamental para el Perú. Hemos logrado un acuerdo comercial, el famoso acuerdo multipartes con la Unión Europea, que permite una profundización de nuestras relaciones comerciales con ese bloque. Asimismo, un aspecto importante en nuestro comercio con la Unión Europea es el hecho de que cada vez crecen más nuestras exportaciones no tradicionales hacia ese continente. Esto es muy importante para el Perú porque implica exportar bienes con valor agregado a Europa que es nuestro tercer socio comercial.

Un aspecto importante de nuestro comercio es el hecho que cada vez crecen más nuestras exportaciones hacia el continente, por lo que, es importante nuestro comercio con la Unión Europea porque cada vez más se ven involucradas nuestras pequeñas y medianas empresas en nuestras exportaciones. En segundo lugar, destaco la cooperación. La cooperación europea para el Perú ha sido de gran importancia, tan solo rescatando nuestra relación con Alemania; durante mucho tiempo, el Perú ha sido el segundo o primer receptor de ayuda alemana en toda América Latina. Esa ayuda ha servido para implementar una serie de proyectos de desarrollo económico-social y ha permitido establecer obras de desagüe, alcantarillado, luz, servicios básicos, protección derechos de la mujer y los Derechos Humanos.

Además, en el campo político es fundamental el hecho de que ambos compartimos valores y principios comunes. Europa debe darse cuenta que, si hay algún continente con el que comparte valores y principios es este. Es América Latina, en particular, la que acuerda con Europa en defender la democracia representativa, los Derechos Humanos, el medio ambiente, el libre mercado.

En este campo político tenemos un mecanismo de consulta bilateral con la Unión Europea que es capital y también tenemos el mecanismo de diálogo entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC - UE) que es multilateral.

8. **Ante una posible ruptura abrupta del orden democrático en el Perú ¿cómo podría verse afectado el país desde un plano internacional?**

Creo que sería fatal para el sacrificio de tantos peruanos, que ha permitido vencer el terrorismo, la inflación, ingresar al Perú a la economía internacional, reducir en 25% la pobreza en el Perú y una serie de beneficios que ha traído la democracia y el modelo económico que hemos tenido y, sería un desastre en diferentes planos: en lo económico, en lo político social (al verse afectadas las libertades y la democracia) y en el campo de los Derechos Humanos. Cuando hay ruptura del orden constitucional, lo primero que sufren son los ciudadanos cuyos Derechos son trastocados y, generalmente, son gente a la que se priva de libertad personal o libertad de expresión,

como sucede en Venezuela o Cuba que tienen miles de presos políticos. También daña la imagen externa del Perú, pues pasaríamos ser uno de los pocos países de Sudamérica que tiene buen nivel de desarrollo y que es atractivo para la inversión a ser un país que espanta la inversión, el comercio y que sin duda nos colocaría en ese nivel que han alcanzado Venezuela, Cuba y Nicaragua.

Para terminar, se activarían una serie de mecanismos en contra del Perú; por ejemplo, todos los mecanismos de protección de la democracia a nivel de la OEA y estaríamos en el triste, escenario de ser juzgados por la comunidad internacional. Obviamente, EEUU y el bloque europeo, no van a aceptar un gobierno no democrático, por no hablar de todos los mecanismos financieros, Banco Mundial, Banco Interamericano, Fondo Monetario Internacional.

9. ¿Cuáles son los principales pilares en la política exterior en que debería enfocarse los próximos presidentes en el Perú?

De alguna manera, lo que hemos venido diciendo en esta entrevista. Yo creo que en general le conviene al Perú, y digamos que los resultados lo demuestran, continuar este relacionamiento múltiple y pragmático que nuestra política exterior ha mantenido desde la década del 90' en adelante. Esto ha permitido unas serie de logros de nuestra política exterior que sería muy largo de enu-

merar, pero para los que lean esta entrevista, pueden consultar un libro que publicamos sobre la política exterior, elaborada conjuntamente con Sandra Namihás (El Bicentenario de la Política Exterior y su proyección en un mundo de cambios, IDEI-PUCP/MRE/KAS, 2020), y ahí van a poder ver todos los logros que el Perú ha alcanzado a lo largo de su historia, pero sobre todo en los últimos años y van a ver cómo ese relacionamiento múltiple y pragmático ha sido tan útil para nuestra política exterior y para logra la satisfacción de múltiples intereses peruanos.

Creo que es fundamental para una potencia como el Perú mantener la integración y desarrollo fronterizo, seguir fortaleciendo el multilateralismo. También es necesario seguir promoviendo los procesos de integración modernos y eficientes, seguir alentando la búsqueda de nuevos mercados y la colocación de los productos peruanos en el exterior, pero también es importante implementar nuevas aristas de la diplomacia que han aparecido en el Siglo XXI o que se han consolidado en él, me refiero a la diplomacia cultural, científica, digital, social y migratoria. Finalmente, todo esto, sobre una base muy importante que son los valores y principios: la democracia, los derechos humanos, el respeto del medio ambiente, las libertades económicas, el libre mercado, que son valores y principios fundamentales que el Perú debe mantener en su política exterior. ◆