

# POLÍTICA INTERNACIONAL

Nº 127-128

Enero-Diciembre 2019-2020

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PERÚ EN EL CONTEXTO DEL COVID-19: PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS

Un mundo post-pandemia: perspectivas para la creación de  
de ejes de desarrollo regionales frente a un futuro incierto  
de la globalización  
**Juan Díaz Ligarda**

Consecuencias de la Pandemia de COVID-19 en el Comercio Internacional.  
Los Retos del Perú y su Política Exterior  
**Roberto Javier Rodríguez Salinas**

Desafíos de fondo y forma para la Diplomacia Peruana en tiempos de  
COVID-19  
**José Joshua Curay Ferrer**

El espacio digital al servicio de la diplomacia: Apuntes para una  
estrategia peruana  
**Gino Figueroa Moscoso**

Diplomacia Consular durante la pandemia: Las gestiones humanitarias  
de la Cancillería peruana frente al COVID-19  
**Martin Gallardo Garrath**

Medidas sanitarias y fitosanitarias en las relaciones comerciales  
internacionales del Perú en el contexto del COVID-19  
**Marcelo Alonso Valverde Arevalo**

**ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR**  
**Planta Orgánica:**

Director: Embajador Allan Wagner Tizón

Directora Adjunta: Ministra Marisol Agüero Colunga  
Ministra Consejera Milagros Elena Miranda Rojas

Subdirectora de Planes y Programas: Consejera Catherine Vennard Zapata

Subdirectora de Estudios: Ministra Consejera Karim Durand Lazo  
Consejero Ricardo López Luque

Subdirectora de Investigación y  
Cooperación Internacional: Primera Secretaria Sandra Rodríguez Sánchez

**REVISTA POLÍTICA INTERNACIONAL**

Consejo Editorial:

Embajador Allan Wagner  
Embajador Harry Belevan  
Ministra Consejera Milagros Miranda  
Doctora Elsa del Castillo  
Doctor Farid Kahhat  
Doctor Luis García-Corrochano  
Doctor Mirko Lauer  
Magíster Carolina Trivelli  
Primera Secretaria Sandra Rodríguez

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: Reg. 92-1545

Se autoriza la reproducción de las colaboraciones contenidas en PI siempre que se comunique previamente al correo ([dsaldarriaga@adp.edu.pe](mailto:dsaldarriaga@adp.edu.pe)), se haga referencia a su origen y se remita a la Revista un (1) ejemplar de la publicación o del medio en que se haya efectuado la transcripción.

Las opiniones expresadas en las colaboraciones publicadas en PI son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Revista

***Política Internacional***

Nº 127-128 Enero - diciembre 2019-2020

Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar

Av. Pershing 335, Magdalena del Mar

Lima - Perú

Teléfono: (51-1) 204-3500

[www.adp.edu.pe](http://www.adp.edu.pe)

[postmaster@adp.edu.pe](mailto:postmaster@adp.edu.pe)

La edición especial 2019-2020 de la revista *Política Internacional* contiene los seis artículos ganadores del concurso que la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar convocó, en agosto de 2020, a fin de seleccionar los artículos con mayor originalidad y aportes al pensamiento de la política exterior del Perú, dentro de la temática: “Las relaciones internacionales y la política exterior del Perú en el contexto del Covid-19: perspectivas y desafíos”. Los artículos publicados en esta edición abordan diversos aspectos vinculados a dicha temática, relevantes para la política exterior peruana.

## Artículos

---

- Un mundo post-pandemia: perspectivas para la creación de ejes de desarrollo regionales frente a un futuro incierto de la globalización  
**Juan Díaz Ligarda** 9
- Consecuencias de la Pandemia de COVID-19 en el Comercio Internacional. Los Retos del Perú y su Política Exterior  
**Roberto Javier Rodríguez Salinas** 23
- Desafíos de fondo y forma para la Diplomacia Peruana en tiempos de COVID-19  
**José Joshua Curay Ferrer** 36
- El espacio digital al servicio de la diplomacia: Apuntes para una estrategia peruana  
**Gino Figueroa Moscoso** 50
- Diplomacia Consular durante la pandemia: Las gestiones humanitarias de la Cancillería peruana frente al COVID-19  
**Martin Gallardo Garrath** 65
- Medidas sanitarias y fitosanitarias en las relaciones comerciales internacionales del Perú en el contexto del COVID-19  
**Marcelo Alonso Valverde Arevalo** 77

# Documentos

---

## **40 Aniversario del Acuerdo entre la Santa Sede y la República del Perú**

Palabras del Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Mario López Chávarri, en ocasión del 40 Aniversario del Acuerdo entre la Santa Sede y la República del Perú **95**

Palabras del S.E.R. Monseñor Paul Richard Gallagher, Secretario para la Relaciones de la Santa Sede con los Estados **100**

## **Webinar “Encíclica *Fratelli Tutti*: Un llamado al encuentro con el otro”**

Intervención de S.E.R. Monseñor Carlos Castillo, Arzobispo de Lima y Primado del Perú **111**

Multilateralismo y la Encíclica *Fratelli Tutti*  
Monseñor José Antonio Teixeira Alves –  
Monseñor Richard Allen Gyhra **117**

Intervención del Doctor Javier María Iguíñiz Echeverría **125**

# Artículos

---





# Un mundo post-pandemia: perspectivas para la creación de ejes de desarrollo regionales frente a un futuro incierto de la globalización

**Juan Díaz Ligarda**

Primer Secretario en el Servicio Diplomático de la República. Bachiller en ciencias políticas e historia por la Universidad de California – Los Ángeles (UCLA); Magíster en Estudios Latinoamericanos, con especialización en ciencias políticas e historia por la Universidad de California – Los Ángeles (UCLA).

## Resumen

La pandemia del Covid-19 ha transformado nuestras vidas, alterando significativamente la manera en que trabajamos, estudiamos e interactuamos con las personas en todo tipo de actividad cotidiana. En casi todo el mundo, los Gobiernos implementaron cuarentenas masivas a fin de mitigar la propagación del virus, causando impacto devastador en la economía mundial. Gran parte de dicho impacto ha sido consecuencia de la propia naturaleza del mundo globalizado en el que vivimos, que no solo ha contribuido con la rápida expansión del virus, sino también con la agudización de la crisis económica, debido al elevado grado de interdependencia que existe entre las economías.

La pandemia ha dejado experiencias aleccionadoras sobre la sostenibilidad a largo plazo de la globalización y los límites de la diplomacia multilateral en momentos de crisis. En ese sentido, también deberá ser vista como una oportunidad para llevar adelante un renovado modelo de desarrollo más sostenible y más resiliente, a través de la creación de ejes de desarrollo regionales.

**Palabras clave:** Covid-19, pandemia, crisis mundiales, globalización, multilateralismo, hubs de desarrollo, ejes de integración, integración regional, integración fronteriza, slowbalization.

## Abstract

The Covid-19 pandemic has transformed our lives, significantly altering the way we work, study, and interact with people in all kinds of everyday activities. In most of the world, governments implemented massive quarantines in order to mitigate the spread of the virus, causing devastating impact on the global economy. Much of the impact has been a result of the very nature of the globalized world in which we live, which has not only contributed to the rapid spread of the virus, but also to the worsening of the economic crisis, due to the degree of interdependence that exists between economies.

The pandemic has left sobering experiences about the long-term sustainability of globalization and the effectiveness of multilateral diplomacy in times of crisis. In this sense, it should also be seen as an opportunity to carry out a renewed model of more sustainable and more resilient development, through the creation of regional development hubs.

**Key Words:** international trade; supply chain; exports; reshoring; foreign policy; economic diplomacy Covid-19, pandemic, world crises, globalization, multilateralism, development hubs, regional integration, slowbalization, integration axes, cross-border integration.

## 1. Introducción

La pandemia del nuevo coronavirus SARS-CoV-2, mejor conocido como Covid-19, ha sido, sin duda, un evento que ha marcado un antes y un después en el mundo, como pocos sucesos lo han hecho a lo largo de la historia. En apenas unos meses desde su aparición a finales de 2019, el virus ha logrado transformar nuestras vidas, alterando significativamente la manera en que trabajamos, estudiamos e interactuamos con las personas en todo tipo de actividad cotidiana.

En casi todo el mundo, los Gobiernos implementaron cuarentenas masivas a fin de mitigar la propagación del virus, ocasionando la clausura de millones de negocios, oficinas, colegios y universidades, así como a la paralización de vuelos internacionales. Dichas medidas fueron tomadas con el propósito de salvar vidas; sin embargo, más allá de la efectividad que estas tuvieron para cumplir con ese objetivo, ha quedado claro el impacto devastador en la economía mundial. Diversas industrias han sufrido caídas estrepitosas en la demanda para sus productos o servicios, mientras que otras han quedado prácticamente imposibilitadas de reanudar sus actividades —al menos mientras

dures la crisis sanitaria— y con perspectivas poco alentadoras para su sostenibilidad a futuro. Las consecuencias han sido verdaderamente trágicas; hoy, millones de personas y sus familias enfrentan la real posibilidad de pobreza y, en algunos casos, indigencia y hambruna (Naciones Unidas, 2020), lo cual era prácticamente inimaginable hace apenas unos meses. En pocas palabras, el planeta simplemente no estaba preparado para una crisis de esta naturaleza.

No cabe duda de que la pandemia ha causado enormes estragos; sin embargo, no podemos ignorar que, más que el virus en sí, gran parte del impacto ha sido consecuencia de la propia naturaleza del mundo globalizado en el que vivimos, que no solo ha contribuido con la rápida expansión del virus, sino también con la agudización de la crisis económica, debido al elevado grado de interdependencia que existe entre las economías.

En este difícil contexto, la diplomacia multilateral ha buscado asumir un papel importante en el diseño de una estrategia coordinada para enfrentar la crisis sanitaria, incluyendo el eventual acceso universal a una vacuna. Estos esfuerzos son loables y han mostrado indicios del potencial del multilateralismo cuando existe una real voluntad entre los Estados para trabajar conjuntamente. Sin embargo, pese a los avances que se han alcanzado, la pandemia ha dejado experiencias aleccionadoras sobre los límites de la diplomacia multilateral en momentos de crisis. Esto fue particularmente notorio al inicio de la pandemia, cuando existía un mayor grado de incertidumbre sobre la gravedad del virus y sobre las medidas que deberían adoptarse. Durante las primeras semanas, varios Gobiernos —temiendo una situación catastrófica— implementaron medidas proteccionistas dirigidas a restringir la exportación de productos médicos y otros bienes básicos, a fin de asegurar que estos puedan estar disponibles para atender las necesidades de sus propios ciudadanos. Esto, a su vez, contribuyó al pánico colectivo entre la población, que acudió masivamente a los mercados para comprar productos básicos en grandes cantidades, en anticipación de una inminente escasez. Si bien escenas como estas felizmente han quedado en el pasado, la pandemia ha revelado una vez más la fragilidad del sistema de comercio internacional.

Para el Perú, cuya política exterior se ha sustentado sobre la base del multilateralismo, la apertura de nuevos mercados y la globalización, la pandemia ha puesto en relieve tres grandes problemas que

ameritan una seria reflexión. Primero, ha mostrado que el proceso de globalización que ha venido rigiendo en las últimas décadas, nos hace altamente vulnerables a crisis externas e inesperadas como la del Covid-19, e incluso termina amplificando sus efectos negativos. Segundo, ha revelado que, pese a los avances de la diplomacia multilateral de las últimas décadas, el mundo estaba totalmente desprevenido para enfrentar una crisis como esta, sin un plan de prevención o respuesta adecuado para manejar la situación de manera coordinada y efectiva. Finalmente, ha confirmado una vez más que, en los momentos más críticos y de mayor incertidumbre, los Estados siguen siendo los principales actores en el ámbito internacional, y que siempre van a priorizar sus propios intereses nacionales por sobre los demás.

Es así que, ante un escenario internacional cada vez más volátil e incierto, los países vienen reevaluando sus respectivas políticas exteriores, a fin de estar mejor preparados para enfrentar los nuevos retos que se avizoran en las próximas décadas. El Perú, ciertamente, no debe ser la excepción. A través del Ministerio de Relaciones Exteriores, nuestro país deberá incluir entre sus prioridades el fortalecimiento de nuestra economía frente a futuras crisis globales. Para ello, es fundamental llevar adelante un renovado esfuerzo hacia una integración estratégica con nuestros vecinos de la región, con el objetivo de establecer ejes de desarrollo regionales, impulsar un comercio interno, reducir nuestra dependencia de mercados extrarregionales y, con ello, nuestra vulnerabilidad a futuras crisis externas.

La pandemia del Covid-19 ha causado un enorme impacto en el mundo, pero también ha dejado lecciones importantes sobre la sostenibilidad a largo plazo del proceso actual de globalización. En ese sentido, también deberá ser vista como una oportunidad para llevar adelante un renovado modelo de desarrollo más sostenible y más resiliente para las futuras generaciones.

## **2. Impacto de la pandemia en un mundo globalizado y los límites de la globalización**

Según diversas fuentes, el virus del SARS-CoV-2, o Covid-19, apareció a finales de 2019 en la ciudad china de Wuhan, la urbe más grande de la provincia de Hubei, cuando un grupo de personas fue internado en

hospitales con síntomas parecidos a una neumonía. Pocas semanas después del registro de los primeros casos en China, la enfermedad se extendió a otros países asiáticos, llegando eventualmente a Europa y América. Para marzo de 2020, mes en que se registraron los primeros casos en el Perú, el Gobierno de nuestro país decretó el Estado de emergencia nacional, y la Organización Mundial de la Salud declaró oficialmente al Covid-19 como una pandemia.

A fin de mitigar la propagación del virus y, con ello, evitar el colapso de la infraestructura sanitaria, varios Gobiernos implementaron — en mayor o menor grado— medidas dirigidas a reducir la circulación de las personas y su aglomeración en espacios públicos. En el caso del Perú, se estableció una de las acciones preventivas más estrictas a nivel mundial, imponiendo el cierre de fronteras, restricciones a la circulación de personas y confinamiento a nivel nacional, quedando únicamente permitidas las operaciones de actividades esenciales.

El impacto socioeconómico de dichas medidas ha sido tremendo. Según el Banco Mundial, la economía mundial habría sufrido una contracción de 5.2% en 2020 a raíz de la pandemia (Banco Mundial, 2020). Asimismo, se estima que para 2021, el número de personas en pobreza extrema podría aumentar en 150 millones. Solo en el Perú, la economía ha registrado una contracción de 12.7% —una de las caídas más bajas en varias décadas— y un aumento en los niveles de pobreza entre 8% y 10%.

Salvo algunas contadas excepciones, ningún país ha quedado inmune a los efectos devastadores de la crisis económica generados por las medidas para controlar la propagación del Covid-19. Esto no es sorprendente, toda vez que vivimos en un mundo globalizado, con economías altamente interconectadas e interdependientes que requieren de un fluido intercambio de bienes, servicios y capitales no solo para prosperar, sino también para sobrevivir. En el Perú, por ejemplo, uno de los sectores más afectados ha sido el de turismo, el cual ha quedado paralizado debido a la suspensión de los vuelos internacionales y las medidas de confinamiento. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática, el rubro de “agencias de viajes y operadores turísticos” experimentó una caída de aproximadamente 96% (INEI, 2020). Esto ha sido devastador para un segmento importante de la economía nacional, que durante las últimas décadas se ha posicionado como uno de los principales destinos turísticos a nivel internacional y una fuente importante

de trabajo para miles de peruanos. Sin embargo, hoy dicho rubro ha quedado devastado, a la merced de la caída estrepitosa de la demanda a nivel internacional por el turismo. Si bien se anticipa una recuperación de este rubro, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo estima que no regresará a los niveles de 2019 hasta 2025.

Otro elemento que ha contribuido a la agudización de la crisis económica ha sido la concentración de cadenas de suministro globales en un número relativamente reducido de ejes o *hubs* industriales. Este sistema se basa en los principios de producción ajustada (o *lean manufacturing*) que ha predominado en las últimas décadas y que busca optimizar el proceso de manufactura mediante la reducción, entre otras cosas, de proveedores para aminorar costes y tiempos. En tiempos normales, el sistema de *lean manufacturing* puede ser muy eficiente para la producción masiva a bajo costo de todo tipo de bienes; sin embargo, por su propia naturaleza, también es altamente vulnerable a crisis de alcance global, de tal manera que cualquier interrupción de las cadenas de suministro genera enormes problemas para la economía internacional (McKibbin & Roshen, 2020).

Esto es lo que precisamente se pudo observar al momento de estallar la pandemia en China, cuando miles de empresas —dependientes de proveedores ubicados en unos pocos *hubs*— se vieron afectadas por la paralización temporal de las actividades económicas de ese país. Solo en la ciudad de Wuhan —epicentro de la pandemia— proveedores directos para más de 51,000 empresas extranjeras, y proveedores de primer o segundo nivel para más de 5 millones de empresas extranjeras experimentaron interrupciones, las cuales afectaron sus operaciones. No todas las compañías extranjeras afectadas fueron pequeñas o medianas; de hecho, aproximadamente el 94% de las empresas catalogadas en el *Fortune 1,000* también reportaron problemas solo por la paralización económica en Wuhan, a inicios de la pandemia (Ivanov, 2020).

En la medida que el virus se fue expandiendo, el impacto económico también fue aumentando, creándose un efecto dominó entre los distintos componentes de las cadenas de suministro, lo que eventualmente empezó a afectar la propia demanda para diversos productos. A mediados de febrero, por ejemplo, el número de transacciones semanales en China disminuyó en 56% y, para a inicios de abril, Estados Unidos y el continente europeo sufrieron una caída de 26% (Lin & Lanng, 2020).

Estos dos factores —el elevado grado de interdependencia económica y la concentración de las cadenas de suministro globales— han distinguido la presente pandemia de las anteriores, lo cual también ha dificultado los esfuerzos para contener el virus y mitigar su tremendo impacto socioeconómico en el mundo. En otras palabras, la crisis del Covid-19 ha demostrado la fragilidad del proceso de globalización, el cual, si bien ha generado enormes riquezas, también ha creado un sistema de economías altamente interdependientes, que son particularmente vulnerables a crisis globales.

### **3. Un giro hacia al proteccionismo y el nacionalismo en momentos de crisis**

La pandemia del Covid-19 ha echado luz sobre las falencias del proceso de globalización, pero también ha sido un duro recordatorio sobre la inherente naturaleza de los Estados, particularmente en momentos de crisis, lo cual genera nuevas dudas precisamente sobre la sostenibilidad del modelo de comercio internacional actual.

Como se mencionó anteriormente, al inicio de la crisis sanitaria, hubo un enorme grado de incertidumbre sobre la gravedad del virus y la reacción de las economías, por lo que varios Gobiernos nacionales optaron por priorizar sus propias necesidades, tomando medidas extremas, como la restricción a la exportación de diversos productos médicos destinados a la atención de esta crisis sanitaria. En marzo de 2020, por ejemplo, autoridades alemanas impidieron la exportación de aproximadamente 240,000 mascarillas a Suiza; ese mismo mes, el Gobierno francés restringió el envío de millones de mascarillas al Servicio Nacional de Salud del Reino Unido, y China, por su parte, bloqueó la exportación de diversos productos médicos, particularmente a Estados Unidos. Para finales de marzo, 54 Gobiernos habían implementado algún tipo de restricción a la exportación de diversos productos, como mascarillas, medicinas y ventiladores, entre otros (Evenett, 2020).

La llegada de la crisis no solo puso a prueba el comportamiento de los países de la comunidad internacional, sino también la efectividad de entidades creadas precisamente para fomentar la cooperación y enfrentar este tipo de retos. Uno de los casos más relevantes de esta problemática lo experimentó la Unión Europea (UE) —modelo sin parangón del multilateralismo en el siglo XXI— y el Centro Europeo

para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC por sus siglas en inglés). El ECDC inicialmente subestimó la severidad de la crisis e incluso manifestó que la probabilidad de que el virus se extendiera por el continente era entre baja y moderada. Cuando estalló la crisis y quedaba claro que estábamos frente a una pandemia en plena expansión, tuvo dificultades para llevar adelante una respuesta coordinada entre los países miembros de la UE e incluso para obtener información actualizada de los países de manera periódica (Deutsch, 2020).

Uno de los primeros países europeos en verse afectado por la pandemia fue Italia, cuyo Gobierno solicitó ayuda de Bruselas para el aprovisionamiento de productos médicos (Boffey, 2020). Dicho pedido, sin embargo, no fue atendido con la urgencia que se esperaba, ya que los países miembros optaron por priorizar sus futuras necesidades ante una posible escasez de productos médicos esenciales.

La inacción inicial por parte de la UE sorprendió a las autoridades italianas y a muchos observadores, toda vez que el proceso de integración europeo había logrado consolidar la acción colectiva de sus países miembros en diversos ámbitos. Al respecto, el Representante Permanente de Italia ante la Unión Europea lamentó la respuesta europea y afirmó que la UE debía concentrarse en acciones concretas y efectivas, más que en realizar coordinaciones y consultas. Asimismo, criticó la actitud de los demás países miembros que, según él, prácticamente ignoraron el llamado de la Comisión Europea para brindar apoyo a su país (Massari, 2020). Si bien los países europeos eventualmente atendieron el pedido de Italia, es importante destacar que China, Rusia e incluso Cuba enviaron apoyo antes que ellos (Poggioli, 2020). Esta respuesta tardía fue ampliamente criticada e incluso llevó a la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, a ofrecer disculpas al pueblo italiano durante un discurso ofrecido ante el Parlamento Europeo en abril de 2020.

El caso italiano no fue el único. Otro punto de discrepancia fue el tema de la emisión conjunta de instrumentos financieros de deuda denominados “corona bonos”, con el objeto de mutualizar la deuda entre todos los países y ayudar a aquellas economías con calificaciones crediticias menos atractivas y así paliar los efectos devastadores de la crisis económica. Pese a esta situación apremiante, los países miembros de la UE tardaron meses en llegar a un consenso, debido a la oposición de un grupo de países con buenas calificaciones



crediticias, renuentes a tener que asumir parte del riesgo de otras economías menos sólidas.

La crisis sanitaria ha revelado las limitaciones del multilateralismo—inclusive en el marco de proyectos consolidados como la UE—para actuar de manera efectiva en momentos de crisis. Si bien la UE eventualmente aprobó una norma para impulsar un mayor nivel de cooperación entre Estados comunitarios en la venta de productos médicos (Comisión Europea, 2020), la falta de una respuesta rápida y contundente inicial dejó descontentos a muchos. De acuerdo al *European Council on Foreign Relations*, el 47% de la población europea calificó de irrelevante el papel de este bloque durante la crisis sanitaria. Y en Italia, el primer país afectado por la pandemia, el efecto ha sido un rebrote de tendencias euroescépticas, marcado por la creación en julio de 2020 del partido Italexit, que tiene como objetivo central la salida de Italia de la UE.

Es cierto que hoy la mayoría de los países de la comunidad internacional ha enfatizado la necesidad de establecer una respuesta coordinada para enfrentar la pandemia, incluyendo esfuerzos dirigidos a asegurar el acceso universal a una eventual vacuna contra el Covid-19 y a bajo costo. Sin embargo, dichos esfuerzos han venido después de una reacción proteccionista y aislacionista inicial de varios países. Es decir, en un primer momento, cuando existía mayor incertidumbre sobre el impacto que tendría la crisis sanitaria, varios Gobiernos nacionales optaron por ignorar cualquier pretensión de multilateralismo y cooperación, en favor de priorizar sus intereses nacionales, lo cual lleva inevitablemente a pensar que, de llegar otra catástrofe en el futuro, la reacción sería la misma.

#### **4. *Slowbalization* y el desarrollo de cadenas de suministro resilientes**

La paralización temporal del comercio internacional, junto con la reacción proteccionista inicial de algunos países al inicio de la pandemia, ha llevado a varias economías y empresas a evaluar la reorientación de sus cadenas de suministro globales (Bown, 2020), alejándolas de *hubs* ubicados en China y trasladándolas a sus países o a países vecinos, con el objeto de prevenir interrupciones en la producción de bienes de primera necesidad frente a futuras crisis globales (Organización Mundial del Trabajo, 2020), ya que en

la medida que la producción se encuentre más consolidada se podrá superar de mejor manera las dificultades presentadas en situaciones como la vivida recientemente.

Esta tendencia inevitablemente, tendrá el efecto de ralentizar el proceso de globalización, toda vez que se busca reducir la dependencia de mercados externos. Esto no solo incluiría la reestructuración de cadenas de suministro, sino también posibles restricciones a bienes de primera necesidad, incluyendo alimentos, lo cual podría tener repercusiones graves para países que dependen de la importación de dichos productos (Espitia et al, 2020).

Ahora bien, es importante precisar que, incluso antes de la llegada de la crisis sanitaria, la economía mundial ya venía experimentando una ralentización del comercio internacional, conocida también como “slowbalization”. Durante los últimos años, se ha registrado una desaceleración en diversos indicadores clave; entre 2008 y 2018, por ejemplo, el impacto del comercio en el Producto Bruto Interno (PBI) mundial se redujo de 61% a 58%; de igual modo, entre 2007 y 2018, la inversión extranjera directa disminuyó de 3.5% del PBI mundial a 1.3%; asimismo, las cadenas de producción y las importaciones intermedias también han registrado una disminución notable en los últimos años (Economist, 2020). Este fenómeno ha sido impulsado en gran medida por la propia China que, como parte de su plan estratégico “China 2025”, viene reorientando su economía hacia un modelo menos dependiente de la exportación masiva de bienes baratos para enfocarse en bienes de mayor valor y de alta tecnología (Economy, 2018). Estados Unidos, por su parte, también ha adoptado una postura más proteccionista, particularmente frente China, con el objeto de revertir el proceso de desindustrialización que ha venido experimentando desde hace algunas décadas (Stiglitz, 2017).

Sin embargo, diversos analistas coinciden en señalar que la pandemia del Covid-19 tiene el potencial de acelerar aún más el proceso de “slowbalization”, con lo cual se avizoran cambios en las relaciones económicas internacionales en el corto y mediano plazo. Estos cambios presentarán nuevos retos y oportunidades para países como el Perú, que durante las últimas décadas han basado su desarrollo en la exportación de productos y la apertura de nuevos mercados, pero que ahora tendrán que evaluar otras estrategias de desarrollo frente a futuras crisis globales similares.

## 5. Una nueva mirada a la creación de ejes de desarrollo regionales

El Perú, como potencia regional emergente, se ha posicionado como un país abierto al mundo, al multilateralismo y a la globalización. Nuestra política exterior, en consonancia con esta estrategia, ha impulsado activamente la participación de nuestro país en diversos procesos de integración, así como en la apertura de mercados y la promoción del comercio y de las inversiones. Aún en un escenario de ralentización de la globalización, el Perú no debe abandonar dicha estrategia, toda vez que se mantiene como una de las principales vías hacia la reactivación económica nacional, al menos en el corto plazo.

Sin embargo, sería un error ignorar las lecciones que nos va dejando la pandemia del Covid-19, así como las tendencias que vienen desarrollándose en el mundo, particularmente en cuanto al reordenamiento de las cadenas de suministro y el establecimiento de nuevos hubs industriales nacionales o regionales. Nuestra política exterior, por lo tanto, debe analizar nuevas estrategias para fomentar el desarrollo e impulsar la creación de cadenas de suministro en el país. Para ello, debemos redoblar nuestros esfuerzos para afianzar los vínculos con nuestros socios más cercanos, con una especial atención a los procesos de integración a nivel bilateral y fronterizo.

Desde 2007, el Perú ha sido un participante activo en iniciativas dirigidas a fortalecer la integración, en particular con nuestros países vecinos, a través de la celebración de encuentros presidenciales y Gabinetes Binacionales. Dichas reuniones constituyen un espacio de diálogo político, coordinación intersectorial de políticas públicas y de cooperación bilateral que han permitido el desarrollo una agenda amplia que promueve el diseño de iniciativas conjuntas dirigidas a impulsar el desarrollo, particularmente en las zonas de frontera. Asimismo, a través de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas, contamos con el marco legal para orientar la gestión pública de manera articulada a fin de diseñar y ejecutar una política de desarrollo e integración fronteriza con los países vecinos.

Dichos encuentros han logrado resultados tangibles en diversas áreas, como las telecomunicaciones, salud, educación, turismo, entre otros. Asimismo, al ser de carácter bilateral, ha facilitado la coordinación entre autoridades sectoriales para la coordinación de políticas y el diseño de proyectos de desarrollo en las zonas fronterizas. En un

mundo post-pandemia, el Perú debería aprovechar los encuentros presidenciales y Gabinetes Binacionales para impulsar iniciativas concretas dirigidas a la creación de ejes de desarrollo con nuestros vecinos y el establecimiento de mercados regionales verdaderamente integrados. Como parte de estos esfuerzos, debemos dar especial atención a la producción de aquellos bienes que son estratégicos para atender futuras crisis sanitarias, además de promover el desarrollo de la ciencia y tecnología.

Lograr estos objetivos será fundamental para minimizar el impacto económico que tendría una futura pandemia o crisis mundial similar, toda vez que la existencia de mercados y *hubs* regionales reduciría nuestra dependencia de mercados y proveedores externos y, por ende, de las incertidumbres de la economía internacional.

La pandemia del Covid-19 ha demostrado las vulnerabilidades del proceso de globalización, así como las limitaciones del multilateralismo para actuar de manera rápida y efectiva frente a crisis. Ningún país va a poder afrontar estas crisis solo, ni podrá aislarse por completo del resto del mundo; sin embargo, sí es posible desarrollar mecanismos que puedan reducir la exposición a crisis externas. La coyuntura actual, por lo tanto, si bien representa un enorme desafío para el Perú, debe ser vista también como una oportunidad para fortalecer la integración con nuestros principales socios y, en particular, con nuestros vecinos, y con ello estar mejor preparados la próxima vez estalle una nueva crisis mundial.

## Bibliografía

- Baldwin, R., & Weder di Mauro, B. (Eds.). (2020). *Economics in the Time of COVID-19*. CEPR Press.
- Banco Mundial. (2020). *Global Economic Prospects, June 2020*. Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-1-4648-1553-9.
- Boffey, D. (2020, 11 de marzo). Italy criticises EU for being slow to help over coronavirus epidemic. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/11/italy-criticises-eu-being-slow-help-coronavirus-epidemic>
- Bown, C. (2020, 28 de abril). COVID-19 Could Bring Down the Trading System. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-28/covid-19-could-bring-down-trading-system>
- Comisión Europea. (2020, 27 de mayo). El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_940)

- Decreto Supremo No 019-2018-RE de 2018 (17 de junio), por el cual se aprueba la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas. *El Peruano* No 14545.
- Deutsch, J. (2020, 18 de octubre). Coronavirus exposes flaws with EU's infectious disease agency. *Político*. <https://www.politico.eu/article/coronavirus-flaws-with-european-centre-for-disease-prevention-and-control/>
- Economy, E. (2018). *The third revolution: Xi Jinping and the new Chinese state*. Oxford University Press.
- Evenett, S. (2018). Sicken Thy Neighbour: The Initial Trade Policy Response to COVID-19. *The World Economy Volumen 43* (Edición 4), 1-19. DOI: 10.1111/TWEC.12954.
- Espitia, A., Rocha N., & Ruta, M. (2020, Mayo). Covid-19 and Food Protectionism: The Impact of the Pandemic and Export Restrictions on World Food Markets. *World Bank Group, Policy Research Working Paper* 9253.
- Globalisation has faltered. (2019, 24 de enero). *The Economist* <https://www.economist.com/briefing/2019/01/24/globalisation-has-faltered>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020, Octubre). *Encuesta mensual del sector servicios* No 10.
- Ivanov, D. (2020). Predicting the impacts of epidemic outbreaks on global supply chains: A simulation-based analysis on the coronavirus outbreak (COVID-19/SARS-CoV-2) case. *Esevier Transportation Research Part E* 136 (101922). <https://doi.org/10.1016/j.tre.2020.101922>
- Jones, M., Marty, A. y Mas-Coma, S. (2020, junio) COVID-19 and globalization. *One Health Volumen 9*, 1-4. <https://doi.org/10.1016/j.onehlt.2020.100132>
- Lanng, C. y Lin, J. (2020, 06 de mayo). Here's how global supply chains will change after COVID-19. *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/this-is-what-global-supply-chains-will-look-like-after-covid-19/>
- Massari, M. (2020, 10 de marzo). Italian ambassador to the EU: Italy needs Europe's help. *Político*. <https://www.politico.eu/article/coronavirus-italy-needs-europe-help/>
- McKibbin W., y Roshen F. (2020, Mayo). The economic impact of COVID-19. En R. Baldwin y B. Weder di Mauro (Eds.), *Economics in the Time of COVID-19* (pp. 45-51). Londres: CEPR Press.
- Organización de las Naciones Unidas. (2020, 21 de abril). As famines of "biblical proportion" loom, Security Council urged to "act fast". <https://news.un.org/en/story/2020/04/1062272>
- Organización Mundial del Trabajo. (2020, junio). The effects of COVID-19 on trade and global supply chains. *Research Brief*.
- Poggioli, S. (2020, 25 de marzo). For help on coronavirus, Italy turns to China, Russia and Cuba. *National Public Radio*. <https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/03/25/821345465/for-help-on-coronavirus-italy-turns-to-china-russia-and-cuba?t=1585572391993>
- Sforza, A., y Steininger, M. (2020, Mayo). Globalization in the Time of COVID-19. *CESifo Working Papers No. 8184*.

Shih, W. (2020, Septiembre-octubre). Global Supply Chains in a Post-Pandemic World. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2020/09/global-supply-chains-in-a-post-pandemic-world>

Stiglitz, J. (2017). *Globalization and its discontents revisited: Anti-globalization in the era of Trump*. W.W. Norton & Company.

# Consecuencias de la Pandemia de COVID-19 en el Comercio Internacional. Los Retos del Perú y su Política Exterior

**R**oberto Javier Rodríguez Salinas

Alumno del Máster en Relaciones Internacionales y Migraciones de la Universidad de Cádiz, España. Bachiller por la Facultad de Artes Contemporáneas de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Se graduó de dicha institución con los premios al Primer Puesto de la universidad y a la Excelencia Académica. Se especializa en temas de diplomacia económica, derecho internacional público y democracia en Europa occidental.

## Resumen

Uno de los sectores más afectados por la pandemia de COVID-19 ha sido el comercio internacional de bienes, debido a la interrupción de la producción y el transporte en los principales mercados mundiales. En el presente artículo se describe el panorama actual del comercio internacional a nivel global, en América Latina y en el Perú. Seguidamente, se identifican los posibles escenarios para el sector tras la pandemia y se analizan las vulnerabilidades y deficiencias del Perú ante estos escenarios. Finalmente, se proponen lineamientos generales para la participación de la política exterior en la reactivación económica y comercial.

**Palabras clave:** comercio internacional; cadena de suministro; exportaciones; relocalización; política exterior; diplomacia económica.

## Abstract

One of the most affected sectors during the COVID-19 pandemic has been the international trade in goods, due to the halt of production and transport at the main world markets. This article describes the current state of international trade at a global level, in Latin America, as well as in Peru. Thereafter, it identifies possible scenarios in trade following the pandemic, along with the flaws Peru will need to face. Finally, general recommendations for the participation of Peruvian foreign policy in the economic and commercial reactivation are proposed.

**Key Words:** international trade; supply chain; exports; reshoring; foreign policy; economic diplomacy.

## 1. Introducción

La pandemia originada por el brote del virus del COVID-19 ha tenido severos efectos globales a nivel político, social, económico, sanitario y comercial durante el 2020. Desde fines de enero, mes en el que la Organización Mundial de la Salud (OMS) establece las primeras acciones para identificar y contener las primeras infecciones del nuevo virus, se observa una paralización parcial de la mayoría de las actividades económicas en todo el mundo.

En esa línea, uno de los sectores más afectados es el comercio internacional, el cual arrastra deficiencias y cifras negativas desde antes de la pandemia. Aún siguen latentes las confrontaciones entre Estados Unidos y China en medio de la llamada guerra comercial, la aplicación indiscriminada de los aranceles y el proteccionismo comercial, así como la caída de precios de las materias primas y el petróleo. Si a esta situación se suman las inmovilizaciones sociales o cuarentenas decretadas en gran parte de los países, especialmente, en aquellos territorios clave para la producción de bienes y la cadena de suministros, se obtiene un escenario que dificulta notablemente el intercambio comercial. Asimismo, la necesidad de abastecimiento de medicinas, material médico y equipos de protección se presenta como un agravante en un contexto en el que la demanda es más grande que la oferta.

Por ende, la interrupción del comercio afecta profundamente el crecimiento económico en un sistema internacional globalizado e interdependiente, especialmente en aquellos países que dependen en



gran medida del comercio para el financiamiento de los proyectos públicos y sociales que tanto urgen en esta coyuntura. En ese sentido, América Latina y el Perú, a pesar de los esfuerzos de décadas por impulsar el comercio intrarregional y proyectarse hacia el resto del mundo mediante tratados y acuerdos comerciales, han sido particularmente afectados debido al alto grado de dependencia con respecto a economías como China y Estados Unidos, además de la poca diversificación productiva y una infraestructura deficiente.

El presente trabajo tiene como objetivo describir el panorama del comercio internacional en el contexto del COVID-19. Para fines de la investigación, se tomará en cuenta solo el comercio de bienes, pues, a diferencia del sector servicios, involucra medios físicos de transporte y almacenamiento. Asimismo, otro objetivo es identificar las vulnerabilidades del Perú y los retos que debe plantearse la política exterior peruana para reactivar el comercio y afianzar la imagen del país ante los futuros desafíos de la nueva normalidad.

## **2. Panorama del Comercio Internacional Durante la Pandemia de COVID-19**

### ***2.1. A Nivel Global***

Con el fin de contener la transmisión del coronavirus, ya sea transfronteriza o comunitaria, la mayoría de los gobiernos alrededor del mundo implementaron medidas que restringen el libre tránsito, las actividades laborales y comerciales, y en general, toda actividad que implique un alto riesgo de contagio. Estas medidas implican el cierre temporal o definitivo de fábricas, la cancelación de compras y transacciones pactadas, así como la paralización parcial del transporte marítimo y aéreo de mercancías y pasajeros. Era de esperarse que tal situación condujera a un preocupante descenso del comercio internacional. El segundo trimestre del 2020 reporta una caída en el comercio de mercancías de 18.5% con respecto al mismo período del año anterior, mientras otros estimados elevan la cifra a 20% y hasta 32% para todo el año (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [DAES], 2020). En esa línea, estas estimaciones son acordes al crecimiento negativo del PBI mundial proyectado en -4.4% para este año.

Llama la atención la proyección para las economías más importantes del mundo, en las cuales se avizora una contracción significativa para Estados Unidos (-4,3) y la zona del euro (-8.3), pero no para China, la única entre las economías avanzadas y de mercados emergentes que tendría un ligero crecimiento de 1.9% (FMI, 2020). La situación favorable para el país asiático en medio de una crisis económica tan aguda responde a causas simples. En primer lugar, al ser el primer país que enfrentó la crisis sanitaria, también fue el primero en reabrir sus fronteras y reactivar su economía a inicios de marzo, mientras que el resto del mundo apenas empezaba a reconocer la gravedad de la epidemia y trataba de implementar planes de respuesta contra reloj. Segundo, a medida que la OMS y las autoridades nacionales de salud instaban a la población a trabajar remotamente y utilizar equipos de protección, la demanda de mascarillas, material médico y artículos electrónicos y de oficina creció dramáticamente. En consecuencia, China, como primer país manufacturero y exportador, vio la oportunidad de suplir la demanda que otros mercados no podían satisfacer (Bradsher, 2020).

La dinámica comercial pujante se evidencia, por ejemplo, en la actividad carguera marítima, que mostró una caída de 8% a mayo del 2020 con respecto al año anterior, un resultado menos severo que durante la crisis financiera del 2008. No obstante, el sector portuario, aéreo y las cadenas de suministro globales encontraron serias dificultades para continuar operando al inicio la pandemia. Esto se debe principalmente a la falta de personal, proveedores y equipos de protección, y los problemas de liquidez de las empresas de transporte. Además, durante las primeras semanas de cuarentena generalizada, un gran número de contenedores se quedaron estancados en puertos chinos, lo cual ocasionó una escasez de estos. Todos estos factores condujeron al incremento de hasta dos dígitos de las tarifas de transporte aéreo y marítimo, especialmente de aquellas que cubren rutas fundamentales para el comercio entre Asia, Europa y Estados Unidos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2020).

Asimismo, una propuesta que se ha mencionado a menudo durante la crisis es la relocalización de las cadenas de producción o reshoring. Debido a que miles de compañías, especialmente norteamericanas, dependen fuertemente de los componentes y la mano de obra chinos, estas compañías actualmente evalúan reubicar sus procesos de producción en sus países de origen u otros cercanos. En teoría, el

reshoring ayudaría a disminuir el riesgo de paralización productiva ante futuros eventos similares a la pandemia, además de simplificar la cadena de distribución y acortar distancias. No obstante, este proceso implicaría un costo de mano de obra significativamente más alto.

## ***2.2. En América Latina y el Caribe***

Es importante observar las cifras del comercio en América Latina, a fin de tener una referencia más cercana y realista del sector en el contexto actual. En abril del 2020, la región registró un descenso de aproximadamente 20% en las exportaciones de bienes, y de casi 30% en las importaciones (DAES, 2020). Pese a la variación negativa, el desempeño latinoamericano está por encima de otras regiones, especialmente en el sector exportador. Además, las cifras obtenidas en la región son notoriamente heterogéneas, pues dependen de la zona comercial y/o geográfica y de las especializaciones productivas. Por un lado, los países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se especializan en la exportación de soja y carne vacuna a China, productos de gran demanda que lograron amortiguar el descenso de las exportaciones en el grupo (-11.7%). Por otro lado, los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) registraron como grupo la mayor caída de las exportaciones en la región (-23%), debido a su fuerte dependencia de los productos mineros y energéticos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020). En el caso de Perú, el cobre representa el 30.4% de las exportaciones totales (Gestión, 2019). Dada la naturaleza de la crisis sanitaria y el reajuste en la demanda de ciertos bienes, es evidente que aquellas economías con una mayor diversificación productiva se verán más favorecidos durante la crisis que aquellos dedicados principalmente a un sector como la minería y los hidrocarburos.

## ***2.3. En el Perú***

Del mismo modo, el análisis individual de las cifras de comercio internacional del Perú permitirá obtener un panorama más completo de la participación del país en el mercado global. Entre enero y agosto del 2020, las exportaciones tradicionales peruanas registraron una caída de 25.7%, mientras que las no tradicionales descendieron en 17% (El Comercio, 2020). En esa línea, los envíos más afectados fueron los de cobre (-64%), petróleo y gas natural (-64%) y textiles (-27%). Por el contrario, existen productos no tradicionales que registraron valores sorprendentemente positivos como la palta (40%), los arándanos

(43%) y productos pesqueros para consumo humano directo (7%). Asimismo, el conjunto de envíos tradicionales entre enero y agosto constituye un importante valor total de US\$ 7,333 millones. Se observa que, a pesar de la caída general de las exportaciones, especialmente en el sector minero, Perú se mantiene como uno de los principales proveedores regionales de productos agrícolas para importantes mercados internacionales como Estados Unidos, China, Europa y países vecinos como Chile, Colombia y Ecuador. Del mismo modo, las importaciones se ven afectadas por la contracción de los precios y la demanda interna, por lo que se espera que la balanza comercial para este año ascienda a US\$ 5,540 millones, una caída de 21.3% con respecto al 2019 (Sociedad de Comercio Exterior del Perú [COMEXPERÚ], 2020).

Dado que solo las exportaciones de bienes y servicios representan alrededor del 23.9% del producto bruto interno (PBI) de Perú, una caída tan pronunciada como la del 2020 afectaría fuertemente la economía nacional con cifras no vistas desde hace casi 30 años. En esa línea, el Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024 proyecta una contracción del PBI de 12% en el 2020, debido al pobre desempeño económico del primer semestre; no obstante, se espera que el segundo semestre la economía muestre un crecimiento acelerado que culminaría en cifras positivas para el 2021 (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2020).

### **3. Perspectivas del Comercio Internacional Post-COVID**

#### ***3.1. Perspectiva Global***

Las expectativas respecto a la recuperación de la economía disminuyen producto de la incertidumbre alrededor de la fecha de distribución de las vacunas contra el COVID-19, además de la eventual llegada de una segunda ola de contagios en un gran número de países. En consecuencia, las tendencias del comercio internacional que antes de la pandemia empezaban a perfilarse se acelerarán.

En primer lugar, debido a los problemas sanitarios, de seguridad y logísticos vistos durante el 2020, es altamente probable que el mundo se incline hacia una economía y un comercio más regional y menos interdependiente (CEPAL, 2020). No obstante, argumentando la

defensa de los intereses nacionales, los gobiernos y el sector privado pueden optar por medidas arriesgadas e incluso contraproducentes en el largo plazo. Una de ellas es el mencionado *reshoring*, el cual se perfila como una de las principales tendencias en los próximos años. En esa línea, un estudio del Bank of America (2020) reveló que las compañías que conjuntamente constituyen el 80% de 12 industrias globales<sup>1</sup> ya habían empezado a relocalizar sus centros de producción y cadenas de suministro.

Pese a la lógica simple detrás del *reshoring*, es importante reconocer que este no solo consiste en reemplazar mano de obra extranjera por local, sino que la nueva fuerza laboral debe adaptarse a la automatización y la robotización de la producción. En ese sentido, si bien los puestos de trabajo vuelven al país de origen de la compañía, la mano de obra debe contar con una preparación y entrenamiento más avanzado, lo cual se traduce en costos mayores de capacitación y remuneración, y en períodos de prueba y adaptación largos.

En segundo lugar, la crisis actual conduciría a una mayor división entre los grandes bloques económicos, en desmedro de las instituciones internacionales y el multilateralismo. Se afirma que el sistema internacional de comercio ha sufrido un deterioro notable en los últimos años, debido principalmente a la implementación unilateral de aranceles y las medidas proteccionistas entre las principales economías. A esto se suman los intentos por desacreditar el papel de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como el organismo regulador del comercio internacional. Esto se evidencia, por ejemplo, en la insistencia de la administración Trump por bloquear la designación de nuevos miembros del Tribunal de Apelaciones, el cual es un elemento fundamental del sistema de solución de diferencias de la OMC.<sup>2</sup> Por estas razones, es de suma importancia que las economías entablen nuevamente rondas de diálogo con el fin de adaptar las reglas del comercio a la nueva realidad, teniendo como último fin asegurar la continuidad del comercio y las cadenas de suministro en condiciones sanitarias óptimas. En esa línea, dicho diálogo debe darse en el marco de los organismos constituidos para dicho fin, es decir, la OMC.

### ***3.2. Vulnerabilidades y Perspectivas en el Perú***

La crisis sanitaria y económica mundial encuentra al Perú en una etapa de crecimiento económico retraído (2.2% en el 2019), y en el

plano político, en un período electoral acompañado de inestabilidad causada por las pugnas entre los poderes ejecutivo y legislativo y los escándalos de corrupción. De esta manera, los esfuerzos por corregir las serias deficiencias de infraestructura y servicios públicos no han sido suficientes. En ese sentido, el país presenta subsanar estas vulnerabilidades para repotenciar el comercio con otros mercados internacionales.

Primero, se habla de la alta dependencia de la minería metálica para mantener una balanza comercial positiva, puesto que el sector representa el 60% de las exportaciones totales. En los últimos cinco años se evidenció el riesgo de depender de este sector con la caída de los precios de los *commodities*, propiciado por el crecimiento ralentizado de China<sup>3</sup> y la guerra comercial de este país con Estados Unidos. La pandemia reveló que el Perú, debido a su privilegiada geografía y sus recursos agrícolas, debe impulsar una mayor diversificación productiva y exportadora. En esa línea, el Grupo Banco Mundial (2019) estima un aporte de la agricultura 11.3% al PBI; no obstante, el gasto público para dicho sector se ha mantenido por debajo de 1% del producto interno en los últimos diez años. Por ello, se identifican diversas vulnerabilidades como la baja innovación y escasez de tecnología en los procesos agrícolas, la falta de conectividad y acceso al mercado para los agricultores, además de la falta de asesoría e investigación por parte del sector público. Una eventual mejora e inversión en estos puntos conducirá al aumento de la productividad en la agricultura y a la mejora de condiciones e ingresos para las familias agricultoras peruanas. En ese sentido, la agricultura está estrechamente relacionada con la reducción de la pobreza.

Segundo, existe una gran brecha de infraestructura de transporte, servicios públicos y comunicaciones. El Perú radica en el puesto 88 de Infraestructura en el Reporte de Competitividad Global 2019 del Foro Económico Mundial, la posición más baja entre los países de la Alianza del Pacífico (Schwab, 2019). Además de la infraestructura educativa, de agua y electricidad, la más concerniente al comercio internacional es la infraestructura de transporte marítimo, aéreo y vial. Por ello, es importante que, de acuerdo con el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, se ejecuten proyectos como el Terminal Portuario Multipropósito de Salaverry (La Libertad), el cual facilitará la exportación de productos agrícolas de la costa norte, sierra y selva, aliviando la carga del puerto del Callao. De igual manera, la ampliación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez

es de suma importancia, ya que dicho terminal maneja el 93% de la carga y el 64% del tráfico de pasajeros a nivel nacional (MEF, 2019). Entonces, estos proyectos le permitirán al Perú posicionarse como un *hub* logístico y comercial a nivel regional, permitiendo cumplir el objetivo de ser el principal nexo entre América Latina y la región Asia-Pacífico.

Por último, es necesario contar con procedimientos y trámites modernos, adaptados a esta nueva realidad. Las medidas sanitarias actuales obligan al aparato público y privado a migrar a sistemas digitales, lo cual exige un soporte tecnológico avanzado y confiable. De esta manera, el control aduanero, portuario y sanitario de los bienes entrantes y salientes se podrá realizar minimizando el riesgo de contagio y disminuyendo costos y tiempo.

#### **4. Implicancias y Retos para la Política Exterior del Perú**

La promoción de oportunidades de comercio, inversión y turismo son parte de las funciones de la política exterior peruana, pues se incluye como parte de los Objetivos Estratégicos Institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por esta razón, la reactivación económica mediante la recuperación del comercio exterior debe configurarse como una prioridad para la Cancillería peruana en los siguientes meses. Dicha tarea es factible gracias a la adopción de la diplomacia económica en la última década como un instrumento permanente para establecer y profundizar relaciones diplomáticas y económicas con otros estados. En esa línea, la diplomacia económica se define como el uso de las relaciones entre gobiernos y la influencia estatal para hacer posible el comercio internacional y la inversión (Moons & Bergeijk, 2017). Este instrumento es de suma relevancia en el contexto político y económico actual, puesto que permite al país proveer de información transparente, privilegiada e imparcial a los principales socios comerciales, y a aquellos interesados en establecer un vínculo comercial directo.

Como se evidencia en los últimos dos años, el clima de inestabilidad política e institucional afectan la predictibilidad y seguridad jurídica para las inversiones y el comercio. En ese sentido, es responsabilidad de la política exterior y sus órganos trabajar por afianzar la imagen del Perú como un país seguro, estratégico y moderno para el intercambio

comercial, más allá del contenido ideológico de cada gobierno o las propuestas de cada legislación. Asimismo, la crisis sanitaria obligará a los mercados a adoptar condiciones no negociables para el comercio de bienes y servicios. Estas condiciones involucran la implementación de controles sanitarios estrictos, la simplificación y virtualización de trámites, y un intercambio fluido de información entre estados. En vista de ello, los gabinetes binacionales, considerados como mecanismos básicos de diálogo bilateral, son la plataforma ideal para reforzar los vínculos comerciales con los países vecinos y coordinar la implementación de estas nuevas condiciones. Además, la necesidad de continuar con el diálogo bilateral se fundamenta en el pobre desempeño del comercio intrarregional en América Latina (40% del total de exportaciones), comparado con otras regiones como la Unión Europea (75%) y Asia Este y el Pacífico (80%). Estas cifras resultan contradictorias si se tiene en cuenta que un gran porcentaje de los acuerdos comerciales en la región se da entre sus propios miembros (Banco Mundial, 2019). Debido a las proyecciones sobre un comercio post-COVID más regionalizado, resulta evidente que una mayor integración regional, partiendo de un diálogo binacional fluido, es necesaria para la recuperación del comercio en el Perú.

Del mismo modo, la Alianza del Pacífico y la CAN se mantienen como los espacios de cooperación e intercambio comercial regional por excelencia. Respecto al primero, este ha demostrado con éxito moderado ser un espacio de integración profunda entre países exportadores con una ubicación estratégica y una cartera de productos y servicios variada. El Perú puede aprovechar más la cooperación técnica, la movilidad de profesionales y el intercambio de experiencias que le permitan nivelar su nivel productivo e industrial con respecto a los otros países del grupo.

La CAN, pese a ser objeto de críticas durante los últimos años, presenta oportunidades y retos para el comercio y desarrollo andinos. Como se observó, los países de la comunidad dependen en gran medida de las exportaciones mineras y de hidrocarburos, a pesar de contar con una riqueza biológica inmensa y productos con alto valor agregado. Mediante la identificación y producción de productos agropecuarios, pesqueros y manufacturas de alto valor, la CAN puede tener un mayor poder de negociación ante mercados internacionales. Para ello, debe ser una prioridad de la política exterior, y de los representantes peruanos en las instituciones andinas, concretar los proyectos de cooperación técnica-científica, de interconexión



vial y telecomunicaciones. En esa línea, el intercambio y desarrollo fronterizo también traen consigo riesgos que deben ser mitigados como el crimen transnacional organizado, el contrabando y, en adelante, la propagación de enfermedades como el coronavirus.

Por último, no menos importante para la política exterior es la búsqueda de mercados potenciales para las exportaciones peruanas. Debido a la cancelación de eventos masivos y ferias comerciales por el coronavirus, las estrategias de promoción comercial deben adaptarse al nuevo contexto. En esta situación, cobran mayor importancia las redes profesionales que supervisa cada representación diplomática y consular. Por ello, el seguimiento y planificación de actividades estratégicas, así como la participación en futuros eventos internacionales deben incluirse en un plan de acción exterior actualizado.

## 5. Conclusiones

En primer lugar, se evidencia que el comercio internacional ha sido severamente afectado debido a las restricciones sanitarias que derivaron en una paralización productiva y logística. Se afirma que el comercio global sufrió una caída de casi 20%, con bajas en casi todos los mercados. América Latina se suma a los resultados negativos, no obstante, con resultados mixtos según la zona y mercado intrarregional. Los países de MERCOSUR especializados en productos agrícolas muestran condiciones más favorables que los países andinos mineros. Asimismo, Perú cerraría el año con una balanza comercial apenas positiva, debido a la caída en las exportaciones de cobre e hidrocarburos.

En segundo lugar, se proyectan dos posibles escenarios para la economía y el comercio post-COVID. El primero hace referencia a un intercambio más regional, menos abierto e interdependiente. El segundo escenario continúa la línea de la crisis del multilateralismo y la adopción de medidas proteccionistas. Por ello, se afirma que el diálogo multilateral dentro de las organizaciones internacionales y foros designados es la mejor opción ante la gravedad de la crisis sanitaria. Respecto a las vulnerabilidades del Perú frente a la pandemia, se concluye que la dependencia de las exportaciones mineras presenta un riesgo moderado ante externalidades de fuerza mayor. Por ello, se sugiere promover una mayor diversificación productiva y

exportadora, priorizando el sector no tradicional agrícola y pesquero. De igual manera, la brecha de infraestructura, transporte y servicios representa un problema a resolver para mejorar el posicionamiento comercial y el desarrollo en el país.

Finalmente, se afirma que la política exterior participa directamente en las relaciones comerciales internacionales a través de la diplomacia económica. En esa línea, se sugiere que los órganos de acción exterior del Perú formulen estrategias adaptadas a la nueva normalidad, con el fin de afianzar la imagen del país como un hub regional comercial y logístico, gracias a su salida al Pacífico y su producción de alto valor agregado.

Pese al contexto actual que obliga a los gobiernos a defender los intereses nacionales, el intercambio comercial no debe quedar relegado. Como se evidenció este año, el intercambio de información en tiempo real y los envíos de equipos médicos y alimentos pueden salvar vidas. En consecuencia, en pos de la salud y el bienestar general, no hay ninguna frontera ni puerto que deba permanecer cerrado por más tiempo.

## Notas

1. Una industria global es aquella que tiene presencia en todos o casi todos los mercados del mundo. Por ejemplo, la industria de automóviles, la industria de seguros, entre otras.
2. Administraciones anteriores en Estados Unidos también bloquearon la designación de miembros del tribunal. El gobierno de Obama lo hizo en el 2011 y el 2016, alegando que la OMC había fallado en proteger los intereses americanos.
3. La tasa de crecimiento económico del Perú es más elástica al crecimiento de China que al de los países del G7. Eso quiere decir que Perú es más susceptible ante una variación porcentual de un punto en China.

## Referencias

- Banco Mundial (2019). *Semiannual Report of the Latin American and Caribbean Region. Trade Integration as a Pathway to Development?* Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32518/9781464815164.pdf>
- Bank of America (2020). *Global Equity Strategy. Tectonic shifts in global supply chains*. Recuperado de: [https://www.bofam.com/content/dam/boamlimages/documents/articles/ID20\\_0147/Tectonic\\_Shifts\\_in\\_Global\\_Supply\\_Chains.pdf](https://www.bofam.com/content/dam/boamlimages/documents/articles/ID20_0147/Tectonic_Shifts_in_Global_Supply_Chains.pdf)

## Consecuencias de la Pandemia de COVID-19 en el Comercio Internacional

- Bradsher, K. (2020). Trumps Tariffs? Coronavirus? China's Exports Are Surging Away. *New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2020/08/31/business/trumps-tariffs-coronavirus-china-exports.html>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística (6). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45877/1/S2000497\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45877/1/S2000497_es.pdf)
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2020). *World Economic Situation and Prospects: September 2020* (141). Recuperado de: <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-september-2020-briefing-no-141/>
- El Comercio (2020). Exportaciones profundizan su mal momento y cierran agosto con caída de 18,1%. *Diario El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/peru/exportaciones-profundizan-su-mal-momento-y-cierran-agosto-con-caida-de-181-segun-adex-nndc-noticia/?ref=ecr>
- Fondo Monetario Internacional (2020). *Perspectivas de la Economía Mundial, octubre de 2020*. Recuperado de: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020/>
- Gestión (2019). Exportaciones de cobre del Perú representan el 51.8% de envíos mineros entre enero y noviembre. Recuperado de: <https://gestion.pe/economia/exportaciones-cobre-peru-representan-51-8-envios-mineros-enero-noviembre-255770-noticia/?ref=gesr>
- Grupo Banco Mundial (2019). *Tomando impulso en la agricultura peruana*. Recuperado de: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/781561519138355286/pdf/Gaining-momentum-in-Peruvian-agriculture-opportunities-to-increase-productivity-and-enhance-competitiveness.pdf>
- Moons, S. & Bergeijk, P. (2017). Does Economic Diplomacy Work? A Meta-analysis of Its Impact on Trade and Investment. *World Economy*, 40(2), 336-368. doi: 10.1111/twec.12392
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). *COVID-19 and International Trade: Issues and Actions*.
- Schwab, K. (Ed.). (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. *World Economic Forum*. Recuperado de: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)
- Sociedad de Comercio Exterior del Perú (2020). *Proyecciones Actualizadas: Recuperación Condicionada* (1032). Recuperado de: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/proyecciones-actualizadas-recuperacion-condicionada>

### Normas y Documentos Legales

- Ministerio de Economía y Finanzas (2019). Decreto Supremo N° 238-2019-EF. *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*. Diario Oficial El Peruano, 28 de julio.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2020). *Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024*. Diario Oficial El Peruano, 28 de agosto.

# Desafíos de fondo y forma para la Diplomacia Peruana en tiempos de COVID-19

**José Joshua Curay Ferrer**

Segundo Secretario del Servicio Diplomático del Perú, actualmente presta servicios como Cónsul Adscrito del Perú en Bruselas y tiene un Máster en Integración Europea por la Universidad Libre de Bruselas – VUB.

---

## Resumen

El objetivo del presente documento es identificar las acciones que, como actor internacional, debería ejecutar el Perú frente a la pandemia de COVID-19. El texto tiene tres secciones: la primera analiza el contexto en el cual aparece el COVID-19; la segunda desarrolla el problema implícito de la pandemia como una crisis de confianza; y la última argumenta la proposición de acciones relacionadas al multilateralismo y a la digitalización. Concluimos que, ante el COVID-19, el Perú necesita de su diplomacia y esta necesita adaptarse a los medios digitales.

**Palabras clave:** COVID-19, pandemia, diplomacia, multilateralismo, desinformación, digitalización, OMS, China, EE. UU.

## Abstract

The objective of this document is to identify the actions which Peru should take, as an international actor, towards the COVID-19 pandemic. The text has three sections: the first section analyzes the context in which COVID-19 appears; the second section develops the implicit problem of the pandemic as a crisis of confidence; and the last section displays the arguments for actions related to multilateralism and digital media. We conclude that, in order to cope with COVID-19, Peru needs its diplomacy, while it needs to be more digital.

**Key Words:** COVID-19, pandemic, diplomacy, multilateralism, disinformation, digitalisation, WHO, China, USA.

## 1. Introducción

**E**l COVID-19 es uno de los mayores retos en la historia de la humanidad. Al 18 de octubre del 2020, registra más de 39 millones de casos confirmados, incluyendo más de un millón de decesos (Organismo Mundial de la Salud [OMS], 2020a). Sus efectos lo han convertido de una crisis sanitaria a una crisis socioeconómica de alcance global.

Su aparición se da en un contexto que se puede resumir en tres grandes tendencias: la primera es el deterioro del sistema internacional actual, enmarcado en el conflicto entre las dos principales potencias, EE. UU. y China; la segunda es el proceso de digitalización a nivel global; y, la tercera es la aparente democratización de la información. La pandemia está generando un cierto grado de agudización de estas tendencias provocando una crisis de confianza que atenta no solo contra el desarrollo de la vacuna -que debe ser vista como un bien público global; sino, también, contra la legitimidad de nuestras instituciones.

El Perú necesita afrontar este desafío teniendo en cuenta sus intereses nacionales y tradición internacional a favor del multilateralismo, la paz, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible (cuestiones de fondo); así como las características de un mundo cada vez más interconectado y digital (cuestiones de forma).

Por lo tanto, ante la pandemia de COVID-19, la proyección peruana, que se formula a partir de equipos multidisciplinarios, no solo requiere la presencia de científicos y profesionales de la salud; sino, también —ahora más que nunca— una visión diplomática que comprenda el contexto internacional y que, además, se adapte a este mundo interconectado, encarando satisfactoriamente el desafío digital ¿por qué ahora más que nunca? este artículo tratará de responder a esta pregunta.

## 2. La llegada del COVID-19: las 3D

### *1era D: Deterioro del sistema internacional actual*

El incomparable nivel de interconexión actual es responsable de la complejidad de los actores internacionales (Estados, organismos

internacionales, empresas transnacionales, ONG, grupos terroristas, crimen organizado) que tienen, por un lado, diferentes intereses y prioridades; y, por otro, distintas capacidades para satisfacer esos intereses. Los intereses de cada actor también varían dando como resultado un espectro de interacciones que pueden ir desde la cooperación hasta el conflicto. El sistema internacional actual, que se basa en instituciones y reglas de corte liberal (liderado por EE. UU.), ha venido dando cierto orden a estas interacciones a través de diversos regímenes internacionales sean de índole económico, medioambiental, de seguridad, de ciencia y tecnología, entre otros. Sin embargo, las nuevas capacidades de países emergentes, como China, les permiten contestar estas reglas en busca de una reforma internacional (Pastrana & Velosa, 2020).

En este contexto, EE. UU. y China han venido presentando una política exterior divergente. Desde que Donald Trump asumió la presidencia, en enero de 2017, EE. UU. ha abandonado o amenazado con abandonar diferentes acuerdos multilaterales: el acuerdo transpacífico, el acuerdo de París, el acuerdo nuclear con Irán, entre otros (Haass, 2020). Su proyecto político “America First” ha sido calificado como producto de una ideología aislacionista y nacionalista (Naves, 2018). Sin duda, estas decisiones provocan incertidumbre y dejan un vacío de liderazgo internacional. Esta incertidumbre tampoco parece reducirse en el mediano plazo, ya que la eventual victoria en las próximas elecciones de su contrincante demócrata, J. Biden, no asegura un cambio radical hacia una postura más responsable sobre los asuntos globales por parte de la aún primera potencia mundial.

En el otro extremo, vemos a China que desafía la hegemonía de EE. UU. El Presidente Xi Jinping lanzó la iniciativa “una franja, una ruta” definida como la conectividad global a través de megaproyectos de infraestructura: red ferroviaria, de carreteras, puertos y aeropuertos, e incluso gaseoductos y conexiones de fibra óptica para impulsar el desarrollo internacional. (Higueras, 2018).

El conflicto se viene agudizando debido a muchos factores, entre los más relevantes encontramos la propia estrategia electoral de Trump para capitalizar el voto de los nacionalistas, las acusaciones sobre la represión china en Hong Kong, el espionaje industrial que llevó al cierre del Consulado chino en Houston y, finalmente, la pandemia de COVID-19 (Plett, 2020).

Algunos académicos han llamado a esta situación la “segunda guerra fría” y sostienen que, al menos por el momento, el conflicto no tendrá características convencionales en términos bélicos; sino, más bien, debido a su interdependencia económica, se llevará a otros escenarios (Cabestan, 2020); por ejemplo, una competencia en el desarrollo de la vacuna contra el COVID-19 y entrega de ayuda internacional. El efecto más perjudicial lo vemos en un multilateralismo deteriorado que dificulta la cooperación internacional necesaria para enfrentar la pandemia y facilita el surgimiento de posiciones nacionalistas y autoritarias (Pastrana & Velosa, 2020, p. 32).

#### *2da D: Digitalización a nivel global*

La era digital implica el proceso de “digitalización”; es decir, el uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) en nuestra vida cotidiana. En la actualidad, este proceso es ampliamente aceptado y promovido por los Estados. El Foro Económico Mundial, en su reporte de competitividad global, mide la adopción de las TIC a través del número de suscripciones en telefonía móvil, banda ancha móvil y fija, internet por fibra óptica y usuarios de internet (FEM, 2019, p. 618). Como resultado de este proceso tenemos que, a nivel global, hemos pasado de mil millones de usuarios de internet en el 2005 a más de 4 mil millones en el 2019; es decir de 16% a 53.6% de la población mundial en tan solo 14 años (Unión Internacional de las Telecomunicaciones [ITU], 2020).

La pandemia ha acelerado esta tendencia global hacia la digitalización. En un primer momento, las restricciones sociales, como el distanciamiento físico para evitar más contagios, produjo la apuesta por soluciones digitales que permitan continuar a la economía y la educación (trabajo remoto y clases virtuales). En un segundo momento, al no contar aún con una solución definitiva, las soluciones digitales se convirtieron en la herramienta esencial para continuar comunicándonos con nuestro entorno social más cercano, mantener las actividades culturales e incluso migrar a un nuevo oficio en medio de la crisis económica. Como ejemplos tenemos que el uso de la mensajería de Facebook y WhatsApp se incrementó en 50%; los suscriptores de Netflix en 9.6% (16 millones); el uso diario de Zoom en 300%; los suscriptores de CISCO en 33%; y el tráfico de internet en altas proporciones (como referente: 70% en el mercado italiano) (Katz, 2020, p. 9).

### *3ra D: “Democratización” de la información*

Esta acelerada digitalización, que facilita la interconexión de los individuos y permite crear nuevas formas de organización, incrementa la posibilidad de ser parte de la agenda internacional. El mejor ejemplo es el movimiento “Black Lives Matter”, cuya primera manifestación se dio en Florida en el año 2013 y no sería hasta julio de 2020, gracias a la rápida propagación en redes sociales del asesinato de George Floyd, que se convertiría en un fenómeno global, produciendo diversas manifestaciones en cientos de ciudades alrededor del mundo (Maqbool, 2020).

Sin embargo, la digitalización también brinda más y mejores herramientas a los Estados para la censura, la propaganda y el control. En el caso chino, las TIC se han convertido en el eje de un gobierno cibernético con no solo objetivos económicos y de modernización; sino, incluso, para la vigilancia digital (Creemers, 2015).

Esta posición demasiado optimista sobre la digitalización, como la que tuvo el presidente George H. W. Bush con su frase “la era de la información es la era de la liberación” (Schadlow, 2020), se parece a la que tuvieron diferentes actores internacionales al creer que el ingreso de China a la OMC, como parte de la integración económica internacional, y su crecimiento económico la llevarían a adoptar políticas democráticas, de libre mercado, de respeto al estado de derecho y de las libertades individuales. Las actuales políticas chinas de represión y control nos demuestran que no pudieron estar más equivocados (“How the West got China wrong”, 2018).

### **3. Una crisis de confianza**

El mundo actual se encuentra altamente interconectado gracias a la capacidad y voluntad alcanzada por la humanidad: capacidad, en términos de tecnología, y voluntad, en términos de confianza, principalmente, en el sistema internacional y sus regímenes. En este nuevo estadio, que se le ha denominado como la era digital, se necesita una respuesta global ante el COVID-19, que capitalice esta capacidad tecnológica y confianza que hemos depositado los individuos y organizaciones civiles en los Estados.



Sin embargo, el mundo digital presenta beneficios y riesgos. Los beneficios los podemos observar en las diferentes aplicaciones de las TIC en nuestras actividades regulares, tanto en la economía como en la educación, recreación y política. En cada una de esas actividades también existen riesgos que se han denominado ciber amenazas; por ejemplo, ciber-terrorismo, hacking, crimen cibernético, ciber-espionaje, guerra cibernética y desinformación.

La desinformación, probablemente, sea la más peligrosa cuando proviene de nuestras propias autoridades porque daña profundamente uno de los pilares de este mundo interconectado y digital: la confianza, tanto entre los ciudadanos y las autoridades, como entre los propios Estados (Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información [ENISA], 2017).

Recordemos que las dos principales potencias, EE. UU. y China, se encuentran en conflicto, generando una ausencia de liderazgo internacional que coordine una respuesta global a la pandemia. La situación se agrava cuando estos actores descalifican sistemáticamente la información que proveen sobre el COVID-19 o utilizando a la pandemia como un arma, convirtiendo cada acción de política exterior (ayuda humanitaria, soporte médico o financiero, entre otros tipos de cooperación internacional) en municiones dentro de un campo de batalla digital, en el cual tenemos cada vez más espectadores.

#### *Sin transparencia ni sustento*

El primer caso de contagio se dio a mediados de noviembre de 2019, en Wuhan, China; pero no es hasta el 20 de febrero que las autoridades chinas informan a la OMS sobre el virus en su fase de epidemia y declaran a Wuhan y a la provincia de Hubei en confinamiento. La condición de Wuhan como hub de conexión, gracias a su aeropuerto internacional y trenes regionales, facilitó la expansión del virus (Noah, et al., 2020).

Algunos doctores, incluyendo al Dr. Li Wenliang, quien fallecería en febrero a causa del COVID-19, alertaron tempranamente sobre los riesgos de este nuevo virus, pero fueron reprimidos, (Cabestan, 2020, p. 5). Este ocultamiento de información elevó sospechas sobre las intenciones chinas de tener ventajas en el eventual desarrollo de la vacuna.

El método de cálculo de las estadísticas difiere entre cada Estado. En el caso chino, existen acusaciones de que no solo se trata de una variación en el método de conteo; sino, incluso, de la manipulación expresa de las estadísticas para mostrar una mejor imagen respecto a la gestión de la pandemia. Los cálculos reales de contagios y decesos serían tres veces más de lo reportado oficialmente (Cabestan, 2020, p. 8).

La proliferación de información que no cuenta con sustento científico o que es difundida con un lenguaje difuso ha aumentado. Un recordado ejemplo es la conferencia de prensa que otorgó el presidente Trump, el 23 de abril, en la cual mencionó lo interesante que le parecía el análisis de algún método médico contra el COVID-19 a través de la limpieza de los pulmones utilizando desinfectantes (The White House, 2020).

### *Campo de batalla digital*

En el marco de este creciente conflicto, las potencias se aproximan al COVID-19 con dos objetivos: (1) construir la propia imagen de un Estado con capacidades suficientes para gestionar la pandemia internamente e, incluso, brindar ayuda internacional; y (2) destruir la imagen del contrincante, mostrando sus fallas, debilidades o malas prácticas.

Respecto a la imagen, China ha tenido tres acciones puntuales: desasociar la propagación del COVID-19 a fallas en su administración, declarar su victoria sobre el virus dentro de sus fronteras y lanzar la “mask diplomacy” (donación de mascarillas, de medicinas y disposición de profesionales de la salud) (Verma, 2020). Aunque China no es el único actor en difundir masivamente sus acciones, es el que más las ha publicitado, apoyado en tácticas inapropiadas. Por ejemplo, se ha usado propaganda positiva para mostrar el control de la pandemia como una guerra patriótica y al presidente Xi como el comandante en jefe (Holbig, 2020). El 46% de los tweets con la etiqueta #forzaCinaeItalia provinieron de bots (cuentas automatizadas). Incluso, la portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores, Hua Chunying, publicó un video en Twitter sobre ciudadanos italianos aplaudiendo a profesionales de la salud, al cual se le había agregado el himno nacional chino y cánticos “Grazie, Cina” (Wolf, 2020a).

En abierta oposición, tenemos muchos ejemplos por parte de diversos países que han acusado a China como el responsable de esta pandemia. La estrategia comunicacional de EE. UU. fue llamar al COVID-19 como “virus chino” (“Trump grilled on use of term Chinese virus”, 2020) con el objetivo de resaltar su origen geográfico y de cómo China falló en la gestión de su contención. Algunos países se alinearon a esta estrategia, Eduardo Bolsonaro, diputado e hijo del presidente de Brasil, realizó serias acusaciones contra China en Twitter (Ibañez, 2020, p. 14), mientras que el presidente Macron, de Francia, deslizó dudas respecto a la transparencia de la información en China sobre la pandemia (“On ne sait pas: après les Etats-Unis et le Royaume-Uni, la France émet des doutes sur la gestion du coronavirus par la Chine”, 2020).

China ha decidido responder cada acusación a través de conferencias de prensa, entrevistas, artículos y medios digitales, especialmente, a través de su diplomacia. Las embajadas chinas han abierto cuentas en Facebook y Twitter — prohibidas dentro de su territorio— como parte de su estrategia comunicacional de defensa y contraataque (Zhang, 2020). Sus diplomáticos son llamados “warrior wolf diplomats”, en alusión a la película china que narra la historia de soldados chinos luchando contra mercenarios estadounidenses en África, bajo el respaldo de las Naciones Unidas (Wolf, 2020b).

La batalla digital final será por el desarrollo de la vacuna (similar a la carrera por llegar a la Luna), la cual busca mostrar a los actores internacionales y al creciente público digital quién es la principal potencia mundial. Lamentablemente, esta batalla generará más desconfianza, dificultando la unión de fuerzas para el acceso a la vacuna como un bien público global.

#### **4. El multilateralismo y la digitalización, los desafíos de fondo y forma**

El COVID-19 nos ha mostrado que nuestro sistema es vulnerable, que las grandes potencias pueden crear aún más incertidumbre y que la desinformación deteriora la confianza y facilita la formación de posiciones nacionalistas, populistas y radicales, como los grupos escépticos anti-vacuna o anti-máscara (Metdepenningen, 2020).

¿Qué debe hacer el Perú ante esta situación? El Perú siendo una potencia media que defiende la paz internacional y el respeto por el Estado de Derecho debe tomar dos acciones fundamentales: de fondo, promover la confianza en un esquema multilateral, articulando acciones y estrategias con países afines; y, de forma, maximizar los beneficios de la digitalización y reducir sus amenazas; especialmente respecto a la desinformación que afecta directamente a la confianza.

Respecto al primer punto, el Perú cuenta con una gran fortaleza basada en su servicio diplomático profesional (uno de los pocos casos en Latinoamérica) cuya formación se inicia en la Academia Diplomática del Perú y que le permite aportar en los equipos multidisciplinarios una visión técnica sobre las relaciones internacionales.

Esta visión diplomática permite al Perú comprender la importancia de contar con reglas claras y justas en el sistema internacional, las mismas que deben ser defendidas por organismos sólidos y respetadas por todos los actores internacionales, incluyendo -especialmente- a las grandes potencias, sin importar las diferencias en su organización política interna, los gobernantes de turno o sus capacidades tecnológicas. En este mundo interconectado, posiciones nacionalistas y aislacionistas como las del presidente Trump (congelando los aportes de EE. UU. a la OMS) reducen su propia capacidad -y la del resto del mundo- para enfrentar al COVID-19 (MacMillan, 2020).

Reglas claras y organismos internacionales sólidos fortalecen nuestra confianza en el sistema internacional y proveen un ambiente adecuado para la cooperación. Es por esta razón que, hoy más que nunca, se requiere una diplomacia profesional que resalte las deficiencias de tener una OMS débil y que, a diferencia de la OMC, no cuenta con los instrumentos coercitivos para sancionar comportamientos nocivos contra las reglas de su régimen internacional (Brown, & Ladwig, 2020). Además, se necesita fortalecer la confianza en este organismo multilateral y en su iniciativa público-privada COVAX, que ya cuenta con la adhesión de más de 170 Estados. EE. UU. y Rusia son las abstenciones más notables. Recordemos que oficiales de la administración Trump describieron la distribución de la vacuna como las máscaras de oxígeno que caen en un avión despresurizado: “tú te pones la tuya primero, después ayudamos a los demás” (Bollyky & Bown, 2020). China se adhirió tardíamente, el pasado 9 de octubre (Adlakha, 2020). Esperamos que su participación tenga realmente un espíritu multilateral, y menos nacionalista, que nos

asegure el despliegue global de la vacuna como un bien público, ya que, como lo mencionó el pasado 25 de octubre, el presidente de la OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, durante la cumbre mundial de la salud en Berlín, un nacionalismo de la vacuna (como el de EE. UU.) solo prolongará la pandemia (l'OMS inquiète d'un nationalisme vaccinal, 2020).

Respecto al segundo punto, el Comunicado Conjunto de la OMS, las Naciones Unidas, la UNICEF, la UNESCO, la ITU, entre otros organismos internacionales, del 23 de setiembre, hace un llamado a los Estados para que luchen contra la “infodemia”, la cual es definida como la sobreabundancia de información que incluye información falsa para socavar los esfuerzos de la salud pública en el marco de la pandemia de COVID-19 (OMS, 2020b).

En este contexto, el Perú afronta el desafío digital. Se requiere de una enorme inversión en la infraestructura tecnológica y, sobre todo, en las capacidades del capital humano para maximizar los beneficios de la era digital y reducir sus amenazas. Especialmente, cuando el 70% de latinoamericanos no sabe identificar una noticia falsa (fake news) y que el 30% se informa únicamente a través de las redes sociales (Diazgranados, 2020).

La diplomacia peruana debe ser parte de este aprendizaje digital desde sus cimientos. Esto no significa que en la Academia Diplomática formaremos ingenieros en telecomunicaciones, community managers o youtubers; sino diplomáticos que entiendan los medios digitales y aporten su entendimiento de las relaciones internacionales en el diseño de una estrategia comunicacional y gestión de la información. Esto significa también la inclusión de una intensa formación en diplomacia pública que permita fortalecer la imagen del Perú, que luche contra la desinformación e “infodemia”, que difunda información con sustento científico, que facilite el acceso a la información institucional, que se adapte a los cambios vertiginosos de las plataformas digitales y que, finalmente, fortalezca la confianza entre los individuos y las autoridades, y entre los propios Estados.

El ejemplo más claro que nos permite entender el valor de la diplomacia pública es la tarea que realiza la Cancillería peruana para organizar las elecciones generales. Esta tarea comprende no solo la interacción directa con las autoridades nacionales del Estado receptor; sino, también, la interacción con nuestras comunidades peruanas en el

exterior. Durante esta pandemia, el reto será aún mayor debido a que se debe comunicar la importancia de ejercer el derecho político a elegir nuestras autoridades nacionales, de motivar a nuestros connacionales a asistir a este evento democrático y de demostrar a las autoridades locales que se cumplen con las medidas sanitarias vigentes. En tiempos de COVID-19, las plataformas digitales serán los medios principales para estos fines.

Este ejemplo, así como la celebración del Bicentenario, la defensa de los derechos de los migrantes, la posición democrática en la coyuntura venezolana, la reactivación económica y otros temas de relevancia nacional e internacional, exigen al Perú contar con una diplomacia pública articulada. Por lo tanto, paralelamente a la formación académica y profesional, se deberá evaluar la creación de la Dirección General de Diplomacia Pública en el Ministerio de Relaciones Exteriores, la misma que absorbería las funciones de la actual Oficina General de Comunicación y ampliaría su rango de acción con el objetivo de proponer políticas al Despacho Presidencial y Presidencia del Consejo de Ministros, con énfasis en la coordinación interinstitucional, así como desplegar estrategias comunicacionales a los órganos del servicio exterior (embajadas, consulados y representaciones). En la actualidad, tanto EE. UU. como China cuentan con un departamento de diplomacia pública a nivel de órgano de línea (como una Dirección General) (US Department of State, 2020) (MFA of China, 2020).

## 5. Conclusiones

Con relación al contexto internacional de una “segunda guerra fría” entre EE. UU. y China, podemos concluir que: (1) el COVID-19 es utilizado como un nuevo elemento de sus políticas exteriores, agudizando aún más el conflicto y deteriorando, en su camino, al sistema internacional; (2) este conflicto, llevado al mundo digital con un público cada vez más numeroso debido al COVID-19, incrementa los niveles de desinformación y polarización de posiciones nacionalistas, reduciendo la confianza en nuestras autoridades y fomentando el escepticismo; y (3) esta desconfianza y competencia nacionalista pone en riesgo el despliegue global de la vacuna contra el COVID-19 como un bien público.

Ante este contexto, el Perú debe fomentar la cooperación y luchar contra la desinformación, especialmente en los medios digitales, con el principal objetivo de que nuestros connacionales accedan a la vacuna. Por ello, proponemos que, así como el Perú necesita de su diplomacia para comprender y gestionar el entorno internacional, su diplomacia necesita adaptarse al mundo digital. En la Academia Diplomática del Perú aprendemos que el fondo y la forma merecen la misma atención. El Perú cuenta con el fondo, un servicio diplomático profesional con tradición por la defensa del multilateralismo; y, respecto a la forma, el COVID-19 nos reta con el desafío digital. Hoy más que nunca, se necesita diplomacia para crear confianza y capitalizar los avances que hemos logrado como humanidad. Un mundo interconectado y digital es uno de ellos, hablemos su idioma.

## Bibliografía

- Adlakha, H. (2020). Did China Join COVAX to Counter or Promote Vaccine Nationalism? *The Diplomat*. Recuperado de: <https://thediplomat.com/2020/10/did-china-join-covax-to-counter-or-promote-vaccine-nationalism/>
- Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (2017). *Disinformation operations in cyber-space*. Recuperado el 18 de octubre de 2020 de: <https://www.enisa.europa.eu/publications/info-notes/disinformation-operations-in-cyber-space>
- Brown, T. & Ladwig, S. (2020). COVID-19, China, the World Health Organization, and the Limits of International Health Diplomacy. *AJPH*. August 2020, Vol 110, No. 8. Recuperado de: <https://ajph.aphapublications.org/doi/10.2105/AJPH.2020.305796>
- Bollyky, T. & Bown, C. (2020). The tragedy of Vaccine Nationalism. *Foreign Affairs*, setiembre-octubre. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-07-27/vaccine-nationalism-pandemic>
- Cabestan, J. (2020). China's Battle with Coronavirus: Possible geopolitical gains and real challenges. *Al Jazeera Centre for Studies*. Recuperado de: <https://studies.aljazeera.net/en/reports/china%E2%80%99s-battle-coronavirus-possible-geopolitical-gains-and-real-challenges>
- Creemers, R. (2015). The pivot in Chinese cybergovernance integrating internet control in Xi Jinping's China. *Centre d'étude français sur la Chine contemporaine*. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/chinaperspectives/6835>
- Coronavirus: Trump grilled on use of term 'Chinese virus'. (2020, 18 de marzo). Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/av/world-us-canada-51953315>
- Diazgranados, H. (2020). 70% de los latinoamericanos desconocieron cómo detectar una fake news. *Kaspersky Daily*. Recuperado de: <https://latam.kaspersky.com/blog/70-de-los-latinoamericanos-desconoce-como-detectar-una-fake-news/17015/>

- Foro Económico Mundial (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Foro Económico Mundial. Recuperado de: <https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth>
- Haass, R. (2020). Present at the disruption. How Trump unmade U.S. foreign policy. *Foreign Affairs*, setiembre-octubre. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-11/present-disruption>
- Higueras, G. (2018). China se prepara para su gobernanza global. *Política Exterior*. N 181, Vol. XXXII, p. 69.
- Holbig, H. (2020). Vom Krisenherd zum Krisenheld: Chinas Umgang mit COVID-19. *German Institute for Global and Area Studies (GIGA)*. Recuperado de: <https://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus>
- How the West got China wrong (2018, 1 de marzo). *The Economist*. Recuperado de: <https://www.economist.com/leaders/2018/03/01/how-the-west-got-china-wrong>
- Ibañez, P. (2020). Geopolítica e diplomacia em tempos de Covid-19: Brasil e China no limiar de um contencioso. *Espaço e Economia*. <https://doi.org/10.4000/espacoconomia.13257>
- Katz, R. (2020). *Economic impact of COVID-19 on digital infrastructure*. Recuperado de la página oficial de la Unión Internacional de Comunicaciones: [https://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/GSR/2020/Documents/GSR-20\\_Impact-COVID-19-on-digital-economy\\_DiscussionPaper.pdf](https://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/GSR/2020/Documents/GSR-20_Impact-COVID-19-on-digital-economy_DiscussionPaper.pdf)
- l'OMS inquiète d'un «nationalismevaccinal» (2020, 26 de octubre). *Le Figaro*. Recuperado de: <https://www.lefigaro.fr/sciences/coronavirus-nouveau-record-de-cas-dans-le-monde-l-oms-inquiete-d-nationalisme-vaccinal-20201026>
- MacMillan, M. (2020). What can history tell us about about the world after Trump. *Foreign Affairs*, setiembre-octubre. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-11/history-which-past-prologue>
- Maqbool, A. (2020, 9 de julio). Black Lives Matter: From social media post to global movement. *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53273381>
- Metdepenningen, M. (2020, 21 de julio). Coronavirus: les anti-vaccin et anti-masque passent à l'offensive. *Le Soir*. Recuperado de: <https://plus.lesoir.be/314513/article/2020-07-21/coronavirus-les-anti-vaccin-et-anti-masque-passent-loffensive>
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2020). The Information Department. Recuperado de: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjb\\_663304/zzjg\\_663340/xws\\_665282/](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/xws_665282/)
- Naves, M. (2018). *Géopolitique des États – Unis*. Francia: Groupe Eyrolles. p. 35.
- Noah, C., Nistha, S., Md Siddikur, R., Rafdzah, Z., Zhengqi, T., Saana, B., ... Ubydul, H. (2020). The SARS, MERS and novel coronavirus (COVID-19) epidemics, the newest and biggest global health



## Desafíos de fondo y forma para la Diplomacia Peruana en tiempos de COVID-19

- threats: what lessons have we learned? *International Journal of Epidemiology*, Vol. 49, 717–726, <https://doi.org/10.1093/ije/dyaa033>
- «On ne sait pas» : après les Etats-Unis et le Royaume-Uni, la France émet des doutes sur la gestion du coronavirus par la Chine. (2020, 16 de abril). Recuperado de: [https://www.lemonde.fr/international/article/2020/04/16/on-ne-sait-pas-apres-washington-et-londres-macron-emet-des-doutes-sur-la-gestion-chinoise-du-coronavirus\\_6036849\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2020/04/16/on-ne-sait-pas-apres-washington-et-londres-macron-emet-des-doutes-sur-la-gestion-chinoise-du-coronavirus_6036849_3210.html)
- Organismo Mundial de la Salud (2020a). Panel de la OMS sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Recuperado el 18 de octubre de: <https://covid19.who.int/>
- Organismo Mundial de la Salud (2020b). *Joint statement by WHO, UN, UNICEF, UNDP, UNESCO, UNAIDS, ITU, UN Global Pulse, and IFRC*. Recuperado de: <https://www.who.int/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation>
- Pastrana, E. & Velosa, E. (2020). La crisis global del COVID-19: ¿Qué implicaciones tiene para el orden mundial liberal y el multilateralismo? *Fundación Konrad Adenauer, KAS*, Colombia. Recuperado de: <https://www.kas.de/web/kolumbien>
- Plett, B. (2020, 24 de julio). Why US-China relations are at their lowest point in decades. *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53517439>
- Schadlow, N. (2020). The end of American illusion. Trump and the world as it is. *Foreign Affairs*, setiembre-octubre. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2020-08-11/end-american-illusion>
- The White House (2020, 23 abril). *Members of the Coronavirus Task Force Hold a Press Briefing*. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=PsQnfpfla\\_o&feature=youtu.be&t=1575](https://www.youtube.com/watch?v=PsQnfpfla_o&feature=youtu.be&t=1575)
- Unión Internacional de las Telecomunicaciones (2020). Individuals using the internet, 2005-2019. Recuperado de: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>
- US Department of State (2020). Department of State Organization Chart. Recuperado de: <https://www.state.gov/department-of-state-organization-chart/>
- Verma, R. (2020). China's diplomacy and changing the COVID-19 narrative. *International Journal* 2020, Vol. 75(2) 248–258. <http://dx.doi.org/10.1177/0020702020930054>
- Wolf, S. (2020a). Coronavirus: Beijing's public diplomacy and influence campaigns. *South Asia Democratic Forum*. Recuperado de: <https://www.sadf.eu/comment-179-coronavirus-beijings-public-diplomacy-and-influence-campaigns/>
- Wolf, S. (2020b). On the Asian century, Pax Sinica & beyond (x): Coronavirus: why beijing's 'wolf warrior diplomacy' will fail. *South Asia Democratic Forum*. Recuperado de: <https://www.sadf.eu/comment-181-on-the-asian-century-pax-sinica-beyond-x-coronavirus-why-beijings-wolf-warrior-diplomacy-will-fail/>
- Zhang, D. (2020). China's Coronavirus 'COVID-19 Diplomacy' in the Pacific. *Australian National University*. Recuperado de: <http://dpa.bellschool.anu.edu.au/experts-publications/publications/7553/ib-202010-chinas-coronavirus-covid-19-diplomacy-pacific>

# El espacio digital al servicio de la diplomacia: Apuntes para una estrategia peruana

**G**ino Figueroa Moscoso

Segundo Secretario en el Servicio Diplomático de la República del Perú. Magister en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú y Magister en Medio Ambiente y Desarrollo por la London School of Economics and Political Science. Encargado de tecnologías de la comunicación e información en la Embajada del Perú en Bélgica y Luxemburgo, y Misión del Perú ante la Unión Europea

## **Resumen:**

Los servicios diplomáticos del mundo vienen enfrentando una serie de retos impuestos por la actual pandemia de la COVID-19, siendo uno de ellos el uso de las tecnologías de la información y comunicación. Dichas tecnologías han influido en el quehacer diplomático, generando el concepto de “diplomacia digital”. En ese sentido, el presente artículo busca conceptualizar la diplomacia digital, así como brindar un análisis sobre los elementos base para desarrollar una estrategia para el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

**Palabras clave:** Diplomacia digital, servicio diplomático, tecnologías de la comunicación e información.

## **Abstract:**

Foreign services around the world have been facing a series of challenges imposed by the current COVID-19 pandemic, one of them being the use of information and communication technologies. These technologies have influenced diplomatic work, creating the concept of “digital diplomacy”. In that sense, this article seeks to conceptualize digital diplomacy, as well as to provide an analysis on its basic elements to develop a strategy for the Ministry of Foreign Affairs of Peru.

**Key Words:** Digital diplomacy, foreign service, information and communication technologies, TIC.

## 1. Introducción

La pandemia generada por la COVID-19 ha dejado una serie de retos y lecciones a un mundo globalizado acostumbrado a vivir en un “*status quo*”, por lo menos sanitario, que le permitía priorizar libremente aquellas acciones que consideraba relevantes para alcanzar sus objetivos. En esa línea, dichos retos y lecciones no han escapado al quehacer de la diplomacia, cuyo accionar se vio limitado por los confinamientos en las diversas ciudades donde residimos los diplomáticos, desapareciendo las reuniones de trabajo y eventos presenciales; a la vez de obligarnos a buscar alternativas digitales para cumplir con nuestras funciones en el extranjero y a nivel nacional.

En ese sentido, el presente artículo académico tiene por objetivo profundizar en los conceptos ligados a la denominada “diplomacia digital”, así como esbozar elementos base para el desarrollo de una estrategia efectiva. Un mayor conocimiento sobre la materia permitirá coadyuvar en el logro de los objetivos de política exterior planteados por la Cancillería peruana, así como lograr que el accionar del Ministerio de Relaciones Exteriores y de sus órganos del servicio exterior, en los espacios digitales, tenga un impacto efectivo.

## 2. Conceptualizando la diplomacia digital

### ***2.1 Diplomacia digital y su estrecho vínculo con la diplomacia pública***

Se podría afirmar que la diplomacia digital, entendida como el uso de herramientas digitales para alcanzar los objetivos de política exterior (Grüll, 2016), no es un nuevo fenómeno en el mundo de las relaciones internacionales. Desde que las tecnologías de la comunicación e información (TICs) se hicieron accesibles, diversos servicios diplomáticos a nivel global comenzaron a hacer uso de mecanismos tecnológicos para el cumplimiento de sus objetivos de política exterior. No obstante, si bien las herramientas utilizadas son distintas, el concepto tradicional de diplomacia pública no dista mucho del de diplomacia digital, como veremos en el presente acápite.

Según Huang & Arifon, "la diplomacia pública reúne un conjunto de discursos y prácticas por la que los Estados buscan influir en

las opiniones públicas extranjeras(...) a la vez de mejorar la imagen de su Estado-Nación en el escenario internacional"<sup>1</sup> (2018, p. 46). En ese sentido, la diplomacia pública busca que la percepción del país sea positiva, al punto que facilite la consecución de los objetivos planteados. A esto podría sumarse la búsqueda de facilitar la explicación y aceptación de la política exterior de un país, por parte de otros miembros de la comunidad internacional (Roberts, 2007, p. 45).

Ahora bien, cada vez que las diversas Cancillerías utilizan los medios de comunicación, sean redes sociales o de otra índole, su objetivo es justamente mejorar la percepción del Estado o comunicar algún accionar de su política exterior (ya sea un logro, un *webinar*, etc.), siendo éstos elementos básicos de la diplomacia digital. Es en esa línea que Gomart afirma que "la diplomacia digital se presenta seguidamente como un avatar de la diplomacia pública"<sup>2</sup> (2013, p.134).

Regresando al momento en el que se redacta este artículo, la pandemia ha destacado las bondades que siempre ha tenido la diplomacia digital. Tal y como explica Constantinou et al., las tecnologías de la información y comunicación (TICs) han creado una conectividad global que ha desafiado a la diplomacia, pero también ha creado oportunidades, permitiendo a los diplomáticos llegar e involucrar a grandes audiencias y que los ciudadanos puedan influir en la política exterior y la diplomacia como nunca antes (2016, p. 540). Del mismo modo, es necesario tomar en cuenta que los canales utilizados comúnmente para el desarrollo de la diplomacia digital, como son las redes sociales, han permitido una reducción de costos para poder interactuar con los funcionarios públicos de los Estados receptores y sus habitantes (Gomart, 2013, p. 47).

En consecuencia, la diplomacia digital se muestra como un mecanismo efectivo y de bajo costo por el que los diplomáticos del siglo XXI pueden alcanzar los objetivos de política exterior, enmarcados en su estrategia de diplomacia pública. No obstante, es necesario conocer a profundidad sus componentes y alcance, así como invertir en una estrategia y en capacidades para que los funcionarios encargados la lleven a cabo. Caso contrario, ésta se torna inefectiva.

## **2.2 Diplomacia digital como mecanismo de soft power**

En tanto la capacidad del país para lograr sus objetivos, basada en el atractivo de la cultura, los ideales políticos y las políticas públicas (Nye, 2009, p. X); la política exterior peruana se ha servido del soft power para concretar sus aspiraciones en la arena internacional. Entre otros elementos, la diplomacia pública ha jugado un rol preponderante en este punto.

Ahora bien, tal y como señalan Corneliu Bjola & Marcus Holmes, los conceptos de diplomacia pública y *soft power* "...a menudo se han visto intrínsecamente conectados con la diplomacia digital, y analizados de manera conjunta, dada la repercusión de las innovaciones tecnológicas en la forma en que los Estados llevan a cabo sus negocios, tanto dentro como fuera de sus fronteras"<sup>3</sup> (2015, p. 33-34). Por lo tanto, es posible afirmar que ambos conceptos pueden utilizar la diplomacia digital como dinamizador para sus objetivos.

La diplomacia digital hace factible que, a un bajo costo, los servicios exteriores puedan comunicar aquellos elementos para poder impulsar su prestigio y presencia a nivel internacional, conceptos claves para el *soft power*. Las nuevas tecnologías de la información y comunicación permiten profundizar el diálogo entre los Estados (Kampf et al., 2015, p. 331), ya sea a través de redes sociales o actividades digitales que comuniquen de manera efectiva.

En ese sentido, todo esfuerzo de ejecución de una política de diplomacia digital por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, debe tomar en cuenta este elemento de poder en su diseño. Es a través del *soft power*, impulsado a través de medios digitales, que el Perú puede mejorar aún más los estándares de diplomacia que ejerce a nivel internacional. Al fin y al cabo, la esencia de la diplomacia de ejercer influencia no ha cambiado, lo que sí ha cambiado es el ambiente donde opera (Sharma, 2019, p. 5).

## **2.3 Los diplomáticos no contamos con el monopolio de la información**

Atrás han quedado aquellas épocas donde los diplomáticos eran los únicos encargados de transmitir los mensajes del Jefe de Estado u otra alta autoridad. Si bien la revolución de los medios de comunicación ha otorgado mayores herramientas a los diplomáticos, también es cierto

que ha reducido en cierta forma su monopolio de la información. El desarrollo de la tecnología permite que los líderes nacionales puedan comunicarse directamente con sus contrapartes, a través de correo electrónico, teléfono, *WhatsApp* o *Twitter* (Sharma, 2019, p. 6); reduciendo la dependencia que se tenía en los diplomáticos como portadores de mensajes oficiales.

En esa misma línea, los Estados dependían de sus diplomáticos para recibir información sobre la realidad del país donde eran enviados, siendo necesaria la remisión de recortes de periódicos por valija diplomática y, más recientemente, el envío de noticias por su sistema de comunicación interno (cables) para estar actualizados sobre la situación de cada país. La información viaja tan rápido por internet que, mientras la comunicación oficial está siendo aprobada para su envío a capital, la noticia ya se encuentra disponible y es de libre acceso para aquellos diplomáticos que se encuentran desempeñando funciones en las Cancillerías.

No obstante, esto no quiere decir que los medios de comunicación nos hayan vuelto prescindibles. La capacidad de análisis *in situ*, así como la habilidad para conseguir información privilegiada y de no libre acceso, hace que nuestro rol sea útil para los intereses del Estado. Habiendo dicho esto, sí es necesario repensar la forma en la que coordinamos al interno de la institución y las herramientas que utilizamos, estableciendo lineamientos que tomen en cuenta los medios tecnológicos existentes, a efectos de ser eficientes en nuestra labor.

### **3. Una diplomacia digital a medida para la política exterior peruana**

El objetivo de la primera sección ha sido desarrollar, de manera sucinta, una serie de conceptos que permitan conocer un poco más sobre el marco teórico relacionado a la diplomacia digital, así como los beneficios y retos que nos impone las TICs. Sin embargo, tal y como se ha señalado anteriormente, si bien la diplomacia digital ofrece una serie de bondades, ésta no será efectiva si no se diseña una estrategia basada en los intereses y objetivos de política exterior del Perú.

La presente sección buscará desarrollar con mayor precisión el uso de dos herramientas que en la actualidad resultan vitales para la

diplomacia digital, como son *Facebook* y *Twitter*. Del mismo modo, al ser un fenómeno no tan reciente, analizaremos brevemente la experiencia de otros actores internacionales, para concluir con elementos que, a consideración del autor, pueden ser útiles en el diseño de una estrategia de diplomacia digital para la Cancillería peruana.

### **3.1 *Facebook diplomacy* y *Twiplomacy* (*Twitter diplomacy*)**

Para nadie es sorpresa que *Facebook* y *Twitter* se hayan convertido en dos herramientas imprescindibles para la interacción con diversos sectores de la sociedad. Dichas redes sociales vienen siendo utilizadas por individuos, organizaciones no gubernamentales y el sector privado, permitiéndoles tener una importante interacción con sus seguidores. Esto no escapa de los Ministerios de Relaciones Exteriores en el mundo, puesto que investigaciones en el campo de las comunicaciones señalan que las redes sociales son canales poderosos para la diplomacia digital, en caso sean utilizados con un lenguaje apropiado (Strauß et al., 2015).

No obstante, al momento de diseñar una estrategia de diplomacia digital, es necesario saber que ambas herramientas no pueden ser utilizadas de la misma manera. En un estudio realizado en doce países asiáticos, Spry explica que, "...en líneas generales, *Twitter* es una plataforma que se utiliza comúnmente para las interacciones entre las élites (Jefes de Estado, Jefes de Misión y la comunidad diplomática de manera más amplia), mientras que *Facebook* es una plataforma para interactuar con el público en un sentido más amplio"<sup>4</sup> (2019, p. 123). No obstante, el mismo autor prosigue señalando que ambas no son excluyentes. En ese sentido, al momento del diseño de una estrategia, se deberá analizar cuando utilizar cada plataforma digital, dependiendo del objetivo de la publicación.

Pero ¿Cómo utilizar las redes sociales de manera efectiva? ¿Cómo lograr una mayor cantidad de interacciones (*like* o "*me gusta*", *compartir*, *retweet*, etc.) por parte del público objetivo? Diversos líderes políticos y gobiernos han sido activos en el uso de las redes sociales desde hace ya varios años. Sin embargo, muchas veces el sector público aún falla en comunicar la información de manera interactiva (Strauß et al., 2015, p. 370). Al parecer, esto se debe a que no entendemos que muchas veces debemos interactuar con las emociones de las personas.

Melissen & Wang afirman que "trabajos en psicología y estudios en periodismo y comunicación demuestran cómo el contagio emocional... se infiltra en las relaciones dentro de las redes sociales, particularmente en las redes de *Twitter*"<sup>5</sup> (2019, p. 104). En esa línea, los referidos autores explican que las redes sociales facilitan el contagio de emociones, lo cual debe considerarse al momento de diseñar cualquier estrategia digital, tal y como se puede ver en diversos estudios (H. Jalonen, 2014; Quercia et al., 2012; Toubiana & Zietsma, 2016).

Es normal observar en las redes sociales que aquellas publicaciones cargadas con mayor polémica, generan una mayor interacción con la misma. Cuando un individuo se siente plenamente identificado con una publicación y le genera una emoción, tiende más a reaccionar. En este supuesto, no me refiero necesariamente a aquellas publicaciones polémicas, sino a aquellas con las que nos sentimos identificados, ya sea porque nos producen alegría o sentido de pertenencia, por citar ejemplos; pudiendo ser de orden cultural o que nos generen la emoción de querer vivir una aventura, como podría ser una publicación que invite a hacer turismo en el Perú.

En consecuencia, "publicar por publicar" puede generar una reacción inversa. El excesivo contenido de publicaciones, sin un objetivo establecido, puede generar emociones de cansancio por parte de la audiencia, quienes simplemente dejarán de seguir o prestar atención a las redes sociales de determinada institución.

Del mismo modo, en este acápite es importante tomar en cuenta aquellas herramientas que miden el interés del público objetivo. El análisis de *big data* (macrodatos) puede mejorar la efectividad de la diplomacia digital "en primer lugar, al revelar con precisión las preferencias de la audiencia (análisis temático); en segundo, al registrar la amplitud de la brecha de percepción del mensaje de los ministerios de asuntos exteriores (análisis de sentimientos)" (Bjola, 2018, p. 42). Del mismo modo, dicho autor señala que ambas percepciones pueden ser combinadas para lograr un análisis prescriptivo, que genere un modelo para optimizar la influencia digital de las publicaciones en redes sociales.

El análisis de *big data*, respecto a la forma en la que hemos venido utilizando las redes sociales, puede ser útil para poder esquematizar el accionar de la diplomacia digital a futuro. No obstante, como todo



trabajo profesional especializado, requerirá de una inversión por parte de la institución.

### ***3.2 Herramienta de comunicación con la comunidad peruana en el exterior***

El desarrollo de las TICs y su democratización, a lo largo de los últimos años, ha generado que un gran porcentaje de la población global tenga acceso a las mismas. En consecuencia, dichas herramientas nos permiten tener un mayor acercamiento con la sociedad del Estado receptor donde nos encontramos, incluyendo la comunidad peruana.

En esa línea, Corneliu Bjola & Marcus Holmes señalan que, hoy en día, los diplomáticos tienen la posibilidad no solo de promover un mensaje unidireccionalmente, sino también de mantener conversaciones reveladoras con un amplio segmento de la población del país en el que operan (2015, p. 71). La posibilidad de tener una comunicación en doble vía permite no solo que los diplomáticos puedan influir en las sociedades donde se encuentran, sino poder tener un mayor acercamiento con la comunidad peruana, permitiéndoles conocer sus intereses y comunicar las acciones que vienen realizando en la circunscripción consular.

Es importante precisar que ejemplos al respecto se pueden encontrar a lo largo de los últimos años. Las Misiones Consulares del Perú utilizan sus redes sociales o páginas web para comunicar a la comunidad peruana sobre las actividades que realizan, consulados itinerantes o el recojo de documentación de trámites consulares, por citar algunos ejemplos. No obstante, no todos los Consulados utilizan estas herramientas de manera uniforme o en su completo potencial.

En consecuencia, tomando en cuenta que los recursos son limitados para los órganos del servicio exterior, se debe buscar maximizar el uso de estos mecanismos de comunicación, a través de una estrategia coordinada y enfocada, tal y como desarrollaremos más adelante.

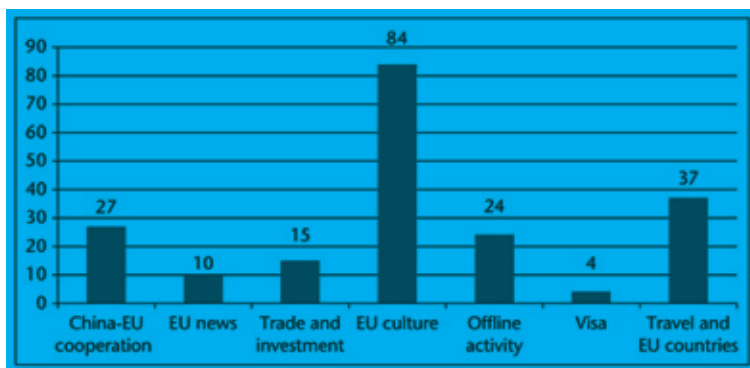
### ***3.3 Las experiencias deben tomarse en cuenta***

El desarrollo de una estrategia digital para una institución pública no es una novedad a nivel global y el Perú puede aprender de diversos ejemplos. Por ejemplo, la cooperación internacional puede ser una

herramienta útil para poder dialogar con otros países u organizaciones internacionales, a fin de obtener mayor información al respecto.

Tomemos como ejemplo la estrategia de la Unión Europea en China. En este punto resulta pertinente recordar que, tal y como hemos se ha venido analizando, cada país, o en este caso organización supranacional, elabora su estrategia en base a sus prioridades o intereses.

Figura 1  
Publicaciones de la Delegación de la Unión Europea en  
China en Weibo  
(5 de febrero 2013 – 26 marzo 2013)



Nota: La página Weibo es una red social que tiene un gran porcentaje de nacionales chinos. Tomado de Digital Diplomacy: Theory and Practice, por Corneliu Bjola & Marcus Holmes, 2015. Taylor and Francis.

La figura 1 es un claro ejemplo de cómo una estrategia de diplomacia digital se encuentra priorizada por los intereses de cada autor. La promoción de valores democráticos y de derechos humanos, como parte de la identidad europea, son claramente una prioridad para esa organización supranacional en China, lo cual se ve reflejado en el uso de su cuenta en *Weibo*.

Existen muchas variables para medir la influencia en redes sociales y, sin duda, este artículo no pretende abarcarlas todas. No obstante, es importante ahondar un poco más en el factor “seguidores”, utilizando como ejemplo *Twitter*, para poder conocer un poco más sobre el desempeño comparado del Perú.

De acuerdo con el estudio de Twiplomacy (2020), portal web dedicado al análisis de la actividad en redes sociales, el Presidente del Perú no se encuentra entre los diez presidentes latinoamericanos con mayores seguidores en *Twitter*. Del mismo modo, en el caso de los Ministerios de Relaciones Exteriores en el mundo, la única Cancillería latinoamericana en ocupar uno de los primeros puestos es la mexicana con aproximadamente un millón de seguidores (un incremento del 14% en seguidores durante el 2020). Misma situación sucede en el caso de los Ministros de Relaciones Exteriores más seguidos en el mundo, donde tres latinoamericanos ocupan los diez primeros puestos: Marcelo Ebrard, Canciller de México (cuarto puesto con 1.8 millones de seguidores); Jorge Arreaza, Canciller del régimen ilegítimo de Nicolás Maduro (quinto puesto con 1.6 millones de seguidores) y Ernesto Araujo, Canciller de Brasil (noveno puesto con 678 mil seguidores) (“Twiplomacy Study 2020”, 2020). Finalmente, es importante advertir que en el Top50 de los líderes o instituciones con mayores seguidores no figura el Perú, encontrando únicamente cuentas de los siguientes países latinoamericanos: México (15°), Brasil (16°), Venezuela (25°), Chile (33°), Colombia (39°) y Argentina (43°) (“The 50 Most Followed World Leaders”, s/f).

Si bien la cantidad de seguidores puede responder a otros factores, que van más allá de una estrategia de diplomacia digital, como por ejemplo los hechos que confluyen en el caso de Venezuela, es bueno siempre realizar comparaciones constructivas a efectos de fijar objetivos. Habiendo dicho esto, a la fecha de redacción de este artículo, la Cancillería del Perú, al ser una cuenta permanente, cuenta con 270,6 mil seguidores en *Twitter* (*Cancillería Perú (@CancilleriaPeru) / Twitter*; s/f); mientras que el Canciller Mario López Chávarri posee 1,159 seguidores (*Mario López Chávarri (@M\_LopezCh) / Twitter*, s/f), siendo relativamente comprensible por el corto tiempo de haber asumido el cargo.

La comparación anterior resulta útil para poder cuestionarnos respecto a dos cosas al momento de la elaboración de una estrategia digital para la Cancillería peruana. El primer cuestionamiento sería ¿La estrategia digital debe comprender mecanismos para incrementar la cantidad de seguidores de un nuevo Canciller, así como designar a un responsable para el uso de sus redes sociales? ¿Debe el Ministerio de Relaciones Exteriores buscar cooperación internacional de otras Cancillerías u organizaciones internacionales para el diseño de su

estrategia de diplomacia digital? Ambas preguntas deben ser materia de un análisis profundo al plantear nuestros objetivos.

### ***3.4 Elementos preliminares para una estrategia de diplomacia digital y conclusión***

Si bien el presente artículo no tiene por objetivo plasmar una estrategia de diplomacia digital, debido a la complejidad que esto presentaría, buscaremos sugerir ciertos elementos a tomar en consideración. Es importante recalcar que todo intento de estrategia de diplomacia digital debe buscar ser un proceso de comunicación con el público extranjero o nacional – dependiendo de cada caso–, que busque la comprensión de los ideales e ideas del país, sus instituciones y cultura, así como los objetivos nacionales y actuales políticas (Tuch et al., 1990, p. 3). A esta definición se puede sumar aquellas acciones que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores y los órganos del servicio exterior, en favor de los intereses del Perú y sus connacionales.

En esa línea, es importante recordar nuevamente que las TICs transmiten información a velocidades no vistas anteriormente, lo cual puede ser una desventaja para el sistema jerárquico de toma de decisiones de toda Cancillería. Dependiendo de su sensibilidad, los comunicados oficiales y otras actividades requieren autorización de los diversos estamentos del Ministerio, lo cual puede tomar días; mientras que la diplomacia digital requiere, en su mayoría de casos, respuestas rápidas y espontáneas (Constantinou et al., 2016, p. 543). Una estrategia de diplomacia digital podría determinar un marco para dotar de cierta autonomía, en temas específicos, a la Dirección competente o a la Misión en el exterior. Una directiva también evitaría que exista una serie de publicaciones que no estén acorde con los objetivos de política exterior.

Es importante precisar que el presente artículo no sugiere que el proceso de aprobación de comunicados deba ser eliminado, sobre todo por la sensibilidad de los temas a cargo de la Cancillería. Sin embargo, resulta importante determinar en qué áreas las diversas dependencias u órganos del servicio exterior podrían dinamizar su capacidad de respuesta.

Con la finalidad de lograr ese objetivo, Strauß et al. (2015) señalan que las estrategias comunicacionales de las embajadas occidentales

en Twitter, muestran las siguientes características, las cuales podrían ser tomadas como referencia en el diseño de la estrategia:

- Comunicación interactiva y personalizada: Se debe tener claridad respecto a qué grupo de personas se dirige la publicación. Del mismo modo, se debe interactuar con los comentarios de los seguidores, a efectos de lograr fidelizarlos.
- Uso de sentimientos: Se debe buscar que los seguidores se identifiquen con el contenido en el medio de comunicación utilizado, tal y como se explicó anteriormente.
- Información relevante: Solo se debe publicar aquello que interesa al público objetivo, dependiendo de la ubicación geográfica u otros factores. Por ejemplo, un webinar a las 20 horas de Perú, no puede ser publicado por las Misiones en Europa.
- La comunicación debe ser transparente.

No obstante, las características detalladas no cumplirán su objetivo si la estrategia de diplomacia digital no logra una comunicación efectiva. En esa línea, es necesario que la estrategia incorpore las características del público objetivo, tal y como puede ser el idioma, la cultura y los valores relevantes, lo cual generará una relación con los seguidores (Kampf et al., 2015, p. 352). Si bien es cierto que los recursos son limitados, consideramos que las publicaciones deberían remitirse en español, inglés y francés; para su difusión por las Misiones.

Por otro lado, tal y como se mencionó anteriormente, debe existir una sola dependencia que coordine la utilización de las redes sociales de la Cancillería y los órganos del servicio exterior. Dicha oficina podría coordinar y proveer a las misiones de publicaciones periódicas y con un contenido que “conecte” con el público objetivo, luego de una evaluación.

Es importante señalar que, para lograr una estrategia efectiva, también es necesario invertir no solo en su diseño, sino también en capacidades. En esa línea, Dadashzadeh señala que "como toda inversión en TICs, las inversiones en redes sociales deben planificarse, así como administrar los cambios requeridos en la cultura organizacional, las personas, estructuras y proceso, a efectos de obtener resultados efectivos"<sup>6</sup> (2010, p. 85). En consecuencia, se deben contratar los servicios de profesionales especializados en estrategias digitales, que a su vez estén acompañados de funcionarios

diplomáticos con conocimiento de la materia, a fin de que puedan aterrizar los conceptos utilizados por el sector privado a los intereses de la política exterior. Posteriormente, se deberá capacitar a los funcionarios diplomáticos en esta materia, a fin de que puedan ayudar a conducir la estrategia de diplomacia digital.

A modo de conclusión, y en palabras de John Kerry “el término diplomacia digital es casi redundante – es solo diplomacia, punto”<sup>7</sup> (Constantinou et al., 2016). La diplomacia digital es la diplomacia adaptada a los tiempos modernos. El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene el deber de desarrollar capacidades que le permitan enfrentar los nuevos retos de la actualidad. La pandemia de la COVID-19 no ha hecho más que revelar esta necesidad existente, por lo que es necesario profundizar más en el conocimiento de la misma, para poder lograr la efectiva consecución de los objetivos de política exterior de la República, en un mundo que se torna cada vez más digital.

## Notas

1. Traducción propia
2. Traducción propia
3. Traducción propia
4. Traducción propia
5. Traducción propia
6. Traducción propia
7. Traducción propia

## Bibliografía

- Alfonso, A. (2 de junio de 2020). Ese extraño oficio llamado Diplomacia. Blog El Espectador. Recuperado de [https://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/diplomaciadigital-2-0?fbclid=IwAR3a9DEM5rg-BOLuhA\\_B06AFJ4HM2RG2EkQ1wc4hHtllP8BjstlWPgVDgS4](https://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/diplomaciadigital-2-0?fbclid=IwAR3a9DEM5rg-BOLuhA_B06AFJ4HM2RG2EkQ1wc4hHtllP8BjstlWPgVDgS4)
- Age matters | CHI '09 Extended Abstracts on Human Factors in Computing Systems.* (s/f). Recuperado el 26 de agosto de 2020, de <https://dlnext-acm-org.gate3.library.lse.ac.uk/doi/abs/10.1145/1520340.1520744>
- Bjola, C. (2018). Diplomacia digital 2.0: Tendencias y resistencias. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 113, 35–52.
- Cancillería PerúPE (@CancilleriaPeru) / Twitter.* (s/f). Twitter. Recuperado el 16 de octubre de 2020, de <https://twitter.com/CancilleriaPeru>
- Constantinou, C. M., Kerr, P., & Sharp, P. (2016). *The SAGE Handbook of Diplomacy*. SAGE Publications. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/londonschoolecons/detail.action?docID=4659168>

## El espacio digital al servicio de la diplomacia: Apuntes para una estrategia peruana

- Corneliu Bjola, & Marcus Holmes. (2015). *Digital Diplomacy: Theory and Practice*. Taylor and Francis, Taylor & Francis Group, Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315730844>
- Dadashzadeh, M. (2010). Social Media In Government: From eGovernment To eGovernance. *Journal of Business & Economics Research*, 8, 81–86. <https://doi.org/10.19030/jber.v8i11.51>
- Gomart, T. (2013). De la diplomatie numérique. *Revue des Deux Mondes*, 131–141. JSTOR.
- Grüll, P. (2020, junio 2016). Digital diplomacy: States go online. *Www.Euractiv.Com*. <https://www.euractiv.com/section/digital/news/digital-diplomacy-states-go-online/>
- H. Jalonen. (2014). Social media and emotions in organisational knowledge creation. *2014 Federated Conference on Computer Science and Information Systems*, 1371–1379. <https://doi.org/10.15439/2014F39>
- Huang, Z. A., & Arifon, O. (2018). La diplomatie publique chinoise sur Twitter: La fabrique d'une polyphonie harmonieuse. *Hermes, La Revue*, n° 81(2), 45–53.
- Kampf, R., Manor, I., & Segev, E. (2015). Digital Diplomacy 2.0: A Cross-National Comparison of Public Engagement in Facebook and Twitter. *Hague Journal of Diplomacy*, 10(4), 331–362.
- Mario López Chávarri (@M\_LopezCh) / Twitter. (s/f). Twitter. Recuperado el 16 de octubre de 2020, de [https://twitter.com/M\\_LopezCh](https://twitter.com/M_LopezCh)
- Melissen, J., & Wang, J. (2019). *Debating Public Diplomacy: Now and Next*. BRILL. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/londonschoolecons/detail.action?docID=5842540>
- Nocetti, J. (2017). La diplomatie à l'heure du numérique. De la diplomatie numérique à la diplomatie du numérique. En *La guerre de l'information aura-t-elle lieu ?* (pp. 150–155). Institut français des relations internationales; Cairn.info. <https://www.cairn.info/la-guerre-de-l-information-aura-t-elle-lieu-9782100759729-p-150.htm>
- Nye, J. S. (2009). *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. Public Affairs. <https://books.google.be/books?id=HgXTIjQHsdUC>
- Quercia, D., Capra, L., & Crowcroft, J. (2012). The social world of twitter: Topics, geography, and emotions. *ICWSM*, 12, 298–305.
- Roberts, W. R. (2007). What Is Public Diplomacy? Past Practices, Present Conduct, Possible Future. *Mediterranean Quarterly*, 18(4), 36–52.
- Sharma, D. (2019). *Digital, but not yet doing digital diplomacy* (Taking Australian diplomacy digital, pp. 5–5). Australian Strategic Policy Institute; JSTOR. <https://doi.org/10.2307/resrep23058.6>
- Spry, D. (2019). From Delhi to Dili: Facebook Diplomacy by Ministries of Foreign Affairs in the Asia-Pacific. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(1–2), 93–125. <https://doi.org/10.1163/1871191X-15101067>
- Strauß, N., Krükemeier, S., van der Meulen, H., & van Noort, G. (2015). Digital diplomacy in GCC countries: Strategic communication of Western embassies on Twitter. *Government Information Quarterly*, 32(4), 369–379. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.08.001>

The 50 Most Followed World Leaders. (s/f). *Twiplomacy*. Recuperado el 16 de octubre de 2020, de <https://twiplomacy.com/ranking/the-50-most-followed-world-leaders/>

Toubiana, M., & Zietsma, C. (2016). The Message is on the Wall? Emotions, Social Media and the Dynamics of Institutional Complexity. *Academy of Management Journal*, 60(3), 922–953. <https://doi.org/10.5465/amj.2014.0208>

Tuch, H. N., NA, N., & Kalb, M. (1990). *Communicating with the World: U. S. Public Diplomacy Overseas*. Palgrave Macmillan. <https://books.google.be/books?id=JLxtSsQZ4i4C>

Twiplomacy Study 2020. (2020, julio 20). *Twiplomacy*. <https://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2020/>



# Diplomacia Consular durante la pandemia: Las gestiones humanitarias de la Cancillería peruana frente al COVID-19

**M**artin Gallardo Garrath

Diplomático Peruano adscrito a la Asesoría Jurídica del Gabinete Especializado. Magíster en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”. Bachiller en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad del Pacífico. Candidato a Magíster en Derechos Humanos por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en Derecho Internacional y Derechos Humanos. El autor ha colaborado en los equipos de repatriación y evacuación durante la pandemia del COVID-19

## **Resumen:**

El presente artículo académico tiene como objetivo principal hacer un análisis integral a la política consular establecida por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú durante la pandemia del COVID-19 en el año 2020. El texto demuestra que la política consular ha sido efectiva en lo que respecta a evitar el contagio masivo y la dispersión del virus al mismo tiempo que se facilitaba la repatriación de los peruanos en el extranjero al territorio nacional y la evacuación de los extranjeros a sus respectivos países de origen.

**Palabras Claves:** Política consular; Pandemia; Repatriación; Evacuación; COVID-19; Ministerio de Relaciones Exteriores; Perú.

## **Abstract:**

The main objective of this academic paper is to make a comprehensive and complete analysis of the consular policy established by the Peruvian Ministry of Foreign Affairs during the COVID-19 pandemic in 2020. This article shows that Peruvian consular policy has been very effective

in preventing massive contagion and the spread of the virus while facilitating the repatriation of Peruvians abroad to the national territory and the evacuation of foreigners to their respective countries of origin.

**Key Words:** Consular policy; Pandemic; Repatriation; Evacuation; COVID-19; Ministry of Foreign Affairs; Peru.

## 1. Introducción

**E**n algunas ocasiones la realidad supera largamente a la ficción. Por ejemplo, el año 2020 parece sacado de una obra literaria o de una película de ciencia ficción. El politólogo Iván Krastev afirma que la pandemia del COVID-19 ha inmerso a la humanidad en un escenario muy similar al que se presentan en 1984, *Un Mundo Feliz* u otras distopías similares (Krastev, 2020, p. 9). De hecho, si se revisa la literatura de las ciencias sociales que proponía análisis de prospectiva hacia inicios de 2019, ninguna pronosticaba que, un año después, un virus iba a poner en jaque a todos los gobiernos del mundo. Tanto es así que inclusive el célebre pensador del siglo XXI, Yuval Noah Harari, sostiene en su obra *Homo Deus* que “los progresos sin precedentes de la medicina del siglo XX” han generado (...) “que la época en la que la humanidad se hallaba indefensa ante las epidemias naturales haya terminado” (Harari, 2016, PP. 21-25). Al parecer el COVID-19 no estaba del todo de acuerdo.

Sin embargo, el principal problema con que toda esta pesadilla se haya vuelto realidad es que este inesperado enemigo invisible encontró a muchos Estados con la guardia baja. Los gobiernos de distintas partes del mundo se vieron obligados a reaccionar en plena crisis y hacer sus mejores esfuerzos para minimizar el costo social. Desafortunadamente, el Perú no fue la excepción a esta regla y el COVID-19 generó severos estragos desde su llegada. En el momento en el que se diagnosticó el primer caso en el territorio nacional, el Presidente Martín Vizcarra decidió emprender una serie de políticas para evitar la propagación del virus.

Una de estas medidas consistió en el cierre de las fronteras, lo cual, si bien evitaba que las personas se aglomeren en espacios cerrados en donde existen mayores probabilidades de contagios, como lo son los aeropuertos o los aviones, dificultaba en gran manera que los connacionales que se encontraban en el extranjero puedan volver

y que los extranjeros que estaban en el Perú regresen a sus países de origen. Es por esta razón que el Presidente Vizcarra le encargó al Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante, también, Cancillería) que lidere la repatriación de peruanos y la evacuación de los extranjeros. Este fue uno de los grandes desafíos que tuvo que afrontar la diplomacia peruana a raíz de la pandemia. Pero la pregunta es, ¿qué tan efectiva fue la respuesta de la Cancillería ante esta emergencia humanitaria?

El objetivo principal de esta disertación académica es justamente dar una respuesta desde la academia a la pregunta anterior mediante la evaluación de la efectividad de la política consular que adoptó el Perú en el año 2020 como respuesta a la pandemia. Para cumplir con la referida finalidad, es que comenzaremos presentando ciertos conceptos teóricos que son indispensables de comprender para poder interiorizar este debate. En segundo lugar, describiremos de forma sucinta los acontecimientos acerca de como el COVID-19 llegó al Perú y los estragos que generó en sus inicios. Después nos enfocaremos en explicar cómo se llevó a cabo la política consular, tanto en el ámbito de repatriación de peruanos como en el de evacuación de extranjeros. Por último, terminaremos con una serie de ideas finales generales. Es así como se habrá cumplido con hacer un análisis holístico de la presente medida y con obtener ciertas conclusiones que nos servirán para estar más listos ante una nueva eventual pandemia.

## **2. Marco Conceptual**

Antes de remitirnos a los acontecimientos más relevantes y al análisis de la política consular peruana, es necesario que se definan ciertos conceptos base que son fundamentales para la presente discusión. La idea central de esta sección es presentar algunas definiciones que sirvan para enmarcar el análisis de las medidas tomadas y ayuden a explicar las conclusiones obtenidas.

El primero de estos conceptos es el de diplomacia consular, el cual se entiende actualmente como aquellas políticas y acciones que realiza una misión consular a favor de la asistencia y protección de sus ciudadanos en el territorio de otro Estado, al mismo tiempo que realiza labores de promoción cultural y económica. Para la académica Maaïke Okano-Heijmans el trabajo consular va más allá de la tradicional asistencia y protección que un agente consular les brinda

a sus connacionales en tierras extranjeras, sino que además incluye actividades comerciales, representación judicial y diplomacia pública (Okano-Hejmans, 2013, PP. 474-475). Por su parte, el Embajador Jorge Lázaro Geldres, haciendo alusión al Reglamento Consular Peruano del año 2005<sup>1</sup>, enumera siete lineamientos que la política consular debe procurar:

- a) “Política de protección legal;
- b) Política de ayuda humanitaria;
- c) Política de reforma y mejora cualitativa de los servicios consulares;
- d) Política de apoyo a la inserción productiva, legal y respetuosa de los derechos humanos de los peruanos en las sociedades de recepción;
- e) Política de promoción del vínculo cultural y nacional;
- f) Política de vinculación de los peruanos con el Perú en una perspectiva productiva;
- g) Política de promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior” (Lázaro, 2006, p.16).

Así pues, se aprecia que la academia entiende que las labores consulares, si bien van más allá de la asistencia humanitaria, tiene como objetivo central la protección y asistencia del individuo que se encuentra en territorio extranjero. Las prácticas consulares son la manera más directa en la que la Cancillería peruana se involucra con sus ciudadanos. El ex Canciller Diego García-Sayán señalaba que la función consular es la forma más tangible de poner la política exterior peruana al “servicio de la gente” (García-Sayán, 2002, PP. 18-26).

Si bien la academia hace aportes muy interesantes respecto a la labor consular, existen normas que también son precisas de mencionar. La primera a la cual haremos alusión es el Artículo I del Reglamento Consular peruano, el cual define a la función consular como “*un servicio de naturaleza pública que presta el Estado peruano a sus nacionales y a los extranjeros en el exterior, particularmente en lo referido a las competencias de la administración pública que deben realizarse fuera del territorio nacional*”<sup>2</sup>. Aquí se explica claramente qué se entiende por las labores de la diplomacia consular. Es preciso señalar que la Cancillería posee una Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares (en adelante, también, DGC) que tiene por objetivo central liderar las políticas consulares del Perú.

La segunda norma que mencionaremos es el literal a) del Artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consular, tratado ratificado por el Estado peruano que se encuentra en vigor, el cual señala como una de las funciones consulares “proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional”; asimismo, el literal e) de la misma norma antes citada señala como otra función primordial “prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas”<sup>3</sup>. Aquí se aprecia claramente el deber de asistencia que tiene un Estado con sus nacionales en el extranjero y el deber que tiene el Estado de facilitar el apoyo a las misiones consulares de otros Estados en su territorio para que estos faciliten la ayuda humanitaria a sus nacionales.

El segundo concepto que queremos abordar es el de pandemia. Acorde con la Organización Mundial de la Salud (en adelante, también, OMS) una pandemia se entiende como “la propagación mundial de una nueva enfermedad” y se produce “cuando surge un nuevo virus gripal que se propaga por el mundo y la mayoría de las personas no tienen inmunidad contra él” (OMS, 2020). La definición propuesta por la OMS, organización internacional que lidera las luchas de la humanidad frente a las enfermedades, enfatiza que para que se configure una pandemia es necesario que (I) un virus se propague por el mundo rápidamente y (II) que la mayoría de personas no tengan inmunidad desarrollada para hacerle frente.

Por su parte, Charles Rosenberg, historiador de la medicina humana, explica de forma muy sencilla el ciclo de una pandemia. Él señala que “las epidemias comienzan en un punto en el tiempo, se desarrollan en un escenario limitado tanto en espacio como en duración, siguen una línea argumental de una tensión creciente y reveladora, pasan a una crisis de carácter individual y colectivo y terminan a la deriva hasta su extinción” (Rosenberg, 1992, p.279). Por otro lado, David Quammen, autor de la aclamada obra *Contagio*, advierte que las enfermedades infecciosas, como lo es el COVID-19, están por todos lados y que “los patógenos (agentes causantes de enfermedades, como los virus) son seres más pequeños (...) que devoran a sus presas desde el interior” (Quammen, 2020, p.23).

Si interpretamos tanto a Rosenberg como a Quammen caemos en cuenta de lo espeluznante que puede llegar a ser la pandemia del

COVID-19. Es un virus con alta capacidad infecciosa que se ha extendido por todo el mundo, matando a más de 1.2 millones de personas (y subiendo)<sup>4</sup>, sin señal de terminar pronto. Este virus ha causado pánico alrededor de todo el hemisferio generando que los gobiernos decidan cerrar sus fronteras y dificulten el flujo migratorio. Esta es la razón por la cual tantas personas se quedaron varadas por todo el mundo. Si al componente de mortalidad se le agrega la pérdida de empleo y el estancamiento de la economía global, entendemos porqué se generó esta crisis humanitaria y porqué miles de connacionales pedían ayuda al gobierno del Perú y a sus agentes consulares para volver al territorio nacional.

Era necesario explicar lo que se entiende por pandemia para que la interconexión con la labor consular en esta crisis humanitaria quede esclarecida. Ahora que los conceptos han sido explicados, procedamos a analizar qué sucedió en el Perú y qué tan efectiva fue la labor consular de la Cancillería peruana durante la pandemia.

### **3. Inicio de la Pandemia en el Perú**

La fecha exacta en la que se registró el primer paciente con COVID-19 en todo el mundo no es del todo precisa. Sin embargo, distintos medios apuntan a que la epidemia tendría sus inicios hacia los últimos dos meses del año 2019 en la provincia de Wuhan (Infobae, 2020). De hecho, la OMS habría registrado un “conglomerado de casos de neumonía” hacia diciembre del año pasado, pero recién entre enero y febrero de 2020 declarararía que se trata de un “una emergencia de salud pública de importancia internacional” y emitiría un plan estratégico de respuesta (de los primeros protocolos oficiales) (OMS, 2020).

Por ese entonces, en el Perú reinaba la tranquilidad y la atención de la opinión pública se enfocaba en el proceso electoral de enero 2020. Sin embargo, poco a poco las noticias internacionales se fueron centrando en la pandemia del COVID-19 y en su creciente número de contagios y víctimas. Hasta que por fin sucedió. El 06 de marzo de 2020 se confirmó el primer caso de COVID-19 en el territorio peruano. El gobierno, al ser testigo de los peligrosos resultados que arrojaban las proyecciones del Ministerio de Salud (en adelante, también, MINSA) en caso no se tomara ninguna medida, decidió declarar con fecha 16 de marzo de 2020, Estado de emergencia a

nivel nacional mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, en el cual se establecía el confinamiento obligatorio y la restricción de movilidad en determinados horarios.

Sin embargo, entre las medidas que se aprobaron en el referido Decreto Supremo nos centraremos en la que establecía su Artículo 8, el cual dispuso el cierre temporal de las fronteras peruanas<sup>5</sup>. Si bien el Perú fue uno de los primeros países en optar por esta política, rápidamente los gobiernos de distintas regiones, conforme iban registrando mayores números de personas infectadas, decidieron seguir por una senda similar. El problema de esta medida fue que muchas personas alrededor de todo el mundo se quedaron varadas pidiendo ayuda para volver a sus países. Así fue como, con fecha 17 de marzo de 2020, el gobierno emitió el Decreto Supremo N° 045-2020-PCM en el cual se señala que el Ministerio de Relaciones Exteriores se establecía como la única entidad estatal que estaba facultada para autorizar “la relación oficial de las personas peruanas y extranjeras que viajan en los vuelos” excepcionales de repatriación de carácter humanitario<sup>6</sup>. Es así como se dio inicio a la nueva diplomacia consular peruana en tiempos de COVID-19.

#### **4. La nueva Diplomacia Consular peruana en tiempos de pandemia**

Desde el primer momento en el que el gobierno decidió cerrar sus fronteras y encargarle al Ministerio de Relaciones Exteriores el liderazgo de las labores humanitarias de repatriación de los peruanos que se encontraban en otros países y la evacuación de los extranjeros que estaban en el territorio nacional, la Alta Dirección de la Cancillería<sup>7</sup> tomó la decisión de constituir una serie de equipos ad-hoc que lideren estas nuevas encomiendas. La lógica consistía en que estos nuevos equipos enfoquen toda su atención en cumplir con esta labor humanitaria consular de forma más directa, rápida y menos burocratizada. En líneas generales se crearon cuatro equipos claves, de los cuales tres estaban enfocados principalmente en el proceso de repatriación de los peruanos que se encontraban en el extranjero y uno con el objetivo de facilitar la evacuación de los extranjeros que se encontraban en el Perú.

Es importante mencionar que la política consular peruana durante la pandemia tiene dos momentos: la etapa estricta y la etapa flexible. El

primer momento hace referencia al confinamiento más riguroso, la prohibición del viaje por carreteras entre ciudades y la permanencia de las fronteras cerradas (periodo entre marzo y agosto). El segundo momento se enfoca en la etapa de flexibilización de las reglas de la cuarentena, en donde progresivamente se iba permitiendo la apertura de los locales, se ampliaban las horas de circulación y se comenzó a abrir las fronteras (periodo entre agosto y noviembre).

Iniciaremos explicando el proceso de repatriación de los peruanos que estaban en el extranjero durante la etapa estricta. Como ya se mencionó fueron tres equipos ad-hoc constituidos principalmente para esta tarea: (I) el Grupo de Apoyo a las Repatriaciones (en adelante, también, GAR); (II) el Grupo Operativo de Repatriaciones Aéreas (en adelante, también, GORA), y; (III) el Grupo de Repatriaciones Terrestres (en adelante, también, GART). La función del GAR era la de fungir de brazo de apoyo estratégico de la DGC y de la Alta Dirección a fin de realizar las coordinaciones pertinentes para garantizar la repatriación de los connacionales en el exterior. Tanto el GORA como el GART le reportaban diariamente al GAR para que las coordinaciones y los mensajes que emitían estuvieran sintonizados. A su vez, el GAR coordinaba ininterrumpidamente con la DGC y la Alta Dirección para juntos formular la política de repatriación.

Por su parte, GART tenía como principal función gestionar las repatriaciones terrestres. Todos aquellos compatriotas que buscaban entrar al territorio nacional a través de un puesto fronterizo vía terrestre debían estar inscritos en una lista aprobada y gestionada por el GART. Esta lista había sido coordinada en primera instancia con los puestos fronterizos, los Consulados de las ciudades fronterizas, los gobiernos regionales, Migraciones, la Policía Nacional del Perú y el GART. Una vez que se daba esta gestión, el GART le comunicaba al GAR para que este informe a la Alta Dirección y se pueda aprobar la misma.

Por su lado, el GORA se encargaba de las coordinaciones respectivas con las entidades encargadas para la programación, aprobación, llegada y salida de los vuelos humanitarios. El GORA también gestionaba con el GAR la aprobación de las listas con los pasajeros que serían repatriados. Cabe destacar que el GORA se encontraba de forma permanente en el Grupo Aéreo N° 8, quienes, de forma conjunta con las autoridades del MINSA, la Fuerza Aérea del Perú, Migraciones y el personal del Instituto Nacional de Defensa Civil (en



adelante, también, INDECI), recibían a los pasajeros y organizaban todo el operativo logístico para llevar a cabo la efectiva repatriación. De forma adicional, el GORA también coordinaba la llegada de la cooperación internacional para la lucha contra el COVID-19. Estas eran las principales funciones de los tres equipos ad-hoc en cuanto a la repatriación. Sin embargo, la repatriación aérea, durante la primera etapa, incluía también a otros actores claves que se verán a continuación cuando analicemos paso a paso este proceso.

Procedamos a explicar cómo funcionaba el proceso de repatriación vía aérea. En primer lugar, el GORA y el GAR gestionaban con la Dirección General de Aeronáutica Civil del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (en adelante, también, MTC) la aprobación de los vuelos humanitarios. Una vez estos vuelos contaban con el permiso respectivo se le notificaba a los Consulados para que armen la lista de peruanos que serían repatriados. Una vez esta lista contaba con la aprobación de la DGC se les permitía abordar y regresar al territorio patrio para que puedan guardar cuarentena antes de poder ir a sus respectivos hogares. Los peruanos que llegaban eran distribuidos en los hoteles que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (en adelante, también, MINCETUR) había seleccionado como centros de cuarentena para los recién llegados. Si bien todo parece sencillo, la principal dificultad versaba en el cuello de botella que se generaba por la falta de disponibilidad de cuartos en los hoteles. Esto dificultaba que los Consulados puedan armar las listas con los pasajeros que vendrían al Perú, ya que no contaban con las camas necesarias para permanecer en cuarentena.

Por su parte, las repatriaciones terrestres también implicaban una coordinación entre el GAR y el GARE y actores claves como el personal de la Policía Nacional del Perú para que estas personas puedan transitar por el territorio nacional de ciudad en ciudad sin que los detengan. Aquí las gestiones de los Consulados fronterizos también eran claves para coordinar con los puestos migratorios fronterizos y que se facilite sin problemas el paso en la frontera.

Durante la etapa flexible los procesos de repatriación se volvieron más llevaderos y se facilitó la llegada de más compatriotas desde el extranjero. En primer lugar, el GORA cambió de ubicación y desde el 17 de agosto comenzó a funcionar en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, con lo cual la logística era mucho más sencilla y era más fácil implementar los protocolos de sanidad. Por otro lado, se

comenzaron a abrir las fronteras y se estableció un esquema mixto entre vuelos humanitarios y vuelos comerciales. Sin embargo, el hecho que más contribuyó a que aumenten rápidamente la cantidad de vuelos humanitarios fue que se dejó de depender en los hoteles coordinados por MINCETUR y se estableció que todo aquel que llegara debía permanecer en cuarentena en sus respectivos domicilios. Esta nueva figura hizo que se elimine el cuello de botella. Asimismo, se flexibilizó el paso fronterizo por vía terrestre y se permitió los viajes por carretera sin necesidad de hacer coordinaciones previas con la Policía Nacional. Este esquema más flexible facilitó la llegada de más peruanos sin descuidar los protocolos de salubridad permitiendo así una labor humanitaria efectiva al mismo tiempo que se impedía que el virus se propague.

La otra cara de la diplomacia consular consistía en la evacuación de extranjeros en el territorio nacional. Para ello se creó el equipo ad-hoc denominado Grupo de Apoyo a las Repatriaciones Extranjeras (en adelante, también, GARE), el cual tuvo como principal función coordinar con las Embajadas que se encuentran en el Perú para brindarles todas las facilidades en cuanto al proceso de evacuación de los extranjeros. En la práctica, el GARE estaba compuesto por muchos de los funcionarios diplomáticos que pertenecen a la Dirección General de Protocolo y Ceremonial del Estado, debido a las continuas comunicaciones que sostienen con las Embajadas extranjeras. Si bien el mandato era claro lo complicado, al inicio, era la articulación del mismo y la logística de estas operaciones debido a que no existía un plan de contingencia similar y se tenía que esbozar desde cero.

El GARE emitió una comunicación a las Embajadas en donde les establecía el protocolo a seguir con respecto a las evacuaciones. El primer paso consistía en establecer un enlace (uno de los funcionarios diplomáticos miembros de este equipo ad-hoc) y las Embajadas. En segundo lugar, estas debían proporcionarle la información respecto al número de extranjeros que tenían en el territorio nacional y en las ciudades en las que se encontraban. Luego, las Embajadas debían coordinar con el MTC y la Dirección General de Soberanía y Límites de la Cancillería sus vuelos de Estado. Una vez estos contaban con la aprobación, las Embajadas le debían de remitir una nota diplomática a sus enlaces en donde establecían el lugar, la hora y la fecha de donde moverían a sus connacionales hacia Lima (desde cualquier parte del territorio nacional), para luego ser llevados al Grupo Aéreo N°8

para que, con apoyo del GORA, se suban a un vuelo de evacuación humanitaria con destino a sus países de origen.

De hecho, el mayor reto consistió en que los miembros del GARE debían realizar múltiples coordinaciones con los gobiernos regionales, la Policía y los miembros de las Fuerzas Armadas para desplazar desde las provincias a Lima a los extranjeros de distintas nacionalidades. En esta etapa un actor clave fueron las Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores, con quienes los miembros del GARE coordinaban para que sea más sencillo la labor de repatriación. Conforme se fueron levantando las restricciones y se permitieron las movilizaciones aéreas y terrestres entre ciudades al interior del país la labor del GARE se fue facilitando, dado que había menos riesgo de que detengan a los extranjeros que viajaban con destino a Lima. En reiteradas ocasiones las Embajadas saludaron y reconocieron la buena predisposición y la eficiencia del GARE, ya que gracias a estas gestiones decenas de miles de extranjeros fueron repatriados.

## 5. Conclusiones

La solida burocracia de la Cancillería permitió que hacia el 30 de noviembre del año 2020 más de 53 000 peruanos hayan sido repatriados y más de 54 000 extranjeros hayan sido evacuados<sup>8</sup>. Definitivamente la política consular peruana fue un gran éxito durante esta pandemia ya que se sobrepasaron las expectativas migratorias sin que el virus se propague en gran magnitud. Las lecciones que sacamos para la próxima emergencia son cuatro: (I) el esquema de grupos ad-hoc probó ser eficiente y cumplir su cometido; (II) la política consular humanitaria funciona mejor durante un periodo de normas flexibles, (III) es necesario formular planes de contingencia en caso de pandemias o crisis humanitarias que se activen cuando la situación lo amerite, y; (IV) la burocracia de la diplomacia peruana está apta para afrontar desafíos humanitarios como lo fue la pandemia del COVID-19. Esperamos que estas lecciones quedan establecidas para ser aplicadas en el futuro.

## Notas

- 1 - Artículo II del Reglamento Consular peruano del año 2005 aprobado por el Decreto Supremo N° 076-2005-RE, de fecha 05 de octubre de 2005, modificado mediante Decreto Supremo N° 091-2011-RE, de fecha 22 de julio de 2011.

- 2 Artículo I del Reglamento Consular peruano del año 2005 aprobado por el Decreto Supremo N° 076-2005-RE, de fecha 05 de octubre de 2005, modificado mediante Decreto Supremo N° 091-2011-RE, de fecha 22 de julio de 2011.
- 3 Literales a) y e) del Artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares del 24 de abril de 1963.
- 4 Nota del autor: Información obtenida del Coronavirus Resource Center de la Universidad de John Hopkins. Para mayor información revisar: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- 5 Artículo 8 del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM del 16 de marzo del año 2020.
- 6 Artículo 1 del Decreto Supremo N° 045-2020-PCM del 17 de marzo del año 2020.
- 7 Nota del Autor: De acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores se considera parte de la Alta Dirección el Despacho Ministerial, el Despacho Viceministerial, la Secretaría General y las oficinas adscritas a estas.
- 8 Nota del Autor: Las cifras presentadas son producto de los informes migratorios que emiten Migraciones del Perú y que se han presentado en distintas declaraciones públicas.

## **Bibliografía**

1. Charles Rosenberg. (1992). *Explaining Epidemics*. Cambridge: Cambridge University Press.
2. David Quammen. (2020). *Contagio*. Madrid: DEBATE.
3. Diego García-Sayán. (2002). *Una nueva política exterior peruana*. Lima: Comisión Andina de Juristas & Academia Diplomática del Perú.
4. Iván Krastev. (2020). *¿Ya es mañana?: Cómo la pandemia cambiará el mundo*. Madrid: DEBATE.
5. Jorge Lázaro Geldres. (2006). *La Política Consular y de Protección a los peruanos en el Exterior: Una visión renovada*. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, LVI, PP. 16-50.
6. Maaïke Okano-Heijmans. (2013). *Consular Affairs*. En *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (273-295). Oxford: University of Oxford.
7. Organización Mundial de la Salud. (2010). *¿Qué es una pandemia?*. 2020, de OMS Sitio web: [https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/es/](https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/)
8. Organización Mundial de la Salud. (2020). *COVID-19: cronología de la actuación de la OMS*. 2020, de OMS Sitio web: <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>
9. Redacción INFOBAE. (2020). *Una investigación dio con la fecha exacta del primer caso de coronavirus en el mundo*. 2020, de INFOBAE Sitio web: <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/03/13/una-investigacion-dio-con-la-fecha-exacta-del-primer-caso-de-coronavirus-en-el-mundo/>
10. Universidad de John Hopkins. (2020). *COVID-19 Dashboard*. 2020, de Center for Systems Science and Engineering (CSSE) Sitio web: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
11. Yuval Noah Harari. (2016). *Homo Deus: Breve historia del mañana*. Madrid: DEBATE.

# Medidas sanitarias y fitosanitarias en las relaciones comerciales internacionales del Perú en el contexto del COVID-19

**M**arcelo Alonso Valverde Arevalo

Doctorando en Gestión Económica Global en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente se desempeña como Especialista en Requisitos Técnicos al Comercio Exterior en el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), encargándose de la negociación e implementación de los capítulos de medidas sanitarias y fitosanitarias en los acuerdos comerciales y foros de los que el Perú forma parte.

## Resumen

A diferencia de la situación comercial del resto de sectores afectados por la pandemia del COVID-19, la agroexportación peruana podría superar los siete mil millones de dólares registrados en 2019; así como se esperan mejoras en las exportaciones de productos hidrobiológicos, debido a la mejora de las condiciones oceanográficas.

Si bien el contexto parece favorable, se presentan una serie de medidas no arancelarias de tipo sanitario y fitosanitario notificadas durante la etapa de la pandemia; así como de manera previa, a la Organización Mundial del Comercio, que podrían tener efectos positivos y negativos para los intereses nacionales, por lo que el presente artículo tiene como objetivo analizar el posible impacto que éstas tendrían.

**Palabras clave:** Medidas sanitarias y fitosanitarias; Medidas no arancelarias; Barreras no arancelarias; Acuerdos comerciales.

## Abstract

Even when the Peruvian exports are negatively impacted due to the COVID-19 pandemic, agro-exports could exceed previous results of

seven billion dollars obtained in 2019. Also, hydrobiological exports are expected to improve in the upcoming months considering the optimistic oceanographic conditions.

The context seems favorable; however, a wide number of non-tariff measures, such as the sanitary and phytosanitary ones, has been notified prior and during the pandemic period to the World Trade Organization. Considering that those measures could have both positive and negative effects on Peruvian commercial interests, the objective of this article is to analyze the possible impact of them.

**Key Words:** Sanitary and phytosanitary measures; Non-tariff measures; Non-tariff barriers; Trade agreements.

## 1. Realidad problemática

**E**l comercio mundial presenta muestras de reactivación posterior a los efectos de la pandemia por el COVID-19; sin embargo, el escenario internacional aún es inestable y se mantiene la incertidumbre en el caso de un rebrote de dicha enfermedad (Organización Mundial del Comercio [OMC], 2020a).

Al respecto, se prevé que el volumen comercial respecto a las mercancías presente una reducción de alrededor del 9% en 2020, mientras que se tendría un crecimiento del 7% en 2021 (OMC, 2020a).

Si bien se tienen previsiones aún negativas en el comercio de mercancías, de manera excepcional, el comercio de productos agrícolas e hidrobiológicos, en especial los destinados a la alimentación, ha sido más resiliente en comparación con otros bienes que se comercializan internacionalmente (OMC, 2020b; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] & Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020).

En el caso de América Latina y el Caribe, las exportaciones de productos agrícolas y pesqueros presentan un crecimiento de 6% en comparación con el periodo enero a junio de 2019, con tres principales destinos que representan el 53% de las exportaciones de la región (CEPAL, 2020). Dichos destinos son Estados Unidos que acumula el 21% de las exportaciones de productos antes mencionadas, seguidas por la Unión Europea con 18% y finalmente China con 14% del total (CEPAL, 2020).

En el caso del Perú la situación es similar, hasta agosto se acumula una reducción en las exportaciones mayor al 22%; sin embargo, las agroexportaciones continúan creciendo e incluso podrían superar el monto de siete mil millones de dólares registrados en 2019. De igual manera, las exportaciones pesqueras presentan un segundo mes de crecimiento, y se espera que las condiciones oceanográficas mejoren los resultados en los siguientes meses (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo [MINCETUR], 2020). Sobre el particular, en el caso de las exportaciones agropecuarias, en los últimos doce meses, los principales destinos fueron Estados Unidos y la Unión Europea acumulando el 71% de dichas exportaciones y en el caso de los productos de la pesca se orientan principalmente a China, Unión Europea y Estados Unidos con el 66% del total exportado (MINCETUR, 2020).

El Perú basa el desarrollo de sus exportaciones mediante la integración comercial con regiones y países que resultan ser mercados estratégicos, a través de la suscripción de acuerdos comerciales, los cuales han permitido que el 94% de las exportaciones tengan beneficios debido a dichos acuerdos (MINCETUR, 2015).

En general, el panorama internacional también presenta una situación de liberalización comercial, ya que el promedio arancelario anual aplicado en 2017 solo ascendió a 2.59% (Banco Mundial, 2020). Sin embargo, desde la fundación de la OMC en 1995 hasta el año 2018, por el contrario, la cantidad de medidas no arancelarias ha aumentado anualmente en promedio 4.49% (OMC, 2020c).

De todo el conjunto de medidas no arancelarias, los requisitos técnicos al comercio exterior, identificados como los obstáculos técnicos al comercio (OTC) y las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), representan alrededor del 86% del total (OMC, 2020c). En este contexto, las MSF representan una de las medidas no arancelarias más importantes en el comercio de alimentos y productos agrícolas, ya que, si bien son necesarias para proteger la inocuidad alimentaria, salud animal y sanidad vegetal, también en ciertas ocasiones son utilizadas como barreras innecesarias o injustificadas al comercio (Josling & Roberts, 2011).

Al respecto, es preciso señalar que los sectores relacionados a la agroexportación, en donde se incluyen productos vegetales y animales; así como alimentos en general se encuentran casi en su totalidad

cubiertos por medidas no arancelarias, siendo las más usuales, las de tipo sanitario y fitosanitario (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD] & Banco Mundial, 2018).

En este contexto, a octubre de 2020, las MSF representan alrededor del 26% de las 257 notificaciones realizadas por los Miembros de la OMC sobre COVID-19, siendo la segunda más significativa (OMC, 2020d).

Considerando la importancia de las exportaciones agrícolas, de productos hidrobiológicos y de alimentos del Perú; así como la cantidad de MSF notificadas en el marco de la OMC durante el periodo de COVID-19, se presenta la interrogante sobre cuáles de estas medidas tendrían un efecto significativo en el comercio exterior peruano.

Sin embargo, no solo las MSF aplicadas durante la pandemia impactarían en el comercio peruano, sino que otras medidas notificadas previamente y que se mantienen aún en etapa de implementación también podrían generar dificultades en la etapa de recuperación económica, por lo que se plantea una interrogante adicional sobre cuáles podrían ser estas medidas.

En vista de lo anteriormente expuesto, el presente artículo tiene como objetivo analizar las MSF adoptadas por los Miembros de la OMC durante etapa de pandemia del COVID-19 que tendrían efectos positivos en el comercio exterior peruano de productos agrícolas, hidrobiológicos y de alimentos.

Asimismo, resulta preciso analizar las MSF notificadas previo y durante la declaración de la pandemia, cuya implementación podría generar dificultades en el comercio nacional, en particular en la etapa de recuperación económica posterior al contexto del COVID-19.

## **2. Metodología de la investigación**

Para el desarrollo de este artículo se ha utilizado un enfoque cualitativo, basado en la recopilación de la información de las notificaciones, comunicaciones y declaraciones realizadas por los Miembros de la OMC; así como los documentos desarrollados por la



Secretaría de la OMC, los cuales se han obtenido a través del Sistema de Gestión de la Información MSF de dicho organismo internacional.

Adicionalmente, en el caso de las notificaciones por COVID-19, cabe resaltar que la OMC, mantiene una sección especial sobre la materia, en la cual agrupan notificaciones, declaraciones y otros documentos de interés para esta investigación.

Asimismo, se han utilizado y descrito casos de gestiones bilaterales realizadas por las instituciones gubernamentales nacionales y que son de dominio público.

Igualmente, es preciso señalar que se utiliza la referencia a exportaciones agropecuarias, de productos hidrobiológicos y de alimentos, considerando que el Perú cuenta con tres autoridades sanitarias, cuyo ámbito de competencia se asocia a las definiciones planteadas en el Anexo A del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC.

En ese sentido, la referencia a alimentos se orienta a los alimentos industrializados destinados al consumo humano que son competencia de la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA), mientras que los productos agropecuarios son competencia del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) y en el caso de hidrobiológicos, estos son competencia del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES).

### **3. Análisis de las medidas de facilitación aplicadas**

Desde los inicios de la pandemia, el Perú formó parte de una serie de declaraciones multilaterales y plurilaterales en favor del libre comercio. A fines de abril, el Perú en conjunto con más de veinte Miembros de la OMC, realizaron una declaración conjunta respecto a las respuestas frente a la pandemia con un comercio abierto y previsible para los productos agropecuarios y de alimentos. En dicha declaración, los Miembros que representan el 67% de las exportaciones mundiales de productos agropecuarios y el 60% de las importaciones mundiales de dichos productos, se comprometieron a garantizar el suministro y movimiento de este tipo de productos; así como no imponer restricciones, informar oportunamente a la OMC sobre cualquier medida aplicada, entre otros.

De la misma manera, en la declaración ministerial conjunta relacionada a la COVID-19 y el sistema multilateral del comercio, los Miembros de la OMC se comprometieron a no imponer restricciones ni obstáculos injustificados al comercio de productos agrícolas y alimenticios, así como apoyar al sistema multilateral del comercio, entre otros.

Al igual que el Perú, otros Miembros; así como las empresas privadas y la sociedad civil han realizado una serie de declaraciones, a fin de alentar a los gobiernos a mantener el flujo comercial sin mayores restricciones.

En este contexto, en el caso de los asuntos sanitarios y fitosanitarios, al inicio de la pandemia, se notificaron ciertas MSF que tenían como objetivo restringir principalmente el comercio de animales y el tránsito desde las áreas afectadas, a fin de evitar la propagación de la enfermedad; sin embargo, de manera posterior algunas de estas medidas fueron dejadas sin efecto (OMC, 2020b).

Por el contrario, a partir de abril, los Miembros empezaron a realizar más notificaciones y comunicaciones relacionadas con la flexibilización, por ejemplo, del uso de certificados fitosanitarios; así como veterinarios, de forma virtual (OMC, 2020b).

En el caso de las agroexportaciones, en concordancia con la Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias N°32 (NIMF 32), los envíos de productos vegetales con categorías de riesgo fitosanitario 02 y 03, deben estar acompañados por un certificado fitosanitario, mediante el cual se asegura el cumplimiento de la normativa nacional y los requisitos fitosanitarios demandados por el país importador (SENASA, 2020a). Es preciso señalar que gran parte de la oferta exportable peruana se encuentra en el marco de dichos riesgos fitosanitarios, con lo cual resulta necesario gestionar este tipo de certificados; sin embargo, los mismos se enviaban generalmente en físico previo a la pandemia y solo en el caso de la Alianza del Pacífico, se tenía asegurado el intercambio de certificados digitales, a través de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior.

Con el cierre de fronteras, la inmovilización social, entre otros, se podían generar demoras en la emisión, recojo y envío de estos documentos y por consiguiente de las agroexportaciones, por lo cual era necesario gestionar su aceptación por medios virtuales

por parte del resto de socios comerciales. Siendo este riesgo común por gran parte de los Miembros de la OMC, se presentaron una serie de comunicaciones y notificaciones, en las cuales se permitía temporalmente la aceptación de estos documentos. Socios comerciales como Japón, Brasil, Indonesia, República Dominicana, Taiwán, la Unión Europea presentaron los documentos G/SPS/N/JPN/755, G/SPS/N/BRA/1642, G/SPS/N/IDN/134, G/MA/W/149/Add.1, G/SPS/N/TPKM/526 y G/SPS/N/EU/389 respectivamente, en los cuales indicaban que se había dispuesto la aceptación de certificados fitosanitarios digitales o digitalizados.

Igualmente, por las gestiones bilaterales del SENASA, a través del Comité de Sanidad Vegetal (COSAVE), se logró la aceptación de certificaciones fitosanitarias por medios electrónicos con Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (SENASA, 2020b). De la misma manera, se había conseguido que para los envíos a Estados Unidos y Reino Unido, las direcciones del SENASA envíen copias a su sede central, y dicha sede remitía oficialmente los certificados a las autoridades competentes (SENASA, 2020c). Resulta oportuno mencionar, que en coordinación con las Embajadas del Perú en Pekín y Moscú, se logró que China y Rusia también acepten la certificación fitosanitaria por medios digitales.

Con estas acciones, se aseguraba la continuidad de casi la totalidad de las agroexportaciones que requerían certificados fitosanitarios.

En el caso de los productos hidrobiológicos, el Perú mediante el documento G/SPS/GEN/1783 comunicó a los Miembros de la OMC que había modernizado su sistema de certificación sanitaria, incluyendo firmas digitales y otras medidas de verificación en línea de los mismos.

Al respecto, el SANIPES en un esfuerzo multisectorial conjunto con el Ministerio de Relaciones Exterior y el MINCETUR, logró que China, Japón, Tailandia, Argentina, Chile, Ecuador, Colombia y México, acepten sus certificados digitales, asegurando la continuidad de más del 90% del volumen exportado de productos hidrobiológicos (SANIPES, 2020).

En el caso de los alimentos procesados, si bien no todos los socios comerciales requieren certificados sanitarios o de libre venta, algunos de ellos, como los latinoamericanos aún requieren estos documentos.

En ese sentido, el Perú comunicó a los Miembros de la OMC, mediante el documento G/SPS/GEN/1815, las facilidades informáticas que se habían generado a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), para que se pueda verificar la autenticidad de los certificados en formatos digitales emitidos por DIGESA. En este caso específico, se logró que Bolivia, Colombia y Chile, confirmen la aceptación de la certificación de esta institución por medios digitales (DIGESA, 2020a; DIGESA, 2020b; DIGESA, 2020c).

Estos casos evidencian que la pandemia originó que las autoridades sanitarias a nivel mundial tengan que adaptarse y facilitar el comercio a través del uso de medios virtuales; sin embargo, los casos mencionados previamente fueron notificados como medidas temporales y excepcionales.

En vista de esta situación, el Perú ha remitido la comunicación G/SPS/GEN/1821 a los Miembros de la OMC, solicitando que se mantengan las facilidades para los certificados digitales de productos hidrobiológicos en una etapa posterior al COVID-19. Esta labor se ha profundizado, a través de gestiones bilaterales a través de las Embajadas del Perú, las Oficinas Comerciales en el Exterior y desde la misma autoridad sanitaria con sus contrapartes. Asimismo, se ha iniciado la interconexión de la VUCE con el sistema ePhyto para promover la certificación fitosanitaria por medios virtuales.

A pesar de las acciones ya iniciadas, aún se requiere profundizar las gestiones multisectoriales y el acercamiento con los diferentes socios comerciales, para que las medidas de facilitación aplicadas puedan continuar beneficiando al comercio exterior nacional.

#### **4. Análisis de las medidas que podrían tener un impacto negativo en el comercio**

El proteccionismo continúa siendo un riesgo al comercio, especialmente cuando el crecimiento económico es interrumpido de manera abrupta como en las experiencias previas de la Gran Depresión o la crisis financiera global del 2008 (Pedrosa & Findlay, 2020).

Si bien los sistemas alimentarios de la región, incluido el peruano, se han mantenido resilientes respecto a los efectos de la pandemia, aún

no se puede afirmar que esta situación se mantendrá, ya que no se ha alcanzado aún el final de esta crisis (CEPAL, 2020).

Asimismo, una gran cantidad de Miembros de la OMC han aplicado prohibiciones y restricciones a la exportación, incluso para sectores distintos a los requeridos para combatir el COVID-19. Esto podría generar efectos secundarios negativos y un efecto dominó a otros sectores (OMC, 2020e).

En este contexto, el 24 de junio de 2020, durante una sesión de intercambio de información sobre COVID-19, previa a la reunión formal del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Comité MSF) de la OMC, se presentaron una serie de declaraciones sobre las preocupaciones generadas por las medidas aplicadas por un Miembro.

Sobre el particular, Estados Unidos indicó su confusión y consternación, pues varias embajadas en el territorio de dicho Miembro habían recibido una comunicación solicitando que los establecimientos que exporten alimentos adopten un sistema de gestión de la inocuidad conforme a los lineamientos de la FAO y la Organización Mundial de Salud (OMS); así como suspender las exportaciones de las empresas en las cuales se hayan identificado casos o presuntos casos de COVID-19. Sin embargo, las disposiciones de la FAO y la OMS indican que no se tienen pruebas de que el virus se transmita a través de los alimentos (OMC, 2020f). Otros Miembros, como Australia, la Unión Europea, Canadá, Chile expresaron preocupaciones similares, mencionando adicionalmente, que no se había recibido ninguna notificación al Comité MSF sobre dicha medida, a pesar de ser una obligación conforme el artículo 7 y el Anexo B del Acuerdo MSF. Asimismo, al no tener un sustento científico adecuado, dicha medida podría representar una barrera innecesaria al comercio.

Si bien no se mencionó durante la sesión de intercambio, el Miembro que había adoptado esta medida era China. Específicamente, en junio de 2020, cuando el mercado de Xinfadi en Pekín, se hallaron restos de COVID-19 en el salmón, China indicó que la presencia del COVID-19 en los alimentos provenía de productos procedentes de Europa y era probable que el virus se mantuviese activo debido a la cadena de frío (Yusha, 2020). Del mismo modo, entre otros, en julio, China anunciaba la suspensión de plantas ecuatorianas de camarón por la presencia de COVID-19 en sus empaques (Network of Aquaculture Centres in Asia-Pacific [NACA], 2020).

Considerando que otras empresas ecuatorianas podrían verse afectadas, el 13 de agosto, Ecuador anunció que se había logrado suscribir un protocolo sanitario para facilitar las exportaciones de camarón hacia China (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020). Sin embargo, y a pesar de no tener un sustento científico, en el protocolo se reconocían ciertas medidas aplicables por COVID-19.

En vista de que lo sucedido podía escalar más en el marco del Comité MSF OMC, el 14 de julio de 2020, a través de documento G/SPS/GEN/1812, China comunicó a los Miembros de la OMC que tomando en consideración las orientaciones de la FAO y la OMS, había realizado pruebas urgentes de ácidos nucleicos para analizar los alimentos, sus embalajes y los contenedores, debido a una posible presencia de COVID-19. En vista de dicho análisis y habiendo encontrado restos de COVID-19 en embalajes de camarones, China había suspendido las importaciones de tres empresas.

Posteriormente, el 21 de setiembre de 2020, mediante el documento G/SPS/N/CHN/1173, China notificó a los Miembros de la OMC el Anuncio No. 103, referido a la implementación de medidas de emergencia preventivas para productores extranjeros de alimentos importados de la cadena de frío con resultados positivos de ácido nucleico por COVID-19. El Anuncio No. 103 señala que si en el alimento proveniente de la cadena de frío del productor extranjero exportado a China o en su empaque se detecta COVID-19 por primera y segunda vez, se suspenderá la declaración de importación del producto de la empresa por una semana, y se reanuda automáticamente después de la expiración. En caso de que la misma empresa de producción extranjera presente posteriores resultados positivos, se suspenderá la declaración de importación del producto de la empresa durante cuatro semanas y se reanuda automáticamente después de la expiración.

En el caso del Perú, considerando que China es el principal socio comercial para productos hidrobiológicos que requieren cadenas de frío para su exportación, se presenta un riesgo constante de afectación comercial directa; sin embargo, es preciso mencionar que por el momento no se han reportado casos de empresas nacionales afectadas.

Adicionalmente, es preciso señalar que se han realizado y se mantienen constantes acercamientos entre el Perú y China, a través de la Embajada del Perú y la Oficina Comercial en Pekín; así como a través de las autoridades sanitarias y el MINCETUR, a fin de evitar que se puedan presentar detenciones en dicho mercado.

Por otro lado, el Perú en conjunto con otros Miembros de la OMC han cuestionado reiteradamente las medidas de la Unión Europea relacionadas a la inocuidad agroalimentaria, en especial las que reducen los límites máximos de residuos de plaguicidas en los productos agrícolas, debido a que son más restrictivas de lo necesario. Asimismo, la implementación de medidas adicionales de este tipo por parte de la Unión Europea, como uno de los principales compradores mundiales de productos agrícolas, representa cargas adicionales a la agroexportación y por lo tanto puede obstaculizar los esfuerzos de recuperación económica posterior a la pandemia.

En vista de esta situación, el Perú con más de treinta Miembros de la OMC, mediante la comunicación G/SPS/GEN/1778/Rev.3, solicitaron a la Unión Europea que suspenda por un periodo de doce meses la revisión y entrada en vigencia de nuevas reducciones de límites máximos de residuos de pesticidas.

Desafortunadamente, la Unión Europea, mediante la comunicación G/SPS/GEN/1814, descartó la posibilidad de realizar alguna suspensión de plazos y por el contrario identificó su nueva Estrategia de la Granja a la Mesa, a fin de establecer sistemas alimentarios sostenibles y resilientes. La mencionada estrategia, entre otros, profundizaría la reducción del uso de plaguicidas en alrededor del 50% (OMC, 2020g).

Teniendo en consideración los constantes cambios de la Unión Europea que impactarían en la agroexportación, resulta igual de necesario que se mantengan gestiones constantes con la Comisión Europea y advertir a las autoridades nacionales y el sector privado sobre cualquier medida en desarrollo o notificada a la OMC, a fin de poder presentar información técnica de manera oportuna que pueda evitar barreras al comercio o poder adaptarse a las mismas cuando éstas se encuentren justificadas.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

La pandemia por COVID-19 ha generado oportunidades y amenazas para el comercio exterior peruano de productos agrícolas, hidrobiológicos y de alimentos, en el ámbito sanitario y fitosanitario.

En el caso de las oportunidades, si ya se ha logrado la aceptación temporal de la certificación sanitaria virtual de las exportaciones peruanas, a través de las embajadas, oficinas comerciales y autoridades sanitarias, es necesario que se realicen esfuerzos adicionales para que se mantengan este tipo de medidas de facilitación comercial.

De la misma forma, y en vista de las posibles amenazas, se requiere de una constante interacción multisectorial interna y gestiones con los socios comerciales, a fin de que las medidas adoptadas sean favorables para los intereses nacionales.

Finalmente, es preciso señalar en todos los escenarios se deben mantener los trabajos articulados entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, MINCETUR, las autoridades sanitarias y el sector privado.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2020). *Tasa arancelaria, nación más favorecida, promedio ponderado, todos los productos (%)*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/TM.TAX.MRCH.WM.FN.ZS> [Consulta: 05 de octubre].
- Comunicación de China (G/SPS/GEN/1812). 14 de julio de 2020. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/GEN1812.pdf&Open=True> [Consulta: 15 de octubre de 2020].
- Comunicación Conjunta – Solicitud de suspensión de procesos y entrada en vigor de reducciones de límites máximos de residuos (LMR) de productos de protección de plantas en consideración a la pandemia de COVID-19 (G/SPS/GEN/1778/Rev.3). 31 de julio de 2020. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/GEN1778R3.pdf&Open=True> [Consulta: 12 de octubre de 2020].
- Comunicación de la República Dominicana (G/MA/W/149/Add.1). 12 de mayo de 2020. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/MA/W149A1.pdf&Open=True> [Consulta: 16 de octubre de 2020].
- Comunicación de la Unión Europea (G/SPS/GEN/1814). 15 de julio de 2020. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/GEN1814.pdf&Open=True> [Consulta: 16 de octubre de 2020].



## Medidas sanitarias y fitosanitarias en las relaciones comerciales internacionales del Perú

- Comunicación del Perú (G/SPS/GEN/1821). 21 de agosto de 2020. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/GEN1821.pdf&Open=True> [Consulta: 06 de octubre de 2020].
- Comunicación del Perú (G/SPS/GEN/1815). 15 de julio de 2020. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/GEN1815.pdf&Open=True> [Consulta: 06 de octubre de 2020].
- Comunicación del Perú (G/SPS/GEN/1783). 08 de junio de 2020. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/GEN1783.pdf&Open=True> [Consulta: 06 de octubre de 2020].
- Comunicación Ministerial Conjunta sobre la COVID-19 y el Sistema Multilateral del Comercio (WT/GC/212/Rev.2). 31 de julio de 2020. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/GC/212R2.pdf&Open=True> [Consulta: 12 de octubre de 2020].
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). & Banco Mundial (2018). *The unseen impact of non-tariff measures: Insights from a new database*. Ginebra: UNCTAD & Banco Mundial. Recuperado de [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2018d2\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2018d2_en.pdf) [Consulta: 16 de octubre de 2020].
- Declaración Conjunta - Responder a la pandemia de COVID-19 con un comercio abierto y previsible de productos agropecuarios y alimenticios (G/AG/30/Rev.2). 29 de mayo de 2020. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/GC/208R2.pdf&Open=True> [Consulta: 12 de octubre de 2020].
- Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA). (2020a). *Aceptación de certificados sanitarios oficiales de exportación y certificados de libre comercialización virtuales por parte de Bolivia*. Recuperado de <http://www.digesa.minsa.gob.pe/noticias/Abril2020/COMUNICADO-007-2020-DIGESA-MINSA.pdf> [Consulta: 06 de octubre de 2020].
- Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA). (2020b). *Aceptación de certificados sanitarios oficiales de exportación y certificados de libre comercialización virtuales por parte de Colombia*. Recuperado de <http://www.digesa.minsa.gob.pe/noticias/Mayo2020/COMUNICADO-009-2020-DIGESA-MINSA.pdf> [Consulta: 06 de octubre de 2020].
- Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA). (2020c). *Aceptación de certificados sanitarios oficiales de exportación y certificados de libre comercialización virtuales por parte del Gobierno de Chile*. Recuperado de <http://www.digesa.minsa.gob.pe/noticias/Mayo2020/COMUNICADO-011-2020-DIGESA-MINSA.pdf> [Consulta: 06 de octubre de 2020].
- Josling, T. & Roberts, D. (2011). *Measuring the Impact of SPS Standards on Market Access*. Recuperado de <https://www.standardsfacility.org/sites/default/files/48632882.pdf> [Consulta: 10 de octubre de 2020].
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). (2020). *Reportes de Comercio - Reporte Mensual de Comercio Exterior - Agosto 2020*. Lima: MINCETUR. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/1252844-reportes-de-comercio-reporte-mensual-de-comercio-exterior-agosto-2020> [Consulta: 07 de octubre de 2020].
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). (2015). *Plan Estratégico Nacional Exportador 2025*. Lima: MINCETUR. Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300353/d31291\\_opt.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300353/d31291_opt.pdf) [Consulta: 17 de octubre de 2020].

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2020). *Ecuador y China suscriben protocolo para facilitar la exportación de camarón al país asiático*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/2020/08/12/ecuador-y-china-suscriben-protocolo-para-facilitar-la-exportacion-de-camaron-al-pais-asiatico/> [Consulta: 10 de octubre de 2020].
- Network of Aquaculture Centres in Asia-Pacific (NACA). (2020). China announces import measures to respond to nucleic acid positives of COVID-19 detected from the outer packaging of frozen white leg shrimp from Ecuador. Recuperado de <https://enaca.org/?id=1115&title=china-announces-import-restrictions-on-frozen-shrimp-covid-19> [Consulta: 12 de octubre de 2020].
- Notificación del Japón (G/SPS/N/JPN/755). 23 de abril de 2020. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/NJPN755.pdf&Open=True> [Consulta: 19 de octubre de 2020].
- Notificación de la Unión Europea (G/SPS/N/EU/389). 21 de setiembre de 2020. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/NEU389.pdf&Open=True> [Consulta: 09 de octubre de 2020].
- Notificación del Territorio Aduanero distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu (G/SPS/N/TPKM/526). 16 de abril de 2020. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/NTPKM526.pdf&Open=True> [Consulta: 19 de octubre de 2020].
- Notificación de medidas de urgencia del Brasil (G/SPS/N/BRA/1642). 09 de abril de 2020. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/NBRA1642.pdf&Open=True> [Consulta: 05 de octubre de 2020].
- Notificación de medidas de urgencia de China (G/SPS/N/CHN/1173). 21 de setiembre de 2020. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/NCHN1173.pdf&Open=True> [Consulta: 05 de octubre de 2020].
- Notificación de medidas de urgencia de Indonesia (G/SPS/N/IDN/134). 30 de abril de 2020. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/NIDN134.pdf&Open=True> [Consulta: 15 de octubre de 2020].
- Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES). (2020). *Gigante asiático confirmó aceptación del certificado sanitario digital*. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/sanipes/noticias/216372-gigante-asiatico-confirmando-aceptacion-del-certificado-sanitario-digital> [Consulta: 07 de octubre de 2020].
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) & Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Comportamiento del comercio durante la crisis*. Santiago de Chile: FAO. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45924/1/cb0583\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45924/1/cb0583_es.pdf) [Consulta: 13 de octubre de 2020].
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2020a). *El comercio da muestras de reactivarse tras los efectos de la COVID-19, pero la recuperación sigue siendo incierta*. Recuperado de [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres20\\_s/pr862\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr862_s.pdf) [Consulta: 10 de octubre de 2020].
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2020b). *COVID-19 and agriculture: A story of resilience*. Recuperado de [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/agric\\_report\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/agric_report_e.pdf) [Consulta: 12 de octubre de 2020].

## Medidas sanitarias y fitosanitarias en las relaciones comerciales internacionales del Perú

- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2020c). *I-TIP Mercancías: Colección y análisis integrado de las MNA notificadas*. Recuperado de <http://i-tip.wto.org/goods/default.aspx?language=es> [Consulta: 09 de octubre de 2020].
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2020d). *Notificaciones de los Miembros de la OMC sobre la COVID-19*. Recuperado de <http://i-tip.wto.org/goods/default.aspx?language=es> [Consulta: 11 de octubre de 2020].
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2020e). *Export prohibitions and restrictions*. Recuperado de [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/export\\_prohibitions\\_report\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf) [Consulta: 11 de octubre de 2020].
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2020f). *Sesión de intercambio de información sobre la COVID-19*. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/R98.pdf&Open=True> [Consulta: 05 de octubre de 2020].
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2020g). *Resumen de la reunión celebrada los días 25 y 26 de junio de 2020*. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/R99.pdf&Open=True> [Consulta: 07 de octubre de 2020].
- Pedroza, E. & Findlay, C. (2020). *State of the Region: Impact of the COVID-19 Crisis*. Singapur: Pacific Economic Cooperation Council.
- Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA). (2020a). *Certificación sanitaria y fitosanitaria de productos vegetales destinados a la exportación*. Lima: SENASA. Recuperado de <https://www.senasa.gob.pe/senasa/descargasarchivos/2020/02/PRO-M04.02.01-rev-01-CERTIFICACI%C3%93N-SANITARIA-Y-FITOSANITARIA-DE-PRODUCTOS-VEGETALES-DESTINADOS-A-LA-EXPORTACI%C3%93N.pdf> [Consulta: 07 de octubre de 2020].
- Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA). (2020b). *SENASA Perú se reúne con países de la región para articular esfuerzos en la atención de servicios sanitarios y fitosanitarios*. Recuperado de <https://www.senasa.gob.pe/senasacontigo/senasa-peru-se-reune-con-paises-de-la-region-para-articular-esfuerzos-en-la-atencion-de-servicios-sanitarios-y-fitosanitarios/> [Consulta: 01 de octubre de 2020].
- Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA). (2020c). *Jefe del SENASA en entrevista para El Comercio: “Se están atendiendo actividades priorizadas a nivel nacional”*. Recuperado <https://www.gob.pe/institucion/senasa/noticias/296036-jefe-del-senasa-en-entrevista-para-el-comercio-se-est-an-atendiendo-actividades-priorizadas-a-nivel-nacional> [Consulta: 03 de octubre de 2020].
- YUSHA, Z. (19 de junio de 2020). *China's CDC experts investigate Xinfadi market three times, announce groundbreaking virus tracing discovery*. Global Times. Recuperado de <https://www.globaltimes.cn/content/1192146.shtml> [Consulta: 02 de octubre de 2020].



## Documentos

---

**40 Aniversario del Acuerdo entre la Santa Sede y la República del Perú**

**Webinar “Encíclica *Fratelli Tutti*: Un llamado al encuentro con el otro”**



**Palabras del Ministro de  
Relaciones Exteriores,  
Embajador Mario López Chávarri,  
en ocasión del 40 Aniversario del Acuerdo  
entre la Santa Sede y la República del Perú**

**Academia Diplomática del Perú, 6 de noviembre de 2020.**

- Embajador Allan Wagner, Director de la Academia Diplomática del Perú,
- Su Excelencia Reverendísima Arzobispo Paul Richard Gallagher, Secretario para las Relaciones de la Santa Sede con los Estados,
- Su Eminencia Reverendísima, Cardenal Pedro Barreto
- Su Excelencia Reverendísima Monseñor Nicola Girasoli, Nuncio Apostólico en el Perú de Su Santidad el Papa Francisco,
- Embajadora Elvira Velásquez, Embajadora del Perú ante la Santa Sede,
- Estimados colegas y estudiantes de la Academia Diplomática del Perú,
- Señoras y señores.

Quisiera empezar mi intervención expresando mi agradecimiento al Embajador Allan Wagner, por sus palabras de bienvenida y por la organización de este importante y significativo encuentro.

Asimismo, deseo saludar de manera especial a nuestro invitado de honor, Su Excelencia Reverendísima Arzobispo Paul Richard Gallagher, Secretario para las Relaciones de la Santa Sede con los Estados. Nos sentimos honrados de acogerlo en esta aula virtual de la Academia Diplomática del Perú, nuestra “alma mater”, que lleva el nombre del ilustre Embajador “Javier Pérez de Cuéllar”, insigne diplomático peruano que dedicó sus mejores talentos al servicio del

Perú y de la Humanidad, trabajando incansablemente a favor de la paz y el desarrollo. En esta institución, creada el 18 de agosto de 1955, los diplomáticos peruanos nos formamos para cumplir nuestra misión, la cual, como dijo el Embajador Juan Miguel Bákula “no puede ser otra que –en su propia circunstancia– servir al Estado y, por su intermedio, a la nación y al total de sus gentes”.

Monseñor Gallagher, le agradezco el gesto de amistad que representa su presencia entre nosotros y su participación en este acto académico con el cual el Perú desea celebrar la “histórica y fecunda relación” con la Iglesia Católica y con su gobierno, la Santa Sede, en ocasión del cuadragésimo aniversario del Acuerdo suscrito en nuestra capital, el 19 de julio de 1980, por las autoridades de ambos Estados: el Nuncio Mario Tagliaferri y el entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Embajador Arturo García García.

En este acto de amistad y celebración que hoy nos reúne, está presente el grato recuerdo de la inolvidable visita de Su Santidad El Papa Francisco a nuestro país, en enero de 2018, ocasión en la que se puso de manifiesto la fe del pueblo católico peruano; así como el afecto, respeto y gratitud que el Perú guarda hacia el Santo Padre, Jefe de la Iglesia Católica y líder moral de nuestro tiempo.

Ahora que la pandemia de la COVID-19 está generando la peor recesión mundial desde la Segunda Guerra Mundial, causando desconcierto e incertidumbre, y profundizando la desigualdad y la injusticia en el mundo, la Humanidad encuentra en la Palabra del Santo Padre el impulso para seguir adelante con una nueva mirada fraterna y solidaria. En su reciente Encíclica *Fratelli Tutti*, el Santo Padre nos convoca “*a repensar nuestros estilos de vida, nuestras relaciones, la organización de nuestras sociedades y sobre todo el sentido de nuestra existencia*” (FT 33), con la esperanza de “*que tanto dolor no sea inútil, que demos un salto hacia una forma nueva de vida y descubramos definitivamente que nos necesitamos y nos debemos los unos a los otros, para que la humanidad renazca con todos los rostros, todas la manos y todas la voces, más allá de las fronteras que hemos creado*” (FT 35).

El Santo Padre nos exhorta hoy a preparar el futuro. En ese proceso, el mensaje de unidad y esperanza que el Papa Francisco trajo a nuestro país adquiere aún mayor vigencia y nos urge a transformar esta crisis en una oportunidad para el cambio. Unidad en la diversidad



para vencer la fragmentación de la desigualdad, la indiferencia y el individualismo, así como para construir juntos nuestro futuro común, en donde el derecho de todos sea respetado. Esperanza para persistir en el diálogo social y seguir trabajando solidariamente por la paz, la justicia y el cuidado de la creación. En este camino, las Encíclicas *Laudato si'* y *Fratelli Tutti*, y, muy especialmente, su Exhortación Apostólica Querida Amazonía nos exhortan, amplían nuestra mirada y representan un horizonte de esperanza fraterna para preparar el futuro, haciendo realidad la “cultura del encuentro”, “la cultura de la fraternidad” y la “cultura del cuidado de la creación”, que el mundo necesita hoy más que nunca.

A través de la diplomacia de la Santa Sede, el Santo Padre porta al mundo el mensaje evangélico que inspira a su magisterio y a la doctrina social de la Iglesia, contribuyendo a la defensa de los derechos de la persona y su dignidad y al logro del bien común. Hoy, gracias a la conferencia que Su Excelencia cordialmente nos brindará, tendremos la oportunidad de profundizar en “el carácter único de la diplomacia pontificia y en el espíritu de la caridad de Cristo que la anima en su diálogo con la Humanidad, “en su indesmayable labor a favor de la paz y la justicia social”.

En este camino, en el que la Iglesia Católica inspira y acompaña a la Humanidad, recordamos que el Concilio Vaticano II, convocado por Juan XXIII, propuso una nueva mirada y valoración de la Modernidad, dando lugar, entre otros desarrollos, a un nuevo enfoque de la relación Iglesia Católica-Estado, que, en el caso del Perú, se cristalizó con el Acuerdo de 1980, cuyo aniversario hoy conmemoramos.

El nuevo enfoque en la relación Iglesia-Estado comprendía compromisos de recíproca independencia, mutua autonomía y colaboración. Al respecto, la Encíclica *Gaudium et Spes* señalaba: “*La comunidad política y la Iglesia son independientes y autónomas, cada una en su propio terreno. Ambas, sin embargo, aunque por diverso título, están al servicio de la vocación personal y social del hombre. Este servicio lo realizarán con tanto mayor eficacia, para bien de todos, cuanto más sana y mejor sea la cooperación entre ellas, habida cuenta de las circunstancias de lugar y tiempo*” (GS 76). “

Al adoptar este nuevo enfoque el Acuerdo establece, en consonancia con la Constitución Peruana, que “*en reconocimiento a la importante función ejercida en la formación histórica, cultural y moral del país,*

*la misma Iglesia recibe del Estado la colaboración conveniente para la mejor realización de su servicio a la comunidad nacional”.*

Esta nueva relación Iglesia-Estado se enmarca en el respeto a los derechos humanos y la dignidad de la persona, en particular, en el respeto al derecho humano de libertad de conciencia y de religión reconocido en tratados internacionales y en nuestra Constitución; libertad que el Concilio Vaticano II defendió, a través de la Declaración “Dignitatis Humanae” (Declaración sobre la libertad religiosa).

Al impulso de los desarrollos antes descritos, el Acuerdo de 1980, que constituye un tratado internacional, dio inicio a una nueva etapa en la relación de colaboración entre la Iglesia Católica y el Estado Peruano, en su común misión de servicio a la sociedad, pero reconociendo la naturaleza diferente de esta.

En este proceso de mutua colaboración y respeto, la Iglesia Católica desarrolla libremente su vida de fe en el Perú y lleva adelante una intensa acción espiritual, social y humanitaria, especialmente a favor de las poblaciones más necesitadas; presencia y asistencia que el Gobierno peruano valora y agradece. Una obra que el Nuncio Monseñor Nicola Girasoli, alienta y acompaña con cercanía y afecto, aún en los lugares más remotos de nuestro territorio, llevando a todos ellos el mensaje del Papa.

La Iglesia Católica, lo sabemos, está siempre al lado del que sufre dolor o injusticias, sea en las catástrofes o emergencias como la COVID-19, o en las tragedias humanas y sociales cotidianas que, como la violencia a la mujer, la trata de personas o el drama de la drogadicción, destruyen nuestra trama social. La Iglesia, en todas estas situaciones, lleva esperanza, defiende la justicia y alienta el desarrollo.

Quisiera por ello expresar, por intermedio del Presidente de la Conferencia Episcopal Peruana, Monseñor Miguel Cabrejos, el reconocimiento del Gobierno a la Iglesia Católica, tanto en su realidad institucional, comunitaria y personal, por su compromiso con el país y los valores que aporta a nuestra sociedad. Renovamos, asimismo, nuestra decisión de seguir profundizando nuestra mutua relación de colaboración.

Felicito, también, y agradezco, la iniciativa “Resucita Perú ahora” que, animada por el Cardenal Pedro Barreto y, el Arzobispo de Lima, Carlos Castillo, demuestra el liderazgo de la Iglesia y su capacidad de convocatoria y de articulación inclusiva de acciones solidarias con el Estado y todos los actores sociales para atender las múltiples necesidades que han surgido en esta emergencia y caminar así juntos hacia el logro del bien común.

Muchas gracias.

## **Palabras de su Excelencia Reverendísimo Arzobispo Paul Richard Gallagher, Secretario para las Relaciones de la Santa Sede con los Estados**

Excelentísimo Señor Ministro,  
Excelencias,  
Señoras y señores,

Saludo de manera especial a S.E. Mario López Chávarri, Ministro de Relaciones Exteriores del Perú y a S.E. el Embajador Allan Wagner Tizón, Director de la Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar” por haberme invitado a estar con ustedes hoy, con motivo del cuadragésimo aniversario de la firma del Acuerdo entre la Santa Sede y el Perú, firmado en Lima el 19 de julio de 1980. Saludo igualmente a S.E. la Sra. María Elvira Velásquez Rivas Plata, Embajadora del Perú ante la Santa Sede y al Nuncio Apostólico en Lima, S.E. Mons. Nicola Girasoli, y a todos los participantes.

El encuentro de hoy está dedicado a “La Diplomacia de la Santa Sede”.

Se trata de un tema amplio y complejo, que me limitaré a delinear a grandes rasgos, debido a la extensión espacio-temporal que lo caracteriza.

A lo largo de los siglos, la diplomacia de la Santa Sede se ha desarrollado de modo multiforme, encaminada siempre a garantizar la libertad de los fieles y la colaboración entre los pueblos.

Durante su viaje a Corea en el 2014, el Papa Francisco definió la diplomacia «como arte de lo posible [que], está basada en la firme y constante convicción de que la paz se puede alcanzar mediante la escucha atenta y el diálogo, más que con recriminaciones recíprocas, críticas inútiles y demostraciones de fuerza»<sup>1</sup>. Desde la óptica

---

1 Viaje Apostólico a la República de Corea con ocasión de la VI jornada de la juventud asiática (13-18 de agosto de 2014), encuentro con las autoridades, Discurso del Santo Padre Francisco, Salón Chungmu de la Casa Azul, Seúl, jueves 14 de agosto de 2014.

cristiana, la paz es al mismo tiempo un «precioso don de Dios»<sup>2</sup> y, «responsabilidad personal y social que reclama nuestra solicitud y diligencia»<sup>3</sup>. Y si el don pertenece al orden de la gratuidad que une al Creador con sus criaturas, la acción humana reconduce al criterio de la responsabilidad. Como mujeres y hombres que vivimos cada día nuestro peregrinaje terrenal, también nosotros tenemos la responsabilidad de construir la paz. Esto significa que aspirar a la paz no basta, como tampoco es suficiente la intención de trabajar por la paz: se necesitan comportamientos concretos y coherentes, acciones específicas y, sobre todo, la plena conciencia que cada uno en su pequeño o gran mundo cotidiano, sea “constructor de paz” (Mt 5, 6), incluso en las diversas tareas, deberes y funciones.

La acción diplomática de la Santa Sede no se contenta con observar los hechos o con valorar su significado, ni puede ser sólo una especie de voz crítica de la conciencia, a menudo incluso solitaria. La acción diplomática de la Santa Sede está llamada a actuar para facilitar la convivencia entre las varias naciones, para promover aquella fraternidad entre los pueblos, donde el término “fraternidad” es sinónimo de colaboración efectiva, de verdadera cooperación, concorde y ordenada, de una solidaridad estructurada en beneficio del bien común y de las personas. Y el bien común, como sabemos, con la paz tiene más de un vínculo.

El Santo Padre pide hoy a la Santa Sede que se mueva en el escenario internacional no para garantizar una genérica seguridad – hoy más difícil que nunca, en este período de persistente inestabilidad y de una marcada conflictividad – sino para apoyar una idea de paz como fruto de relaciones justas, es decir, de respeto de las normas internacionales, de tutela de los derechos humanos fundamentales, comenzando por los de los últimos, los más vulnerables. Aquella paz que, como dijo san Pablo VI, citando la Constitución conciliar “*Gaudium et Spes*”, no surge sólo de «la mera ausencia de la guerra, ni se reduce al solo equilibrio de las fuerzas» (*GS n. 78*). Una perspectiva que, ya en su momento, superó la creencia tradicional de las relaciones internacionales, estructurada casi naturalmente en la alternancia entre paz y guerra.

---

2. Discurso del Santo Padre Francisco a los miembros del cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede, Sala Regia, lunes 12 de enero de 2015.

3. *Ibidem*.

Los Papas, particularmente aquellos más cercanos a nosotros, han manifestado y manifiestan esta visión en sus enseñanzas. ¿Cómo no recordar la “*Pacem Dei Munus*” de Benedicto XV, al final de la Primera Guerra Mundial, o la “*Pacem in Terris*” de San Juan XXIII, escrita en medio de un mundo dividido por la guerra fría? El reciente Magisterio reafirma esta visión incluso en los contextos internacionales más significativos, en los momentos de mayor tensión, mostrando cómo la paz no es solo una piedra miliar de la doctrina de la Iglesia, sino que en sus contenidos es una verdadera y propia “Agenda” para la acción de la Santa Sede en la sociedad de los Estados y para la conexas actividad diplomática que ejerce. Como afirma un conocido pasaje de la Constitución Apostólica “*Lumen Gentium*”, «Ella (la Iglesia) no disminuye el bien temporal de ningún pueblo; antes, al contrario, fomenta y asume, y al asumirlas, las purifica, fortalece y eleva todas las capacidades y riquezas y costumbres de los pueblos en lo que tienen de bueno» (*LG n. 13*).

Por tanto, la diplomacia de la Santa Sede, que siempre tiene también una clara función eclesial, como instrumento de comunión que une al Romano Pontífice con los Obispos y con las respectivas Iglesias locales, es también el camino peculiar a través del cual el Papa puede alcanzar concretamente a “las periferias” espirituales y materiales de la humanidad. La promoción de la así llamada «cultura del diálogo y del encuentro»<sup>4</sup>, como la define el Santo Padre, es así una de las piedras angulares de la diplomacia pontificia a lo largo de toda la historia reciente, a través de la cual se construye la paz, corazón de cada auténtica acción diplomática.

Desde esta perspectiva, se comprende la amplia red diplomática de la Santa Sede, que mantiene relaciones diplomáticas bilaterales con 183 Estados, a los que hay que sumar la Unión Europea y la Soberana Orden de Malta. La Santa Sede también mantiene relaciones estables de tipo multilateral con muchas otras instituciones intergubernamentales, competentes en los diversos sectores en los que se articula la estructura de la gobernanza internacional.

Estas cifras permiten destacar una amplia dimensión de trabajo cotidiano, complejo y muchas veces difícil, cuyo objetivo sigue siendo “*ad intra*” la suprema ley de la Iglesia, es decir, la salvación de las

---

4. Cfr. Francisco, *Angelus*, 1 de septiembre de 2013.

almas (*la salus animarum*), mientras que “*ad extra*” el objetivo es la ordenada convivencia entre los pueblos, que para la visión cristiana es el verdadero y primer requisito para la paz. Si alcanzar la meta de la “verdadera paz sobre la tierra” significa para la dimensión religiosa dar cumplimiento a la historia de la salvación, para la diplomacia pontificia quiere decir operar como instrumento de paz, ateniéndose en consecuencia a los principios del diálogo, de la perseverancia, del respeto de las normas, y de aquella lealtad que el derecho internacional expresa en el bien conocido principio de buena fe (*pacta sunt servanda*).

Como hemos señalado, la palabra paz encierra, por tanto, un general deseo de la humanidad que la Iglesia, a partir del Evangelio, recoge y hace suyo. Pero hay que añadir una aclaración de inmediato: la idea de paz de la que la Santa Sede es portadora, no se detiene en la que las naciones expresan en el derecho internacional contemporáneo. De hecho, la Santa Sede está profundamente convencida de que ninguna acción a la que le importe la paz, incluida la ejercida por la diplomacia, puede ser razonable y válida si, incluso tácitamente, aún mantiene referencias a la guerra.

Desde este punto de vista, trabajar por la paz no significa solo determinar un sistema de seguridad internacional y, quizás, respetar sus obligaciones: este es solo un primer paso, muchas veces obligado, a veces impuesto. También se requiere prevenir las causas que pueden desencadenar un conflicto bélico, así como eliminar aquellas situaciones culturales, sociales, étnicas y religiosas que puedan reabrir guerras sangrientas que acaban de concluir. Por eso, el Papa nos pide que actuemos a favor de la reconciliación entre las Partes, sean Estados, actores no estatales, grupos de insurgentes u otras categorías de combatientes. La cuestión, es evidente, involucra no solo responsabilidades individuales o colectivas, sino también, en su conjunto, el sistema de reglas de la gobernanza mundial.

El derecho internacional, en su función de única autoridad superior a los Estados, muestra la paulatina maduración de principios y normas para regir aquellas precisas situaciones que justifican el recurso al uso de la fuerza armada – el llamado *ius ad bellum* – y aquellas destinadas a regular los propios conflictos, el tradicional *ius in bello*. En los últimos tiempos este proceso ha llegado a elaborar normas para intentar humanizar incluso los escenarios bélicos, definiendo así los contenidos del derecho internacional humanitario.

Aun compartiendo y respetando estos esfuerzos, sin embargo, para la Santa Sede es urgente hoy, más que nunca, cambiar el paradigma mismo en el que se basa el orden internacional actual. Los hechos y las atrocidades, de los que somos testigos casi a diario, exigen a los distintos actores – estados e instituciones intergubernamentales en primer lugar – trabajar para prevenir la guerra en todas sus formas dando consistencia más bien a un *ius contra bellum*, es decir, a normas capaces de desarrollar actualizar y sobre todo imponer los instrumentos ya previstos por el ordenamiento jurídico internacional para resolver pacíficamente las controversias y prevenir el uso de armas.

Me refiero concretamente al diálogo, la negociación, la mediación, la conciliación, muchas veces vistas como simples paliativos privados de la necesaria eficacia. No se puede imponer una consideración diferente de estos instrumentos, sino que sólo puede surgir de una convicción general: la paz es un bien irrenunciable e insustituible. El esfuerzo al que todos estamos llamados es el de favorecer una conciencia madura que se refleje efectivamente en la acción de los respectivos Gobiernos y, por ende, de los órganos intergubernamentales. Y todo ello en pleno respeto de aquella legalidad internacional que se apoya sobre los fundamentales principios de justicia y humanidad, teóricamente hoy compartidos por todos, pero muy pocas veces traducidos en decisiones y comportamientos que sean coherentes y verdaderamente efectivos.

Al mismo tiempo, el derecho internacional debe continuar dotándose de instituciones jurídicas e instrumentos normativos capaces de gestionar los conflictos concluidos o las situaciones en que los esfuerzos de la diplomacia han obligado a las armas a guardar silencio. En este sentido, la Santa Sede quiere ser un estímulo para el resto de miembros de la comunidad internacional, para que cobre plena forma la necesidad de un *ius post bellum*, reformado y recodificado con respecto al tradicional, que se limita simplemente a establecer las relaciones entre vencedores y vencidos. El Papa Francisco lo ha afirmado con mucha claridad: «cuando oigo las palabras “victoria” o “derrota” siento un gran dolor, una gran tristeza en el corazón. No son palabras justas; la única palabra justa es “paz”»<sup>5</sup>.

Cuando está en juego la paz, los temas a abordar en el posconflicto son muy claros, como, por ejemplo, el retorno de refugiados y

---

5. Papa Francisco, Audiencia general, 4 de febrero de 2015.



desplazados, el funcionamiento de las instituciones locales y centrales, la reanudación de las actividades económicas, la salvaguarda del patrimonio artístico y cultural del que el componente religioso no es ajeno. Sin embargo, mucho más complejas son las necesidades de reconciliación entre las Partes. Basta pensar en el respeto a los derechos humanos y, entre ellos, el derecho al retorno, a la reunificación de las familias y de las comunidades, a la restitución de sus bienes o a las indemnizaciones.

La tarea en el posconflicto, por lo tanto, no se limita a reorganizar los territorios, a reconocer nuevas o cambiadas soberanías, o incluso garantizar con la fuerza armada los nuevos equilibrios logrados. Más bien, debe concretar la dimensión humana de la paz, eliminando cualquier posible motivo que pueda volver a comprometer la condición de aquellos que han vivido los horrores de una guerra y ahora esperan, como es de justicia, un futuro diferente. Traducido al lenguaje de la diplomacia, esto significa dar prioridad a la fuerza del derecho a la imposición de armas, garantizar la justicia incluso antes que la legalidad.

Permítanme recordar cómo, incluso en este momento, las experiencias de la diplomacia pontificia en este sentido son muchas y variadas. Basta pensar en el destino de las antiguas comunidades cristianas de Oriente Medio, cuya defensa ocupa activamente a las Representaciones Pontificias en esa Región del mundo. Y esto en la convicción de que la protección debe ejercerse en favor de todas las personas, en su condición de víctimas indefensas, incluso antes de su pertenencia a las diferentes comunidades religiosas.

En Siria, en Líbano y en Jordania, las organizaciones católicas están trabajando arduamente para acoger y cuidar a todos. Pero, en general, estas acciones quedan fuera del centro de atención y las noticias. Esta forma de actuar, eficaz y discreta, suele coincidir con el fundamento clásico de la actividad diplomática: persuadir con discreción y actuar con prudencia. San Juan XXIII, durante los años de su fructífero servicio diplomático, señaló sobre este tema en su "Diario del Alma": «Para dar sencillez en todo recordaré las virtudes teologales y cardinales. La primera de las cardinales es la prudencia. Aquí es donde luchan y, a menudo, quedan derrotados, papas, obispos, reyes y comandantes. Esta, sin embargo, es la virtud característica del diplomático».

Para facilitar el diálogo entre las Partes, es necesario identificar herramientas y oportunidades de encuentro. En la década de 1980, en la Sección de Relaciones con los Estados de la Secretaría de Estado, se ubicó una oficina especial para la mediación pontificia. En concreto, se trataba de desarrollar los contenidos jurídico-políticos necesarios para poner fin a la disputa territorial entre Argentina y Chile sobre el Canal de Beagle, en el extremo sur del continente americano. Objetivo efectivamente logrado el 29 de noviembre de 1984 con la conclusión del Tratado de Paz y Amistad por el cual las Partes dieron efectos vinculantes a la solución de la controversia tal y como había propuesto la Santa Sede.

Este tipo de acción pacificadora tiene raíces mucho más antiguas en las mediaciones medievales *pro pace reformanda inter gentes*, y ya se había ejercido en épocas más recientes, como recuerda el arbitraje conducido por el Papa León XIII en 1885 para poner fin al conflicto que oponía a España y Alemania por la soberanía sobre las Islas Carolinas, y llega hasta la más reciente implicación de la Santa Sede en facilitar un acuerdo entre Cuba y los Estados Unidos de América, para iniciar una nueva temporada de relaciones diplomáticas tras décadas de contraposición. A quienes deseen leer estos hechos como puramente políticos y desconectados de una dimensión más espiritual y eclesial, les basta recordar que, en los casos aquí mencionados, fueron los obispos locales y, en todo caso, la presencia y el papel positivo de la Iglesia en esos países, a considerar imprescindible una intervención diplomática directa de la Santa Sede.

Estas mediaciones diplomáticas ponen en primer plano una de las dimensiones esenciales de la acción eclesial que es el cuidado del prójimo, en una palabra: la caridad. Podríamos decir que es un eje de la actividad diplomática de la Santa Sede, con un compromiso particular a favor de los más débiles, ante todo en defensa de los derechos de las mujeres y los niños, así como de los migrantes, los prófugos y los refugiados. También es importante el papel que puede desempeñar la Santa Sede, en colaboración con los Estados, en el contexto de los desafíos que plantea la globalización y particularmente hoy en el contexto de la pandemia y la tremenda crisis económica que está provocado.

Lamentablemente, vemos en el mundo la difusión de otra palabra que es radicalmente opuesta a la caridad: la palabra “indiferencia”. Esta no permanece simplemente en un nivel teórico, sino que también

se ha convertido en una experiencia diaria de nuestro tiempo y de nuestras sociedades. El Papa Francisco ha hablado de ello en varias ocasiones, estigmatizando un cierto enfoque de los problemas, propio de nuestro mundo actual, que muchas veces recurre al ejercicio de la indiferencia como una especie de anestésico. Tal ejercicio produce adicción frente a los múltiples dramas de la humanidad, protegiendo de alguna manera del riesgo de la empatía, que, traducida a la jerga cristiana, significaría compartir la existencia de los otros, como hermanas y hermanos en la humanidad, para ayudarles a llevar la pesada carga del sufrimiento, de la injusta violencia, de la pobreza material y espiritual.

Hoy la indiferencia no concierne solo a los lugares de conflicto y de las guerras, quizás geográficamente distantes. Hoy también nos afecta a todos nosotros que, nos guste o no, somos alcanzados en nuestra cotidianeidad por innumerables noticias e informaciones, que nos conectan virtualmente con el resto del mundo y que nos muestran multitud de sufrientes, de sin techo, de víctimas de guerras obligadas a emigrar, de personas desanimadas, de quienes han perdido su trabajo, etc.

Cito al respecto las palabras del Papa: «Es cierto que la actitud del indiferente, de quien cierra el corazón para no tomar en consideración a los otros, de quien cierra los ojos para no ver aquello que lo circunda o se evade para no ser tocado por los problemas de los demás, caracteriza una tipología humana bastante difundida y presente en cada época de la historia. Pero en nuestros días, esta tipología ha superado decididamente el ámbito individual para asumir una dimensión global y producir el fenómeno de la «globalización de la indiferencia»<sup>6</sup>.

La indiferencia se convierte así en una coraza protectora, que día a día, quizás nos ayude a avanzar, sin hacernos demasiadas preguntas, sin plantearnos demasiados problemas, sin ponernos demasiado en juego, ya que muchos de estos dramas no nos conciernen directamente, y por eso dejamos que la historia siga su curso, sin nosotros y a pesar de nosotros. Es una actitud que puede resultar comprensible, que puede parecer casi natural, pero que, poco a poco,

---

6. Mensaje del Santo Padre Francisco para la celebración de la XLIX jornada mundial de la paz, 1 de enero de 2016.

nos va despojando de nuestra humanidad, adormeciendo cada vez más nuestra conciencia. En esta perspectiva, la paz resulta ser un problema de otros, quizás de los más poderosos, de los más ricos, de los más instruidos, o más bien de los que tienen el destino de los pueblos en sus manos. En resumen, para quienes se muestran indiferentes, la paz sigue siendo una simple “utopía” y aquellos que hablan demasiado de ella son “ilusos”.

Hoy más que nunca, es necesario romper estos mecanismos de indiferencia, romper la coraza protectora de nuestro egoísmo, pasando así de teoremas sobre la paz posible a experiencias concretas de paz vivida, aunque se logre con sufrimiento. En pocas palabras, hay una necesidad urgente, sobre todo en estos tiempos, de un nuevo camino hacia la paz, que no puede estructurarse como un simple ejercicio retórico, sino que debe implementar una renovada “agenda internacional” que dé centralidad a la persona humana y a las personas concretas que actúan, sufren, se exponen para lograr la paz. Ese objetivo también requiere un camino interior. No se nutre de reivindicaciones políticas, sino de la conversión del corazón, antes que, de las estructuras, y nos sitúa ante una nueva visión del mundo que apuesta por elecciones concretas que ponen el acento en la existencia real de las personas, antes que en las estructuras teóricas del pensamiento.

El Papa Francisco nos invita a dar el primer paso contra la indiferencia, pidiéndonos que miremos y reflexionemos sobre el estilo de Dios, sobre su forma concreta de relacionarse con la humanidad, como nosotros mismos podemos captar en la Biblia. Y aquí hacemos un doble descubrimiento: Dios no es indiferente al destino del hombre y sus sufrimientos. Nos lo muestra muy bien el relato del Génesis de Caín, de Abel y de su fraternidad rota (Génesis 9, 4-10). Y lo reafirma con igual fuerza el relato del Éxodo, que nos habla de la liberación de Israel de la esclavitud en la tierra de Egipto. Así dice el Libro del Éxodo: «Dios le dice a Moisés: Bien vista tengo la aflicción de mi pueblo en Egipto, y he escuchado su clamor en presencia de sus opresores; pues ya conozco sus sufrimientos. He bajado para librarle de la mano de los egipcios y para subirle de esta tierra a una tierra buena y espaciosa; a una tierra que mana leche y miel». Y añade el Papa: «Es importante destacar los verbos que describen

la intervención de Dios: Él ve, oye, conoce, baja, libera. Dios no es indiferente. Está atento y actúa»<sup>7</sup>.

El segundo descubrimiento es el de la compasión y de la misericordia. Dios no sólo observa y conoce el sufrimiento del hombre, sino que lo asume personalmente: aquí entramos más propiamente en el misterio cristiano de la Encarnación. Aquí me limito a señalar con las palabras del Papa la actitud de Jesús hacia los que sufren: «Ciertamente Él (Jesús) ve, pero no se limita a esto, puesto que toca a las personas, habla con ellas, actúa en su favor y hace el bien a quien se encuentra en necesidad. No sólo, sino que se deja conmover y llora. Y actúa para poner fin al sufrimiento, a la tristeza, a la miseria y a la muerte»<sup>8</sup>.

Entonces, ¿cuál es el llamado que el Papa hace a nuestro mundo de hoy, a la comunidad internacional y que es el corazón de la diplomacia de la Santa Sede hoy?

Creo que la respuesta está en tres caminos abiertos que el Papa señaló al comienzo de su pontificado. De hecho, dirigiéndose por primera vez al Cuerpo Diplomático a los pocos días de su elección, quiso esbozar unas sencillas “pautas” que marcarían el camino de la Iglesia y de la diplomacia de la Santa Sede bajo su dirección: la lucha contra la pobreza sea material o espiritual; la construcción de la paz; ser constructores de puentes a través del diálogo. Son también tres puntos de referencia que indican un camino personal, social y global al que el Papa ha invitado a todos, desde los primeros días de su servicio como Obispo de Roma.

Se trata de un camino difícil si uno permanece atrapado en la prisión de la indiferencia. Un camino inalcanzable, si se cree que la paz es simplemente una utopía. Un camino posible, si se acepta el desafío de tener confianza en Dios y en el hombre y se compromete a reconstruir una auténtica fraternidad, custodiando la creación, haciéndose «artesanos de paz dispuestos a generar procesos de sanación y de reencuentro con ingenio y audacia»<sup>9</sup>.

---

7. *Ibidem*.

8. *Ibidem*.

9. Carta Encíclica Fratelli tutti del Santo Padre Francisco sobre la Fraternidad y la amistad social, n. 225.

Ciertamente, el del Papa sigue siendo un llamamiento urgente y exigente, más aún hoy. Nos pide que tengamos mucho coraje, que abandonemos las certezas adquiridas, y que nos comprometamos en una auténtica conversión del corazón, de las prioridades, de los estilos de vida, para ir al encuentro del otro.

En el fondo, la diplomacia de la Santa Sede es una diplomacia en camino: un camino largo, complejo y difícil, pero posible, dirigido a superar las muchas indiferencias de nuestro tiempo y a construir un futuro de paz para toda la humanidad.

Gracias.

# **Webinar “La Encíclica *Fratelli Tutti*: Un llamado al encuentro con el otro”**

## **Intervención de S.E.R. Monseñor Carlos Castillo, Arzobispo de Lima y Primado del Perú**

Aula virtual de la Academia Diplomática del Perú  
“Javier Pérez de Cuéllar”  
15 de diciembre de 2020

Muchísimas gracias, Elvira.

Estoy muy agradecido por esta invitación y saludo a todas las autoridades aquí presentes, Excelencias, Eminencias y hermanos y hermanas todos.

Yo quisiera básicamente hablar de la repercusión que tiene para nosotros la encíclica en el corazón de nuestro país. Por eso la he llamado “*Fratelli Tutti* y el renacer del Perú”.

Si la unidad mundial, global, nos pareció siempre endeble y superficial, quebradiza y conflictiva, concentradora de riqueza y productora de descarte ecológico y de vidas humanas, el azote de la pandemia a esta unidad global se volvió unidad en la fragmentación y en la vulnerabilidad.

En nuestro país, además, se trató de una unidad en el deterioro, la corrupción y la presencia de mafias de todo tipo. Esto no quiere decir que no hubo reacciones de fondo que ahora resaltaré que son justamente constitutivas de algo novedoso para todos nosotros, y que justamente el Papa plantea.

En efecto, *Fratelli Tutti* resalta la sed de fraternidad que brota de un mundo quebrado y ofrece las líneas maestras para conducirnos en la generación de un proceso de renacimiento de la Humanidad. Quisiera que nos movamos todos en esta perspectiva, porque el Papa mira lejos, es un hombre que después de mucha experiencia entre la gente como Pastor sabe mirar hacia dónde ir.

Dice, en el número FT35: «Ojalá que tanto dolor no sea inútil, que demos un salto hacia una forma nueva de vida y descubramos definitivamente que nos necesitamos [...] los unos a los otros, **para que la humanidad renazca** con todos los rostros, todas las manos y todas las voces, más allá de las fronteras que hemos creado». (subrayado nuestro).

En efecto, este mundo cerrado, en el que estamos viviendo todavía, fundado más en la ganancia y menos en la persona, ha creado y ha generado una desvinculación social extensiva e intensiva en todas las sociedades del mundo y también en nuestro país. Y, justamente, la tarea que surge, pero que ya está presente y en el fondo de las búsquedas humanas de hoy, en la base de la sociedad, es justamente cómo se reconstruyen esos vínculos. Y hay experimentos, hay experiencias interesantes, por eso el Papa, aunque sean chiquitas, las percibe, las acoge, las comprende, las valora, las recoge, las ayuda a reconstruir, las recibe, y escribe libros, como ese precioso libro sobre los movimientos sociales, que es tan importante porque nos hace ver que nuestro pueblo, a pesar de todo, está en movimiento. Y él ha querido tomar como ejemplo para eso el “movimiento” del buen samaritano, que sale de sí mismo, que no se queda ni en ser un burócrata religioso, como el sacerdote y el levita, ni tampoco en ser un asaltante, sino que se distingue de ellos, renunciando a cualquier complicidad con el mal activo o la indiferencia. En ese sentido, quisiera subrayar que, en el caso de los 200 años de independencia, a la cual ha aludido que muy bien Guzmán Carriquiry, que vamos a celebrar en el Perú en medio de la pandemia es preciso volver a recordar que nuestro país, desde mucho antes, y más desde la independencia esta marcado por ser más una promesa que una realidad.

La independencia nacional fue y es un “problema” y una “posibilidad”<sup>[1]</sup>, pero aun no una realidad lograda. Una nación en formación es lo que ha seguido, que todavía no está terminada en aspectos básicos. Una utopía siempre inacabada es la que tenemos nosotros como peruanos. todavía el Perú es una promesa, una posibilidad, y hay que jugarse por ella, en el contexto de un mundo que parecía estar hecho, acabado, “perfecto”, pero realmente estaba

---

[1] Cfr. Suarez, F. Jorge Basadre y su libro, Perú problema y posibilidad, en [https://cienciashumanasyeconomicas.medellin.unal.edu.co/images/revista-quiron-pdf/edici%C3%B3n5/7.\\_Ponencia.\\_Suarez\\_Sanchez.\\_Peru\\_problema.pdf](https://cienciashumanasyeconomicas.medellin.unal.edu.co/images/revista-quiron-pdf/edici%C3%B3n5/7._Ponencia._Suarez_Sanchez._Peru_problema.pdf)



hecho frágilmente, justamente para renovar la promesa, porque conducía, y conduce, a la destrucción, como bien se señalaba.

En ese sentido, quisiera que veamos que el Papa nos está poniendo ante un desafío que es propiamente una oportunidad: renacer, pero renacer ante una situación probable de destrucción o de deterioro que, si continúa, "morimos todos", como él dice. Dice en el número FT.77: «Cada día se nos ofrece una nueva oportunidad, una etapa nueva. No tenemos que esperar todo de los que nos gobiernan, sería infantil. Gozamos de un espacio de corresponsabilidad capaz de iniciar y generar nuevos procesos y transformaciones».

Ese tema es, para el Papa, uno de los principales. También cuando vino al Perú, decía que había que partir de los relatos que la gente hacía para expresar la generación desde la base de la sociedad de una nueva esperanza.

Al leer la *Fratelli Tutti* desde el Perú nos inspiramos y sentimos que podemos vivir una hermandad, proponiendo la fraternidad, que podemos reconocer desde nuestra historia y desde pensadores nuestros. Hace 50 años, José María Arguedas decía las siguientes palabras: «el individualismo agresivo no es el que va a impulsar bien a la humanidad, sino que la va a destruir, es la fraternidad humana la que hará posible la grandeza, no solamente del Perú sino de la humanidad. Y esta es la que practican los indios y la practican con un orden, con un sistema, con una tradición. Eso es todo”.<sup>[2]</sup>

Yo por eso quería decir que el Papa Francisco ha lanzado el asunto de la fraternidad, primero porque es una cuestión de tipo cristiano, está en la fe, está en la relación entre los propios hermanos, hijos del mismo Padre, pero su actualidad está en que él la está percibiendo como una potencialidad real en el mundo.

No es entonces que nosotros vamos a proponer la fraternidad a la gente, la fraternidad está ya en movimiento, lo que hay que hacer es potenciarla, fortalecerla, desarrollar todas las capacidades fraternales que tenemos. Y yo esto lo siento que en el caso peruano es una cosa fundamental: buscar unidad en todo el laberinto que tenemos. Es muy difícil, pero si lo hacemos desde quienes sí se unen, se abre la posibilidad de convencer, de irradiar, de unir.

[2] Primer encuentro de narradores peruanos (Lima, Casa de la Cultura del Perú, 1969), p. 240.

¿Y quiénes están buscándola? Los propios pobres, que se unen en las ollas comunes, los propios muchachos que, al ver la indignidad con que han tratado a la gente ciertos políticos, se han unido en una marcha pacífica, impresionante, en 40 ciudades del país. Hay en el movimiento un deseo de anchar la democracia, y que la democracia no solamente sea representativa, sino participativa, y esto es lo que nos dice el Papa de que hay que reconocer esta oportunidad, este signo, porque está creciendo el espíritu de la fraternidad.

Y esto se percibe cuando el Papa comenta la parábola del buen samaritano, porque es interesante: él hace como que toma la experiencia que nos cuenta el Evangelio para luego leer la experiencia pastoral del pueblo y así ver cómo esa dinámica del samaritano que sale y que no es un socio o un funcionario, sino que reconoce la sensibilidad humana y sale de sí, hace posible que esos gestos de él, siendo tan sencillos y cotidianos, sean fundadores de una nueva actitud distinta a la de los asaltantes y a los indiferentes religiosos y abra la posibilidad de un nuevo fundamento para la existencia.

Un renacimiento implica el reconocer el trajinar de los fundamentos en la vida cotidiana concreta de la gente. Y la percepción que hace el Papa de la fraternidad es primero una percepción práctica, posible y real. No es, como él dice, un simple sueño, aunque nos invita seguir soñando juntos, justamente en la línea de lo que ya está presente.

En ese sentido ha señalado el Papa tres cosas con las cuales quiero terminar.

La primera es el principio de gratuidad, que creo que sea fundamental en la situación que vivimos en donde todo cuesta, y justamente la gratuidad es el don gratuito que tenemos y que podemos compartir. Allí están las muestra a nivel mundial y peruano de todos los que dieron su vida, gratuitamente por ayudar a los perjudicados en la pandemia.

Una segunda, a partir de esa gratuidad: la valoración que hace el Papa de los grandes valores vivientes de la humanidad, que debe permitir hacer una universalidad y una localidad juntas. Ni un localismo que encierra, ni una universalidad que homologa y que estandariza. En ese sentido, esos tres principios: gratuidad, localidad y universalidad, permiten valorar en los movimientos sociales un nuevo espíritu que está surgiendo y que desea mas la unidad en la diversidad que se

aprecia mutuamente, formando mas la imagen de un “poliedro” que la de una esfera homologadora.

Una tercera, la misión que tenemos la Iglesia y a las religiones como las anunciadoras de estos principios vivientes que deben comenzar por valorar lo que la gente está haciendo, y que nos desafían a ofrecer a nuestras iglesias y a nuestras religiones como lugares para cultivarlos y hacerlos crecer, como instancias de su aliento y promoción.

Puede ser que en ese proceso mucha gente no se apunte, puede ser que existan diversidad de intereses, que se sigan peleando unos a otros para manipular y ambicionar, pero si hay una nueva irradiación evangelizadora y una nueva constitución de la manera de ser religiosos en el mundo se desencadena un proceso irreversible. La “fiebre” que produce el espíritu se inunda y el mundo se transforma, poco a poco pero indeteniblemente.

Si hay algo que, personalmente, he escuchado decir al Papa es «confíen en el Espíritu Santo». Lo que tiene esta encíclica es que es una encíclica espiritual, profundamente espiritual, capaz de abarcarlo todo y unificar, hacer posible una cosa que es fundamental en el mundo de hoy y que la gente ya está haciendo: apreciar, no despreciar. Es verdad que todos los fenómenos de desprecio y maltrato existen, pero la cosa más importante es que justamente esta pandemia nos ha permitido mirarnos en el rostro. Yo siempre pensé que esto nos iba a encerrar mucho y nos iba a aislar, y ha permitido reconocerse, pensar, darse tiempo para poder imaginar y soñar y creo que por eso, en el Perú, ha habido las manifestaciones que hemos visto.

Alguna vez dije que la manifestación religiosa más importante que tenemos nosotros, no sé si solamente en el Perú, parece ser que también el mundo, la del Señor de los Milagros. Y siempre hemos pensado que si no salía el Señor de los Milagros, los peruanos perdíamos la fe. Y lo que hemos hecho todo ese mes fue un largo retiro espiritual, donde el Señor ha paseado en nuestros corazones de peruanos. En este retiro hemos orado, juntos, los 31 días. Y a través de ello, la primera manifestación pública que ha habido, después de todos ese mes fue la marcha de los jóvenes. Es impresionante como hay una relación directa entre la religiosidad intensamente vivida y el desarrollo la esperanza de dignidad.

Y por eso, me parece que puedo terminar ahora con la idea de que esta renovación del sentido religioso no es solamente un diálogo interreligioso de las cúpulas, es un diálogo, y el Papa lo dice, con la religiosidad, y creo que lo señalaste muy bien tú, Guzmán, es la religiosidad vivida por la gente que tiene sentires comunes hondos, que se pueden desarrollar si los hacemos explícitos y damos nuestros “hospitales de campaña” para que se reúna la gente, le damos otra connotación a una iglesia llena de oropeles, y la convertimos en casa de acogida a todos y todas. La gente se contagia el cariño y la bondad y el espíritu por tanto envuelve e inspira a actuar fraternalmente.

Termino con una reflexión de Fernand Braudel<sup>[3]</sup>. Él dice que los fenómenos complejos en las crisis de larga duración se pueden comprender solamente acudiendo a muchos puntos de vista en material social: sociología, economía, psicología, historia, antropología etc. En algún momento, en una obrita pequeña, dice que es tanto lo que hay que comprender en los fenómenos complejos de las grandes crisis de siglos, que se necesita de algo mucho más ancho que él no tiene a la mano y se pregunta si quizás sea necesario para comprender los grandes cambios epocales de la humanidad. A nuestro parecer esta apelando a la cuestión del espíritu o inquietud propia de una época, que interesó tanto a otro gran peruano, Jose Carlos Mariategui<sup>[4]</sup>.

Creo que en eso estamos: el más grande desafío es reconocer y transmitir el Espíritu que el Señor nos dio a través de los espíritus vivos de nuestra época, propios de la gente sencilla, que es la que está inundando el mundo, trajinando dolorosamente, pero esperanzada y mirándonos al rostro, capaz de poder darnos una esperanza a toda la humanidad, de tal manera que la anchura de como vivamos, como Iglesia, es la que puede ofrecer una posibilidad nueva, y sin duda el Papa dijo: para eso tenemos que salir de una etapa clerical de la Iglesia y abrirnos a una etapa por lo menos más laical, más capaz de reconocer lo bondadoso de cada persona de a pie para la salvación de la humanidad.

[3] Braudel, F. (1979). *La larga duración en La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza.

[4] ¿Existe una inquietud propia de nuestra época? Mundial: Lima, 29 de Marzo de 1930

## ***Multilateralismo y la Encíclica Fratelli Tutti*** **Monseñor José Antonio Teixeira Alves –** **Monseñor Richard Allen Gyhra**

Aula virtual de la Academia Diplomática del Perú  
“Javier Pérez de Cuéllar”

Eminencias,  
Excelencias,  
Participantes e invitados a este seminario virtual,

Me complace participar en esta conferencia de la Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar” en nombre de la Secretaría de Estado de la Santa Sede y deseo agradecer a los organizadores por esta oportunidad de compartir algunas reflexiones sobre la diplomacia multilateral de la Santa Sede, y en particular específicamente, acerca de las ideas que, sobre la misma, ofrece Su Santidad el Papa Francisco en su reciente Encíclica *Fratelli tutti*.

Antes de considerar las diversas prioridades de la Santa Sede en el sector de la diplomacia multilateral, puede ser útil contextualizar la personalidad jurídica y política *sui generis* de la Santa Sede a nivel internacional.

Primero, es importante destacar que el sujeto que entra en contacto con las principales figuras de la vida internacional es la Santa Sede, no la Iglesia Católica como comunidad de creyentes, ni el Estado de la Ciudad del Vaticano, un minúsculo Estado que garantiza la libertad espiritual del Papa mediante un mínimo territorio soberano. Es la Santa Sede la que representa al Papa y a la Curia romana, jurídica y políticamente, como autoridad universal y espiritual, y como sujeto soberano del derecho internacional, en su singular naturaleza religiosa y moral.

La legitimidad y soberanía internacional de la Santa Sede ha sido ampliamente reconocida desde hace muchos siglos. Por ello se comprende que cuando el Papa perdió, en 1870, el poder temporal tras la unificación de Italia, permaneciendo por 59 años sin una base territorial, continuase manteniendo sus representaciones diplomáticas y recibiendo embajadores de otros Estados. De hecho, Pío IX no solo confirmó las Nunciaturas entonces existentes, sino

que en 1877 estableció relaciones diplomáticas con varios países de Sudamérica (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay), y su sucesor, León XIII, entre 1881 y 1891 abrió las Nunciaturas de República Dominicana, Venezuela, Haití y Luxemburgo. También se siguió solicitando la mediación de la Santa Sede para la solución pacífica de las controversias entre los Estados. A este respecto, me limito a recordar la mediación acaecida en 1885, durante el Pontificado de León XIII, entre España y Alemania, con relación a la soberanía sobre las Islas Carolinas.

Así, los Pactos Lateranenses del 11 de febrero de 1929 dotaron a la Santa Sede de una base territorial suficiente, la Ciudad del Vaticano, para garantizar su independencia, pues era claro que la subjetividad política internacional de la Santa Sede no dependía del territorio sobre el que ejercía su poder temporal, ni del escenario en el que desarrollaba su actividad. Por ello, me parece importante subrayar que la novedad que supusieron los pactos lateranenses a nivel internacional no fue la constitución de un nuevo sujeto de derecho internacional, pues este ya existía, la Santa Sede, sino solo la creación de un nuevo Estado, la Ciudad del Vaticano, para asegurarle su soberanía.

Nadie discute hoy esta realidad. No cabe duda de que la Santa Sede ocupa un lugar en la comunidad internacional, como demuestra, por ejemplo, su presencia como Observador Permanente en las Naciones Unidas. Basta una sola estadística: en 1978, cuando el Papa Juan Pablo II fue elegido Sumo Pontífice, la Santa Sede tenía relaciones diplomáticas con 84 países; hoy, este número ha aumentado hasta a 183, a los que debe añadirse la Unión Europea y la Soberana Orden de Malta.

La Santa Sede, que goza de estatus jurídico internacional, es una autoridad moral soberana e independiente, y no un poder temporal, y como tal participa en las relaciones internacionales. Entre las naciones, su acción como autoridad moral va más allá de lo político y apunta a promover una ética de diálogo y encuentro a través de sus relaciones internacionales con los diferentes protagonistas de la comunidad global.

Es importante recordar que el principal agente de la acción diplomática papal es el mismo Santo Padre. Con su ministerio pastoral, sus palabras, sus viajes, sus encuentros – que involucran a

los pueblos de la tierra y a quienes los gobiernan –, puede inspirar a líderes políticos, orientar un gran número de iniciativas sociales y, en ocasiones, cuestionar sistemas o ideas que corroen la dignidad de la persona y que, por lo tanto, amenazan la paz mundial.

Sin embargo, el compromiso diplomático diario de la Santa Sede en la escena internacional se desarrolla a través de los instrumentos y mecanismos clásicos del derecho diplomático y del derecho internacional. Esto ocurre a gran escala a través de su actividad diplomática multilateral, especialmente, pero no solo, en las Naciones Unidas, que es un “escenario” privilegiado (un areópago moderno ...), desde el cual se toman muchas decisiones por representantes de todo el mundo.

Para demostrar que la Santa Sede no es un poder temporal con intereses económicos o militares, sino una autoridad moral, basta recordar que no es miembro permanente de la ONU (y por tanto no tiene derecho a voto), sin embargo, disfruta del estatus de “Observador”. Esto permite que la Santa Sede permanezca “positivamente neutral”, mientras que al mismo tiempo expresa sus preocupaciones y opiniones a través de su derecho a hablar.

¿Y qué dice la Santa Sede a los 193 países miembros de las Naciones Unidas?

Primero, que todas las naciones son iguales. Todas tienen la misma dignidad. Cada una tiene el derecho de salvaguardar y defender su propia independencia o identidad cultural, y de conducir sus propios asuntos soberanos con autonomía e independencia.

En segundo lugar, que la vida política, económica, ambiental y social de las naciones está interrelacionada. El Papa utiliza frecuentemente las expresiones “familia de naciones”, “fraternidad” y “solidaridad”, todas ellas necesarias para promover la convivencia pacífica y el bien común internacional.

En tercer lugar, que todos los hombres y mujeres son creados con igual dignidad y comparten los mismos derechos humanos fundamentales.

Finalmente, que la guerra siempre debe ser rechazada, y que debe darse prioridad a la negociación y al uso de instrumentos jurídicos.

Así, la actividad multilateral de la Santa Sede siempre ha buscado crear un clima de mayor confianza entre los integrantes de la comunidad internacional, y abogar por la introducción de una nueva filosofía de relaciones internacionales dirigida a: una disminución gradual del gasto militar; el desarme efectivo; la búsqueda de una justicia social y económica; el respeto por los derechos humanos fundamentales; y la solidaridad con los países más pobres, ayudándolos a ser los artífices de su propio desarrollo.

Si bien el enfoque del Papa Francisco permanece en sintonía con, y se basa en, la rica tradición de la doctrina social católica, las prioridades de este Pontificado reflejan su sensibilidad pastoral única, y buscan responder a una geo-política en constante cambio y cada vez más compleja.

Como uno de los ejemplos más exigentes, la pandemia actual ha descubierto y exacerbado una serie de graves males sociales, o “nubes oscuras”, como los describe el Papa Francisco. Cada uno de estos males debe ser abordado evaluando con prudencia las causas de los problemas que enfrentamos ahora, y especialmente trabajando juntos como una sola familia humana, con un sentido de fraternidad y solidaridad, y con la voluntad de encontrar al otro como uno de nosotros, más que como un enemigo. «Es verdad que una tragedia global como la pandemia de Covid-19 despertó durante un tiempo la consciencia de ser una comunidad mundial que navega en una misma barca, donde el mal de uno perjudica a todos. Recordamos que nadie se salva solo, que únicamente es posible salvarse juntos» (FT, 32).

Sin embargo, el camino a seguir no puede ser simplemente la esperanza de volver al status quo, a “la forma en que se hacían las cosas antes”. Después de todo, muchos de los desafíos, tensiones y conflictos que experimentamos ahora, son el resultado del egoísmo, el consumismo y el elitismo, ya sea a nivel individual, social o nacional. Este comportamiento egocéntrico abre una brecha en las relaciones, crea una dicotomía de “nosotros” contra “ellos”, y desintegra el tipo de interacción social y de diálogo que son indispensables para la prosperidad de la persona humana y para alcanzar sociedades saludables.

Este desafío, sin embargo, también es una oportunidad para buscar un camino más elevado y noble. Como afirma el Santo Padre: «Si



no logramos recuperar la pasión compartida por una comunidad de pertenencia y de solidaridad, a la cual destinar tiempo, esfuerzo y bienes, la ilusión global que nos engaña se caerá ruinosamente y dejará a muchos a merced de la náusea y el vacío. Además, no se debería ignorar ingenuamente que “la obsesión por un estilo de vida consumista, sobre todo cuando sólo unos pocos puedan sostenerlo, sólo podrá provocar violencia y destrucción recíproca”. El “sálvese quien pueda” se traducirá rápidamente en el “todos con tratodos”, y eso será peor que una pandemia» (FT, 36).

El antídoto propuesto por el Papa Francisco es renovar nuestra concentración y esfuerzos para construir la fraternidad humana, comprometernos en la amistad social y política, y construir puentes en lugar de muros. Esto también se aplica de manera particular al multilateralismo. Aunque tenemos éxito en muchos aspectos, incluida la evitación del estallido de una tercera guerra mundial, seguimos experimentando más conflictos, un globalismo insalubre, y mayores desigualdades sociales, económicas y tecnológicas. El Santo Padre ha calificado esta situación como una especie de “guerra mundial combatida a piezas”.

De hecho, no es raro escuchar comentarios de que hay una “crisis del multilateralismo”, o de que hay una falta de credibilidad en la comunidad internacional. El Secretario General de la ONU, el Señor António Guterres, lo ha calificado como “falta de confianza”. Esta situación ha puesto a muchas organizaciones internacionales en una especie de “estado de parálisis”, y hace que a todos nos resulte difícil avanzar y construir un consenso genuino sobre los problemas más importantes que enfrenta el mundo. Se necesitan reformas serias. El Santo Padre, que ya había advertido de tal necesidad en la Encíclica *Laudato Si'*, nos recuerda que «“la crisis financiera de 2007-2008 era la ocasión para el desarrollo de una nueva economía más atenta a los principios éticos y para una nueva regulación de la actividad financiera especulativa y de la riqueza ficticia. Pero no hubo una reacción que llevara a repensar los criterios obsoletos que siguen rigiendo al mundo”. Es más, parece que las verdaderas estrategias que se desarrollaron posteriormente en el mundo se orientaron a más individualismo, a más desintegración, a más libertad para los verdaderos poderosos que siempre encuentran la manera de salir indemnes» (FT, 170).

Sin ánimo de ser exhaustivo, parece conviene subrayar algunos factores que han obstaculizado el multilateralismo en la actualidad. Un ejemplo es la imposición de ciertas ideologías, especialmente de los países desarrollados a los países en desarrollo, como una especie de “palanca” o de “resorte” para brindar asistencia. Este enfoque, más allá de la falta de consenso y de transparencia, también demuestra una clara falta de respeto por las sensibilidades culturales, étnicas y religiosas de otras naciones. El Papa Francisco aborda el peligro de este tipo de manipulación. Como ha repetido a menudo, la reforma de las organizaciones multilaterales, y en particular de las Naciones Unidas, supone «límites jurídicos precisos que eviten que se trate de una autoridad cooptada por unos pocos países, y que a su vez impidan imposiciones culturales o el menoscabo de las libertades básicas de las naciones más débiles a causa de diferencias ideológicas» (FT, 173), y exige «instituciones de la sociedad civil que vayan más allá de la libertad de los mecanismos eficientistas de determinados sistemas económicos, políticos o ideológicos, porque realmente se orientan en primer lugar a las personas y al bien común» (FT, 108).

Otro fenómeno que ha obstaculizado el multilateralismo es el incremento del populismo, el nacionalismo y el aislacionismo. Un peligro inherente a estas perspectivas – además de un debilitamiento de la democracia –, es la creación de categorías de personas, de “nosotros” contra “ellos”. Esto es, quizás, más visible en la forma en que los migrantes y refugiados son considerados “amenazas” para la sociedad, lo que lleva a una política de miedo y “proteccionismo”. Este tipo de proteccionismo, de encerrarse en sí mismo, también existe a nivel de la cooperación económica y de la seguridad internacional. Precisamente por eso, el Santo Padre hace una clara distinción entre “popular” y “populista”. Un líder “popular” es aquel que, interpretando las dinámicas culturales y las tendencias significativas de la sociedad, busca la unidad, y lidera sobre la base de una visión perdurable de transformación e inclusión en la búsqueda del bien común. Sin embargo, es posible que esto pueda derivar «en insano populismo cuando se convierte en la habilidad de alguien para cautivar en orden a instrumentalizar políticamente la cultura del pueblo, con cualquier signo ideológico, al servicio de su proyecto personal y de su perpetuación en el poder. Otras veces busca sumar popularidad exacerbando las inclinaciones más bajas y egoístas de algunos sectores de la población. Esto se agrava cuando se convierte, con formas groseras o sutiles, en un avasallamiento de las instituciones y de la legalidad» (FT, 159).

Al evaluar algunas de las dificultades que actualmente ponen en peligro la cooperación multilateral, el Pontífice también alienta a la comunidad internacional a respetar plenamente los acuerdos ya alcanzados, de manera que se evite la tentación de apelar “al derecho de la fuerza” más que “a la fuerza del derecho”. «Hacen falta valentía y generosidad en orden a establecer libremente determinados objetivos comunes y asegurar el cumplimiento en todo el mundo de algunas normas básicas» (FT, 174). A través de este enfoque, respetando a los Estados y sus acuerdos multilaterales, hay una mejor garantía para «el cuidado de un bien común realmente universal y la protección de los Estados más débiles» (FT, 174).

El camino a seguir propuesto por el Papa Francisco es crear una cultura del encuentro, una cultura del diálogo y del respeto mutuo, basada en la dignidad igual e inviolable de cada persona, respetando sobre todo sus derechos humanos más fundamentales, especialmente la libertad de religión, de conciencia y de expresión. Esto requiere la participación de todas las personas en todos los niveles de la sociedad. Después de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional se comprometió con los nobles y dignos objetivos de respetar los derechos humanos universales, de luchar por una paz duradera entre las naciones, y por el desarrollo de las sociedades. Si bien la soberanía de cada nación sigue siendo inviolable, también debe reconocerse que somos una familia de naciones. A esto debe seguir la voluntad política de trabajar en la defensa y la promoción de la paz, de los derechos humanos universales y del bien común, todos los cuales son indispensables para la preservación de la comunidad internacional.

En este sentido, el Papa anima a los líderes a que se comprometan plenamente en esta tarea con espíritu de sacrificio y caridad. «La caridad política se expresa [...] en la apertura a todos. Principalmente aquel a quien le toca gobernar, está llamado a renuncias que hagan posible el encuentro, y busca la confluencia al menos en algunos temas. Sabe escuchar el punto de vista del otro facilitando que todos tengan un espacio. Con renuncias y paciencia un gobernante puede ayudar a crear ese hermoso poliedro donde todos encuentran un lugar» (FT, 190).

Cada uno de nosotros también debe luchar por estos admirables objetivos. Construir la paz requiere que hagamos nuestra parte practicándolos y promoviéndolos mediante la solidaridad con los demás, especialmente los marginados entre nosotros, y fomentando

el entendimiento mutuo y la amistad social con los demás. Esto es fuertemente querido por el Santo Padre: «los procesos efectivos de una paz duradera son ante todo transformaciones artesanales obradas por los pueblos, donde cada ser humano puede ser un fermento eficaz con su estilo de vida cotidiana. [...] Entonces cada uno juega un papel fundamental en un único proyecto creador, para escribir una nueva página de la historia, una página llena de esperanza, llena de paz, llena de reconciliación. Hay una “arquitectura” de la paz, donde intervienen las diversas instituciones de la sociedad, cada una desde su competencia, pero hay también una “artesanía” de la paz que nos involucra a todos» (FT, 231).

Como pensamiento final, parece oportuno reiterar que la Santa Sede siempre ha considerado la cooperación multilateral no solo como un escenario único para abordar temas de interés internacional, sino como un instrumento necesario para la promoción de la paz y el desarrollo dentro de la familia de naciones, mediante el reconocimiento de la igual soberanía de cada Estado. Para el Papa Francisco, como se manifiesta claramente en *Fratelli tutti*, este enfoque debería ser aún más desarrollado y fomentado.

Gracias por su amable atención.

# **Webinar “La Encíclica *Fratelli Tutti*: un llamado al encuentro con el otro”**

## **Doctor Javier María Iguíñiz Echeverría**

Academia Diplomática del Perú  
Lima, 15 de diciembre de 2020

(Versión basada en intervención final en evento sobre la encíclica *Fratelli Tutti*)

Muchas gracias doña Elvira, muchas gracias por sus palabras y por su comunicación previa a este evento en el que me honra participar. Quiero también agradecer al doctor Allan Wagner, a la Academia Diplomática, por el honor de encargarme estas palabras finales, confiando en que añadan algún elemento de los muchos que esta Encíclica nos impulsa a incorporar en nuestras reflexiones.

Permítanme saltar algunos pasos protocolares y entrar directamente al tema con el permiso de ustedes. En primer lugar, es claro el objetivo de esta Encíclica, en la que desde el punto 6 el Papa insiste o señala mejor dicho que su objetivo no es hablar sobre el amor fraterno sino detenerse en su dimensión universal. En ese sentido, desde el comienzo está acotado el tema prioritario en esta oportunidad.

Me interesa mencionar cinco puntos, espero de manera bastante breve, porque creo que estamos ya en las cercanías del final del evento.

### **Manos a la obra**

En primer lugar, tenemos un texto que es un llamado a manos a la obra, no es un texto de reflexión intemporal sin plazos, sino es una propuesta de acción más o menos inmediata. Quiero fundamentarlo con una cita que la voy a leer en el número 21. “La pobreza siempre se analiza, dice el Papa Francisco, y se entiende en el contexto de las posibilidades reales de un momento histórico concreto” (21). Esto es muy importante en términos metodológicos, porque es lo que marca el conjunto de la Encíclica. No viene al caso, pues, comparar el mundo actual con la realidad del pasado. Ese no es el ejercicio que nos propone el Papa. Repito, siempre hay que entender

la pobreza en el contexto de las posibilidades reales de un momento histórico concreto; es una Encíclica para el hoy y no para hacer historia comparativa del pasado, del presente y de imaginar el futuro. A pesar, entonces, de que la relación pasado-presente está desarrollada desde diversos ángulos, particularmente en el capítulo sétimo sobre el reencuentro, la encíclica se enfoca en el presente. En la tarea del momento. Está pues vedado argumentar que todo pasado fue peor y llegar a la conclusión de que, después de todo, las cosas no están tan mal. Tampoco está recomendado por el Papa decir que todo pasado fue mejor y señalar que el desánimo, el pesimismo, o el conservadurismo tengan un cauce en sus palabras. Lo que quiere decir que el pasado no es ni peor ni mejor, el asunto es el presente, el asunto que se nos obliga a enfocar es el momento. por eso dira “Si alguien cree que sólo se trataba de hacer funcionar mejor lo que ya hacíamos, o que el único mensaje es que debemos mejorar los sistemas y la reglas ya existentes, está negando la realidad” (7). Este apunte metodológico rápido del punto 21 y esta nota que acabo de leer del punto 7 están en esa dirección. En la dirección de que no hay complacencia posible cuando se dice que antes fueron peores las cosas y que por lo tanto hay que contentarnos con lo ya logrado, sino que hay que mirar radicalmente y con profundidad el día a día del momento que vivimos.

Recordar este punto es importante porque la responsabilidad por la pobreza de hoy es de la sociedad de hoy y sobre lo que es factible hacer hoy. Que los pobres tienen acceso a teléfonos celulares no puede dar lugar a complacencias basadas en que no hace mucho ni los ricos los tenían. Tras indudables progresos en muchos aspectos de la vida, persiste la oscuridad que se detecta cuando se mira desde la preocupación por la dignidad de cada persona, vista como entrañable hermana y hermano.

La encíclica es un llamado a actuar ahora. Y ese es mi primer punto de estos que deseo rescatar. Si se pasa el momento, se pasa la circunstancia y la oportunidad. El ejercicio de aproximación y amparo es de cada día. Toda la verdad de una propuesta de acción se acaba si es a destiempo o atemporal o adaptable a nuestro ritmo personal o colectivo y, cito de nuevo “La inclusión o la exclusión de la persona que sufre al costado del camino define, dice el Papa Francisco, define, no menos que define todos los proyectos económicos, políticos, sociales y religiosos. Ese es el test. La definición por ese camino. Enfrentamos cada día, entonces, la opción de ser buenos samaritanos o indiferentes

viajantes que pasan de largo,” (69). Estamos pues, espero estar siendo claro, ante un llamado a un manos a la obra, al hoy, al quehacer inmediato.

### **Hacerse prójimo**

Mi segundo punto es muy breve, porque es el capítulo, en parte central, en términos de juzgar desde donde vamos a ver la situación de sombras que está en el primer capítulo y es, por supuesto, la del samaritano. Un sólo punto principal en este aspecto, el capítulo es muy preciso y a la vez es bueno recordar e insistir de que si la tarea es la de hoy y es la de manos a la obra, la parábola hay que leerla en clave activa, la dimensión activa que se resume en que el samaritano *se hizo prójimo* (81), (en cursiva dicho sea de paso en el original), se hizo prójimo del herido. Así como para los padres de la iglesia quiénes no comparten quitan al otro (119), en este caso, quien no se acerca, no es que se aleja, huye, dice el número 63. Estamos entonces en un territorio sin intermedios, sin matices, sin edulcoraciones. Ni siquiera perseguir a los ladrones sería una buena excusa para no atender al herido, nuestro punto 72. Esto es, después de todo, lo que uno haría si el herido encontrado fuera un familiar o amigo. La búsqueda de las causas del problema entre manos también es un asunto posterior tras haber atendido al herido. La búsqueda de la justicia también lo es, con todo lo decisivo que es y lo fundamental que va a hacer para corregir las cosas, lo primero que en la parábola se nos señala es atender a la persona que está en las circunstancias que conocemos.

### **No hay ley contra la muerte por pobreza**

Tercer punto es el de varias encíclicas y documentos papales, pero es la constatación de que la situación actual es muy grave. Si la solidaridad debe ser activa y urgente es porque la naturaleza del programa lo amerita, y el problema en el programa es la vida y la muerte. Es la innecesaria y evitable muerte de muchos hermanos en el mundo, eso está en la *Evangelii gaudium* 53 como es bien conocido, pero también en el numero 22 de esta Enciclica. Leo, “En el mundo de hoy persisten numerosas formas de injusticia, nutridas por visiones antropológicas reductivas y por un modelo económico basado en las ganancias, que no duda, dice el Papa, en explotar, descartar e incluso matar al hombre” (22). Más adelante a propósito del hambre, en la 29 y en la 189 insiste en esa masiva y persistente posibilidad. Estamos así ante una denuncia que obligaría a tomar de inmediato cartas en

el asunto, si es que el afectado fuera un pariente querido o alguien cercano. Indaguemos por un momento en el aspecto económico de algo que no suele estar siendo destacado suficientemente, creo yo, que son los derechos fundamentales.

Las formas de injusticia a las que a menudo alude el papa Francisco están enraizadas en el orden socio-económico vigente. Eso él lo dice y lo repite. La prioridad de la riqueza como motivación y como ordenadora de oportunidades económicas es ampliamente reconocida y justificada actualmente por la sociedad, lamentablemente. En efecto, vivimos en una sociedad individualista a tal grado que no nos percatamos que la defensa de la vida no está incluida a cabalidad en la normatividad que nos reúne como ciudadanos y que establece nuestras responsabilidades. Señalaron Jean Drèze y Amartya Sen hace varias décadas en un famoso libro *Hunger and Public Action* (1989, 20), “No hay ley contra la muerte de hambre”. y, efectivamente, después del choque que produce una frase tan tajante y tan fuerte, uno constata que es así.

En efecto, es perfectamente compatible el cumplimiento estricto de los preceptos constitucionales que nos rigen con la muerte de conciudadanos por causas como la pobreza. Deben ser muchos miles los muertos que en este terrible 2020 por falta de recursos para proveerse de oxígeno y otros elementos protectores contra el coronavirus.

Con todo lo que tiene de auténtico progreso civilizatorio, de conquista de imprescindibles libertades, la Constitución en nuestros países, nos protege de tipos de afectación de la vida pero no de todos; de muchos no nos protege la Constitución. Reitero, el derecho humano a la vida no está cubierto en toda la medida posible y necesaria. Como sociedad y Estado, en la Constitución peruana (Art. 2, inciso 1) nos responsabilizamos de defender la vida, de quienes la ven recortada por haber sido atacados por quienes llamamos delincuentes. De eso si nos protege felizmente, pero no de quienes mueren antes de tiempo por causa de la pobreza, el descarte y la marginación. En esto último no hay delito de por medio. Qué vida defendemos en la Constitución?. La sociedad por medio de la Constitución defiende la vida de quien la logró conquistar en la lucha cotidiana, no la de quien fracasó en el intento por culpa propia o ajena. La principal, no única, forma de pasar a status de desechable se registra en el mercado de trabajo.



Insistiendo, ciertos tipos de muerte, como la de muchos de “los ancianos que murieron por falta de respiradores...” (35), dice el Papa en la Encíclica, se conciben como asuntos propios del mundo de lo privado. No como parte de la responsabilidad social. Por eso el cambio moral que se propone empieza desde la médula, desde el valor real de la vida que está especificado como derechos fundamentales. La nueva institucionalidad debe seguir a esa constatación y ahí la invitación a la impaciencia y a la creatividad es indudable. La vigencia efectiva de los valores es lo que Francisco reclama: “Palabras como libertad, democracia o fraternidad se vacían de sentido. Porque el hecho es que ‘mientras nuestro sistema económico y social produzca una sola víctima y haya una sola persona descartada, no habrá una fiesta de fraternidad universal’ ” como señala en la 110. De hecho nos acordamos que el Pastor buscó la oveja perdida. Aunque el bajo porcentaje de lo perdido hacia posible perder de vista esa circunstancia eso no redujo, en lo más mínimo, su celo protector, y se encamino a la oveja marginal parte del grupo

En resumen sobre este punto, cuando se dice algo tan fuerte y tan directo como decir que cierto tipo de individualismos, cierto extremo en las situaciones de desamparo, y del carácter de desechable de las personas produce la muerte, el Papa no está exagerando. El Papa esta apuntando a aspectos que son medulares, conscientemente diseñados en nuestras constituciones para hacer posible la muerte de muchos conciudadanos sin que haya culpabilidad de nadie, sin que sea penalizable nadie, sin que se viole ni un ápice de la ley que nos reúne como ciudadanos de los países. Estamos, por lo tanto, ante un asunto que requiere más profundidad incluso que el ya gran trabajo que el Papa está haciendo sobre un tema tan delicado, tan difícil de lidiar con el.

### **El camino del diálogo, la ternura, la amabilidad**

Y casi termino señalando que, a pesar de lo dramático de este diagnóstico, a pesar de lo central de este punto, a la vez el Papa propone en la Encíclica el camino del diálogo y hay que añadir, curiosamente, el diálogo, la ternura y la amabilidad.

Sin embargo, en ese contexto tan desdeñoso de los marginados en cuanto al derecho a la vida, amar al enemigo es un mandato ineludible. La entrada obligada a esta paradoja es la que comienza

por el corazón. Citando de la encíclica: “Dios no mira con los ojos, Dios mira con el corazón” (281).

El acento de la encíclica en la actividad política es muy grande. El capítulo quinto reitera lo crítico del diálogo en la política. Sigue llamando nuestra atención sus apuntes en el número 194 sobre la ternura en dicha actividad. Motivado por ello, permítaseme para ir terminando, con una aproximación al tema desde mi experiencia personal en el Foro del Acuerdo Nacional. A lo largo de los casi veinte años me ha resultado especialmente irritante e indignante convivir con, como señala el papa, cito, “la costumbre de descalificar rápidamente al adversario, aplicándole epítetos humillantes, en lugar de enfrentar un diálogo abierto y respetuoso, donde se busque alcanzar una síntesis superadora”, estoy en el número 201. Efectivamente, el aprecio de muchos políticos y dirigentes gremiales por el Foro del Acuerdo Nacional ha residido justamente en que, como solíamos decir coloquialmente las armas del maltrato se dejaban afuera aunque reconociéramos con cierta ironía que a la salida se las retomaba. En cualquier caso, un ambiente de respetuosa escucha mutua lograba dejar de lado los insultos racistas, burlones sobre el uso del idioma castellano, denigratorios del origen regional o aspecto físico, o de la escasa formación escolarizada, cuando no irrespetuosos ante las diferencias de género. Así, la búsqueda del consenso chocaba llamativamente con los estilos tan propios de varios de los periodistas duchos en ese ejercicio del insulto. *Fratelli tutti* no podía dejar de lado este tipo de actitudes y maltratos (97, 99). Similar desvalorización es encontrable al escuchar entrevistas televisadas con inocultables dosis de amable condescendencia con el entrevistado. La realidad colonial sigue haciéndose presente. Por eso, además del dolor que produce el maltrato, el resentimiento anida a la espera de su momento público y revanchista. Tanto por el maltrato al que nos referimos como por el peligro que supone para la sociedad resulta especialmente importante en el Perú expresar, aunque parezca extraño, un afecto real hacia aquellos con quienes discrepamos políticamente, incluso de manera radical.

Al referirse a la política como expresión del amor social, el papa Francisco pone el marco general a este tipo de problemática al proponer el “pacto cultural” (219-221) y en su interior a una sincera amabilidad (222-224), que resulta imprescindible para el buen trato entre peruanos y para el diálogo y el consenso (206-214), allá donde se pueda. El consenso entonces más allá del “circunstancial” (211),

como dice la propia Encíclica si está enraizado en la diversidad cultural, adquiere especial sentido si es que se asienta en su valor intrínseco para la sociedad y por ello se constituye en algo estable. Evidentemente, no es sencillo ni inmutable. Como es clásico recordar en la cultura del Acuerdo Nacional, un consenso logrado supone que nadie está del todo satisfecho con lo aprobado pues, para aproximarnos al bien común, fuente de legitimidad política y social, todos han tenido que ceder algo respecto de lo que traían inicialmente al foro. El Papa Francisco es consciente de que este “ceder” en el proceso del diálogo (221), es parte de dicho proceso.

### **Valores universales enriquecidos desde la fraternidad**

Para terminar, ahora sí, recordemos algo que han señalado rápidamente y que yo sólo lo voy a considerar muy brevemente,

Una de las propuestas del Papa es acentuar los valores universales, pero no valores pequeños, no valores de autocentramiento. Hay muchos valores como la puntualidad por la puntualidad, la obediencia por sí misma, y así muchos otros bienvenidos valores, pero que resultan demasiadas veces compatibles con relaciones asimétricas de poder y con subordinaciones humillantes. Se puede ser prudente, psicológicamente maduro, y ser injusto. La propuesta del papa Francisco es enriquecer cualitativamente valores de significado universal que comparten muchos hombres y mujeres de buena voluntad en todo el mundo. Nos parece que lo hace, más específicamente esta vez, desde uno de ellos. La propuesta en la 103 de mejorar, enriquecer los valores de la igualdad y de la libertad desde la fraternidad (103) es una de las claves de la Encíclica. Ello permite mirar los valores universales, los valores que nos permiten conversar con quienes no son cristianos, con quienes son de buena voluntad en todas las partes del mundo, enriqueciéndolos con el criterio de la fraternidad. Sin duda, hay que destacar estas dimensiones de la civilización humana que son muy importantes y que facilitan el “dinamismo de apertura y unión hacia otras personas” (91) como también se señala en la Encíclica. Como hemos ya destacado, y termino de una vez, desde la amistad social, la amabilidad e incluso desde la ternura es posible confrontar, es posible plantear con claridad puntos de vista distintos y reconociendo el derecho de otros a expresarse con toda claridad destacar también que los valores que uno propone son valores para la relación, para la fraternidad, para la solidaridad y no para otros fines en el desarrollo individual o en el desarrollo de la autosuficiencia personal.

Estos eran algunos puntos que me parecía que podrían complementar cosas ya señaladas y reitero el agradecimiento a la Academia Diplomática y a doña Elvira por su gentileza y permitirme expresar alguna de las inquietudes que emergen desde esta Encíclica tan apasionante, tan interesante y tan de fondo que nos obliga a seguir profundizando en ella, y no solamente refraseándola, repitiéndola, aunque también haga falta eso, pero sí destacando lo enraizado que eso está en los problemas que seguimos teniendo como país y, particularmente en el Perú, como he tratado de dejar en claro en estos minutos.



