

RAFAEL RONCAGLIOLO EN LA CANCELLERÍA

El fallecimiento de Rafael Roncagliolo ha generado amplio impacto en diferentes sectores e instituciones nacionales e internacionales, que lamentaron su desaparición y destacaron su extensa trayectoria política, social y académica, sobre todo en la búsqueda de consensos a favor de la democracia, la institucionalidad y la transparencia en la actividad política pública y privada. El acto realizado el jueves 14 de mayo, convocado por el Acuerdo Nacional y que encabezó el Presidente de la República, constituyó en mi opinión, un evento de homenaje público de la sociedad civil, sin precedentes. No hubo excesos, fue un acto sobrio y sentido que, en los días actuales en el país, adquirió mayor significado y que se puede condensar en algunas simples palabras: voluntad, diálogo, respeto, gobernabilidad, democracia, compromiso y que confluyeron en un objetivo: el Perú y sus ciudadanos.

Ese mismo compromiso fue el que imprimió Rafael Roncagliolo a su gestión en el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, que desempeño entre los años 2011 a 2013.

Si bien no había asumido previamente responsabilidades públicas directas sobre la ejecución de la política exterior peruana, por sus actividades profesionales y en organismos internacionales, Roncagliolo mantuvo un involucramiento cercano con la política exterior peruana e internacional. Fue Vicepresidente de la International Association for Mass Communication Research y miembro del Comité Ejecutivo del World Radio and Televisión, asesor político principal para los países andinos del Instituto para la democracia y asistencia electoral, IDEA, del cual fue además Jefe de Misión y fue consultor de diferentes organismos internacionales, como el Instituto regional Interamericano de Derechos Humanos, PNUD, UNESCO, OEA, BID, JUNAC y el SELA.

Aún más, en el año 1972, fue uno de los fundadores del Instituto Peruano de Relaciones Internacionales (IPRI) junto con un grupo de profesores de la Universidad Católica, entre los que se encontraban Enrique Bernales, Marcial Rubio y Manuel Bernales. El embajador Juan Miguel Bácula, quien fue el primer Director del IPRI, en su obra “El Perú en el reino ajeno” señalaba que dicha institución estaba destinada a ser la continuidad y el complemento de la Academia Diplomática. Roncagliolo fue también profesor en la Academia Diplomática a comienzos de los años 70. Posteriormente, en el primer semestre de 2011, antes de ser escogido canciller por el Presidente Ollanta Humala, dictó allí clases.

Al asumir el cargo enunció las líneas generales de su gestión: una política de concertación, en lo interno y en lo externo; una política de fortalecimiento de la democracia, respeto a todas las libertades y tolerancia; y, sobre todo, “una política cuyo resultado debería medirse por nuestra eficacia para reducir la exclusión, la pobreza y la desigualdad “. Como se aprecia, Roncagliolo como canciller colocó en la agenda central de su gestión la inclusión social y la gobernabilidad fundada en la promoción de la democracia y los derechos humanos, en coherencia con el trabajo que desplegó permanentemente y que,

junto con otros ciudadanos, se concretó en la creación de la Asociación Civil Transparencia, en 1995, y posteriormente, en el 2001, del Acuerdo Nacional.

La prioridad inmediata de su gestión en Torre Tagle fue obviamente el seguimiento del proceso de la demanda presentada por nuestro país contra el gobierno de Chile ante la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas en La Haya, por la delimitación de la frontera marítima bilateral. Tres gobiernos sucesivos (Alejandro Toledo, Alan García y el de Ollanta Humala) habían dirigido este proceso en clara comprobación de que se trataba de una política de estado.

Consciente de la necesidad de contar con una representativa pluralidad de instituciones nacionales vinculadas al tema, Rafael Roncagliolo convocó, además del conjunto de funcionarios de Torre Tagle, a cinco ex cancilleres y a un grupo de académicos, internacionalistas, periodistas y otros representantes de la sociedad con reconocida competencia en sus respectivas especialidades. Con ellos, mantuvo estrecho contacto, recibió asesoramiento y valiosas opiniones. Al mismo tiempo ratificó al embajador Allan Wagner Tizón como Agente del Estado ante la CIJ y nombró al ex canciller y embajador, José Antonio García Belaunde como Agente Alterno. Junto a ellos trabajó en contacto con el equipo de juristas y asesores especializados, así como sostuvo continuas reuniones y consultas con las autoridades de los diferentes estamentos de gobierno nacional y con miembros del poder legislativo a fin de informarles sobre la evolución del proceso y tomar nota de sus opiniones en el objetivo de asegurar una sentencia favorable al Perú y para que, cualquiera sea esta, se aplique sin dilaciones.

Del mismo modo, tomó contacto con sus colegas cancilleres de diferentes países y en particular con los de la región para informarles sobre la posición peruana y la evolución del proceso. Puso especial interés en mantener las relaciones diplomáticas con Chile por “cuerdas separadas”, esto es, que el contencioso judicial no perturbe, en lo posible, el desarrollo constructivo de los múltiples asuntos de las relaciones bilaterales, afirmando el objetivo de que, cualquiera fuese el fallo, serviría para fortalecerlas. En este interés, se creó una sorprendente dinámica de contactos directos con autoridades chilenas de todo nivel público y privado y fueron muchas las reuniones de diferentes estamentos políticos y sociales bilaterales expresados en visitas, encuentros y pronunciamientos públicos, inéditos o poco comunes entre ambos países.

Un área de prioridad que profundizó la gestión de Roncagliolo y tuvo impacto público, fue el de la prensa y los medios de comunicación nacional e internacional. El reconocimiento que tuvo la campaña informativa y de contactos desplegada, generó un amplio consenso nacional sobre la solidez de los argumentos de la posición peruana y en el profesionalismo del equipo convocado, entendiéndose que el fallo de la Corte pondría fin a la última controversia limítrofe y fortalecería la relación con Chile.

Esta campaña informativa ha sido analizada en un trabajo de dos profesores de especialistas en ciencia política y gobierno por la Universidad Católica y publicado por su fondo editorial en la serie Política Exterior Peruana. En el concluyen en que el trabajo hecho durante la demanda marítima resulta inédito en Torre Tagle, influyó positivamente en la opinión pública y sus resultados demuestran que la legitimidad social es un elemento

importante para el logro de los objetivos de la cancillería y que el consenso nacional creado propició un clima favorable a la estabilidad bilateral peruano-chilena.

Roncagliolo entendía que, concluido este proceso contencioso y con todas sus fronteras claramente delimitadas, nuestra diplomacia estaría en mejores condiciones para proyectar sus esfuerzos a un escenario internacional de mayor plazo. Esta formulación, expresada por el repetidamente, resumía los planteamientos de distinguidos diplomáticos como García Bedoya, Ulloa, Bákula o Alzamora, entre otros.

En ese escenario, Rafael Roncagliolo puntualizaba que esta proyección debería tener en cuenta que la inserción del Perú en el mundo global, no solo se debe desplegar con base en el consenso sobre los mercados y la libertad de comercio ya que esta implicaba otros dos elementos fundamentales: la democracia y los derechos humanos. Estos, decía “han dejado de ser temas exclusivos de la soberanía de cada país para convertirse en derechos que atañen a la comunidad internacional” y enfatizaba que, en la compleja relación entre la política interior y la externa y dentro de las discrepancias y confrontaciones propias del sistema democrático “los intereses del, pero siempre deben imponerse a las pasiones de partido o de grupo. Nuestra arma más poderosa y, también la más hermosa, es la unidad “concluía en un mensaje premonitorio y al mismo tiempo, permanente.

Como canciller del Presidente Ollanta Humala, quien políticamente mantenía observaciones a diferentes aspectos de la política exterior del gobierno precedente, varias de las cuales compartía, tuvo cuidado en que sus decisiones guarden coherencia con los intereses permanentes del país y con las políticas de estado contenidas en el Acuerdo Nacional. Para ello consultaba con los funcionarios de la cancillería y otros especialistas y su despacho siempre estuvo abierto a la crítica y a la discusión. Su pregunta recurrente era: ¿usted qué opina o recomienda?

Sin duda, el ámbito más complejo y delicado fue el de los asuntos vinculados a los temas de integración, cooperación, concertación y seguridad latinoamericana. Rafael Roncagliolo fue siempre un activista, en el mejor sentido del término, de la integración y de la unidad latinoamericana. Pocos días después de asumir su cargo, en una “clase magistral” en la Academia Diplomática enfatizó que su gestión impulsaría el fortalecimiento de los procesos de integración regionales. Roncagliolo citaba al ex canciller Carlos García Bedoya, para quien “el primer escenario de la acción externa del Perú es nuestro entorno geográfico inmediato formado por los países vecinos” y hacía notar que precisamente “nuestra posición geográfica nos convierte, al igual que Brasil, en pieza importante para la cohesión sudamericana “. Anunció su decisión de retomar nuestra participación en mecanismos como la Comunidad Andina, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y la UNASUR. Coincidente con su visión holística de la política exterior, remarcaba que la “integración cumple la doble función de mantener el clima de paz y estabilidad indispensables para el desarrollo armónico y social y de servir como medio para hacer frente a los retos y oportunidades comunes que se presentan en el camino hacia un desarrollo sostenible e inclusivo”.

En la práctica, la voluntad política y principista de Roncagliolo tuvo que hacer frente a la cada vez mayor ideologización de los procesos de integración. La crisis de la democracia y los derechos humanos en Venezuela y Nicaragua y la creciente deriva autoritaria de

algunos gobiernos, socavaron la unidad y el consenso, principalmente en UNASUR. La corrupción, luego, profundizó la situación y ocasionó cambios de gobierno. Progresivamente las divergencias se hicieron más abiertas entre los países miembros del ALBA (Alianza Bolivariana para los pueblos) y los gobiernos restantes, lo que ocasionó finalmente el retiro de varios y la paralización de facto del mecanismo y la integración sudamericana.

Sin embargo y en medio de este creciente escenario, Roncagliolo y sus colegas andinos consiguieron impulsar el proceso de integración sub regional iniciando una amplia reingeniería de la Comunidad Andina, uno de los acuerdos de libre comercio e integración más antiguos y valiosos de la región. Esta se encontraba muy afectada por las fuertes divergencias de años anteriores entre Perú y Colombia por una parte y Bolivia y Ecuador por la otra, respecto de la negociación de los acuerdos de libre comercio con terceros, lo que frustró el objetivo central de avanzar en una integración holística similar a la de Unión Europea, limitándola a una zona de libre comercio.

Del mismo, en este periodo, se concretó, pese a las dudas que se habían generado tras la victoria de Humala, el nacimiento de la Alianza del Pacífico, con la negociación y firma del Acuerdo Marco y el inicio de las negociaciones de fondo para la posterior adopción del Protocolo que estableció, entre otros, la desgravación arancelaria progresiva hasta un 96% de universo de los cuatro países, la libre circulación de capitales e inversiones, la creación de un programa de becas en universidades de los cuatro países y la eliminación de la exigencia de visas de turismo y el ingreso de más de medio centenar de países observadores, entre ellos el Uruguay. Estas negociaciones se desarrollaron en un ámbito despojado de consideraciones ideológicas. Precisamente el ingreso del gobierno del Uruguay, alentado por el canciller peruano, como país observador testimonió tal voluntad, frente a la calificación que terceros hacían de la Alianza como una experiencia únicamente libre cambista, de regionalismo abierto y de una supuesta injerencia directa de Estados Unidos.

En medio de este contexto, en el que las diferencias ideológicas tendían a prevalecer y a exacerbar posiciones, convencido de la necesidad y beneficios de la integración regional, el canciller Roncagliolo continuó proponiendo iniciativas para acercar en lo posible a la Alianza del Pacífico con los otros mecanismos de integración y cooperación de la región, buscando levantar la impresión de que aquella representaba un proceso confrontacional con el MERCOSUR y el ALBA. Resultado concreto de este esfuerzo fue la realización de la primera y única reunión de los jefes de los organismos de integración y cooperación sudamericanos que se realizó en Santiago de Chile en el año 2012, a iniciativa peruana, con la participación de los directivos de la ALADI, UNASUR, COMUNIDAD ANDINA, LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y MERCOSUR. Lamentablemente esta iniciativa no tuvo continuidad por dificultades y desconfianza de algunos sectores del MERCOSUR, pero testimonió la voluntad de la diplomacia peruana de examinar, conjuntamente, las posibilidades de una convergencia de estos procesos y de levantar apreciaciones más bien confrontacionales.

Merece igualmente recordarse que la reunión en la que se constituyó la Alianza, en Atacama, Chile, estuvo a punto de frustrarse por la delicada situación diplomática que se

originó entre nuestro país y el anfitrión, por él aluvión que, en la zona de la Pampa de Escrito -precisamente en la frontera bilateral - ocasionó la aparición de minas colocadas por Chile. Ante la imposibilidad de ambos gobiernos de ponerse de acuerdo respecto a qué país le correspondía retirarlas, la asistencia peruana a la reunión constitutiva de la Alianza se puso en serio riesgo. La persistencia del esfuerzo que realizó Roncagliolo para superar esta situación, tuvo resultado positivo al proponer que una organización internacional europea especializada se hiciera cargo de aquella delicada tarea. Fue esta una importante gestión de Roncagliolo, ilustrativa de su perseverancia en encontrar soluciones pragmáticas, más aún cuando se trataba de una materia delicada en la frontera bilateral y al mismo tiempo, en el momento de la constitución de uno de los más importantes mecanismos de integración regional y bilateral con Chile.

En ese mismo periodo, se buscó intensificar las vinculaciones con los grandes centros de poder internacionales: Estados Unidos, Unión Europea, China y Asia y Pacífico y con el sistema multilateral de las Naciones Unidas, siendo activa la participación peruana al nivel presidencial y ministerial en las cumbres de APEC y la continuación de las negociaciones para la adopción del Acuerdo Transpacífico (TPP), con once economías de la región. Mucho más relevante aún en este periodo fue la aprobación y posterior firma del Acuerdo Multipartes con la Unión Europea y la subsecuente eliminación de la exigencia de visado de ingreso a los 27 países que conforman esta unión para los ciudadanos peruanos y colombianos.

Como resultado de la activa participación peruana en el escenario multilateral, nuestro país fue escogido como sede de reuniones de algunos de los más importantes foros y organizaciones internacionales. El objetivo era que estos eventos permitan poner en evidencia la pluralidad de aproximaciones y políticas que sobre los temas económicos y de desarrollo social promovían los diferentes organismos y asociaciones estatales o privadas. , Así se sucedieron en Lima eventos como el Foro Económico Mundial (WEF) sobre América Latina, que por primera vez se realizó en el Perú; la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); la conferencia anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (CEPAL); la reunión anual conjunta del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI), la III Cumbre América del Sur-Países Árabes; la elección para ser sede de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre cambio climático, COP 20; y también se aseguró al país para efectuar, en el 2016, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de APEC.

Fue pues un periodo beneficioso para la actuación internacional de nuestro país, al que obviamente le correspondió la presidencia de estos eventos globales y así pudo coordinar e incorporar las posiciones nacionales y regionales. Tuvo también beneficios de imagen y para el turismo y para la cancillería la responsabilidad fue muy importante, pues le correspondió la organización y desarrollo de estos foros, con el apoyo de otros sectores.

Asimismo, el canciller Roncagliolo mostró interés en fortalecer la presencia peruana en la Antártida, habida cuenta la diversidad de temas y ámbitos que vinculan al llamado “continente blanco” con nuestro país y sus intereses. El Perú ha tenido una intensa participación en este mecanismo, mantiene la base científica “Machu Picchu” y realiza

actividades de investigación científica sobre recursos naturales (hay que destacar las investigaciones sobre el krill y otros importantes recursos hidrobiológicos), medio ambiente, clima, y otros aspectos dada la directa relación entre el ecosistema sudamericano y el Austral con la flora y fauna en nuestras costas, además de aspectos vinculados a la seguridad y a mantener el régimen antártico como una reserva para la humanidad, dedicada exclusivamente a la investigación científica, a la protección del medio ambiente, a la paz y la cooperación.

Históricamente la rectoría de esta temática había correspondido a la cancillería, a cargo del Instituto Nacional de Asuntos Antárticos, que funcionaba como un pliego independiente del sector de Relaciones Exteriores, lo que le confería mínimos recursos operativos y mayor margen de autonomía para su accionar. Lamentablemente en la administración anterior, por exigencias de austeridad, el instituto simplemente desapareció y la temática antártica fue integrada a la Dirección General de Soberanía, lo que obviamente afectó su trabajo y limitó la participación peruana en la cada vez más compleja y delicada temática de la Antártida.

En tal situación Roncagliolo planteó dos objetivos centrales: restablecer el funcionamiento del Instituto de Asuntos Antárticos en la cancillería y actualizar la normativa legal sobre el particular, que exigía revisar para adecuarla a las exigencias de la evolución del contexto global, orientado a los asuntos científicos, particularmente medio ambiente, recursos pesqueros, y conservación del hábitat antártico.

Ambos temas fueron atendidos prioritariamente con trabajos de coordinación para la nueva normativa convocados por la cancillería y con la participación de otros sectores concernidos como los ministerios de Medio Ambiente, Defensa, Producción y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC). Finalmente, solo se aprobó el marco normativo estableciendo así la nueva Política Nacional Antártica y no así, el restablecimiento del Instituto Nacional Antártico, que constituye un tema pendiente de la cancillería y su responsabilidad permanente para cumplir de manera eficiente con los nuevos desafíos que deberán afrontar los países como el Perú que forman parte del estatus consultivo del Tratado Antártico.

En el caso de UNASUR, como se detalló en párrafos precedentes, las dificultades y diferencias ideológicas fueron cada vez más evidentes. El Perú a cargo de la presidencia convocó a pedido de algunos estados miembros a una reunión extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno con el propósito de considerar cuestionamientos crecientes al proceso electoral en Venezuela que eligió a Nicolás Maduro. Ésta reunión tuvo lugar en Lima en un escenario de innegable tensión, en la que la mayoría de Jefes de Estado de los miembros del ALBA y otros, mantenían sólidas afinidades e interés ideológicos, políticos y económicos con el régimen venezolano.

Como resultado de cuidadosas negociaciones en las que el canciller peruano tuvo activa participación, y considerando la importancia de mantener la menguada credibilidad de UNASUR y en consecuencia del frágil proceso de integración y cooperación regional, se logró aprobar un acuerdo en el que se instaba respetar los resultados oficiales de la elección. Al mismo tiempo los jefes de estado saludaron que el Consejo Electoral implemente “una metodología que permita una auditoría del total de las mesas

electorales” como solicitaba la oposición” y acordaron la designación de una comisión que acompañe la “investigación de los hechos violentos del 15 de abril de 2013”, ocurridos en las calles de Caracas.

Obviamente este acuerdo no satisfacía las expectativas de todas las partes, pero contenía el compromiso de llevar a cabo una auditoría de la votación y acompañar una a comisión investigadora en Venezuela. Pocos días después, cuando el canciller Roncagliolo informó al Congreso de la República y luego a la prensa de esta negociación y de las características del acuerdo, señalando que el seguimiento por la presidencia peruana de UNASUR sería muy cercano y cuidadoso, la reacción del presidente Maduro fue sumamente violenta y ofensiva con el canciller peruano, generando un impasse diplomático bilateral. En estas circunstancias, Roncagliolo, delicado de salud, decidió renunciar.

Recuperado semanas después, Roncagliolo continuó trabajando tercamente, con su activismo propositivo y optimista, generando grupos de opinión, escribiendo columnas en la prensa nacional y utilizando los mecanismos virtuales. La situación latinoamericana, con frustrados procesos de integración y cooperación y con una evidente pérdida de representación y capacidad de negociación global, añadidos los graves efectos de todo orden generados por la pandemia del COVID-19, constituían su principal preocupación para proponer recuperar el diálogo democrático y la integración regional. Siguió haciéndolo hasta su fallecimiento.

Finalmente es útil registrar que en otras áreas de la cancillería, Roncagliolo puso énfasis en contribuir al perfeccionamiento del proceso formativo en la Academia Diplomática y promovió la formación de un grupo de fortalecimiento institucional que luego de consultas internas y externas elaboró una nueva malla curricular con énfasis en la formación profesional, esto es que la academia debía formar diplomáticos y no académicos especialistas; promueva la reflexión individual y grupal cuando sea apropiado; que la especialización que cada alumno debería continuar en el desarrollo de su carrera; y la elaboración de casos de estudio en reemplazo de tesis académicas de maestría, lo que sería coherente con formar diplomáticos y no internacionalistas.

Mostró también interés en la mejora de la calidad de los servicios a las comunidades peruanas en el exterior, especialmente en los tiempos de espera, la reducción de costos en algunas actuaciones y presentando sendos proyectos en decretos de leyes para crear el distrito electoral de representantes de los peruanos en el exterior y para que se amplíe y mejore la ley de incentivos tributarios para el retorno de connacionales. Del mismo modo, la gestión se interesó en el fortalecimiento institucional y se dispuso la apertura de embajadas en Arabia Saudita, Trinidad y Tobago, Vietnam y Suecia, además del consulado en Bilbao y de la oficina desconcentrada de la cancillería en Cajamarca y se adquirieron nuevos locales para nuestras misiones en España, Marruecos y los consulados en Madrid, Barcelona, Santiago de Chile, Milán y Buenos Aires y se avanzó en el proceso de compra de la residencia y oficinas en Madrid de la embajada en España.

La gestión del canciller Roncagliolo estuvo, como se aprecia en este resumen, orientada al fortalecimiento de la política y acción internacional de nuestro país a través del ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Diplomático de la República. Procuró

que ambos respondan a cabalidad a su misión principal: ser una organización para servir. Este concepto, que el mismo explicaba corresponde precisamente al significado de las palabras: “ministerio” y “servicio” en beneficio de la nación peruana, “partiendo de las sólidas bases que dan la tradición y la historia, con imaginación y creatividad para adecuarnos a las vertiginosas exigencias de este cambiante mundo” y teniendo siempre presente que los intereses del Perú se imponen a las pasiones de partido o de grupo.

Concluía, en noviembre de 2013 afirmando premonitoriamente “vienen días de gran trascendencia para nuestro país. Mucha sangre y territorio le costaron al Perú la desunión de los peruanos en la aciaga época de la barbarie y las guerras de conquista que fue el siglo XIX. Hagamos hoy de nuestra unidad la base para lograr que la fuerza de la razón impere sobre la razón de la fuerza, la civilización sobre la barbarie, la paz de los ciudadanos sobre el espíritu de los belicosos”.

Fernando Rojas Samanez
Ex Vice Ministro de Relaciones Exteriores