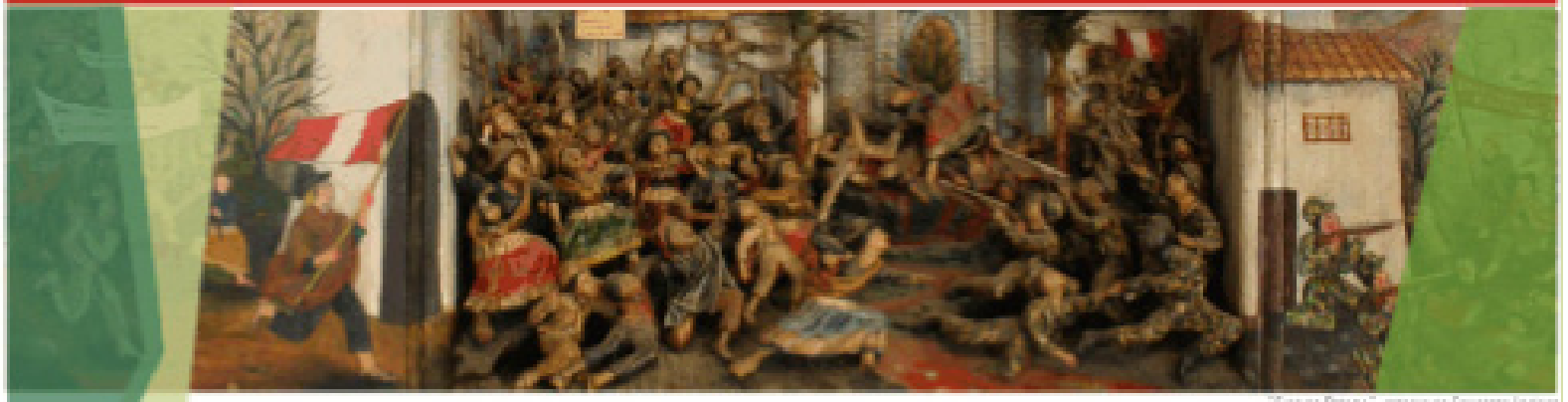


ARGUMENTOS
Revista de análisis social del IEP

Año 8, Nº 1, Marzo 2014 **Publicación del Instituto de Estudios Peruanos**

COMITÉ EDITORIAL

Director
Jorge Aragón

Editor
Martín Cavero Castillo

Consejo editorial
Roxana Barrantes
Ricardo Cuenca
María Isabel Remy
Úrsula Aldana
Laura León
Enrique López
Martín Tanaka
Pablo Sandoval
Álvaro Gálvez
Rolando Rojas

Correción de estilo
Daniel Soria Pereyra

Diagramación y publicación en web
Mónica Ávila Paulette

IEP Instituto de Estudios Peruanos
Horacio Urteaga 694 - Jesús María
Teléfonos: 431-6603 / 332-6194
Fax: 332-6173
E-mail:iep@revistargumentos.org.pe

PRESENTACIÓN

En un escenario Post-Haya, la edición de Argumentos "La geopolítica en la Región Andina" aborda las diferentes y complejas relaciones que se han venido desarrollando entre el Perú y sus países vecinos. En este sentido, nos parece fundamental considerar las historias pasadas y actuales que han tendido a generar tensiones entre esos países, así como los retos futuros y comunes de cara a un mayor avance de la integración regional.

Abre este tema central de esta edición el artículo del historiador Antonio Zapata, quien analiza los desafíos del Perú ante el escenario político post-Haya en torno a la pendiente exigencia de Bolivia a Chile por su salida al mar. A su vez, Rolando Rojas detalla la historia alrededor de la definición limítrofe entre Perú y Chile, así como el asunto de la mediterraneidad de Bolivia, reflexionando críticamente sobre los posicionamientos maximalistas en estas negociaciones. A modo de contrapeso a estas historias que hablan de demandas pendientes y de intereses divergentes, Gabriela Rodríguez, aborda las relaciones de cooperación entre Perú, Chile y Ecuador en torno a la defensa de sus 200 millas marítimas frente a embarcaciones extranjeras. Finalmente, Tania Vásquez, a partir de los conceptos de migración permanente y movilidad social, describe y analiza el crecimiento de una comunidad de ciudadanos peruano-chilenos en Chile.

(continúa en la siguiente página)

En este número...

COYUNTURA

Entre la discrecionalidad y la meritocracia: intentos de reforma de los recursos humanos del Estado?, *Martín Cavero y Álvaro Gálvez* p. 3 / ¿Hacia un servicio Civil?, *Francisco Durand* p. 14

GEOPOLÍTICA EN LA REGIÓN ANDINA

La cuestión boliviana, *Antonio Zapata* p. 19 / La guerra inacabable.Itinerario de los problemas sin resolver que dejó la Guerra del Pacífico, *Rolando Rojas* p. 24 / La migración peruana a Chile: el crecimiento de la comunidad binacional peruano-chilena, *Tania Vásquez* p. 30 / Relaciones cooperativas-conflictivas: relaciones marítimas entre Chile, Ecuador y Perú, *Gabriela Rodríguez* p. 38

CRÍTICA Y RESEÑAS

Comentarios disidentes a *Ciudadanos sin República. ¿Cómo sobrevivir en la jungla política peruana?*, de Alberto Vergara, *Rolando Rojas* p.44 / Ecuador y Perú: la lógica interna detrás de la paz y la guerra, *Paolo Sosa* p. 48

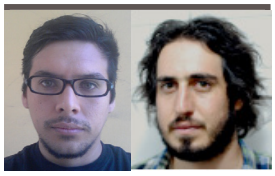
(viene de la página anterior)

La sección de Coyuntura incluye dos artículos dedicados a analizar lo que está en juego alrededor del considerable incremento salarial a los ministros que ha sido decretado por el actual Gobierno. Por un lado, Martín Cavero y Álvaro Gálvez examinan el conjunto mayor de reformas meritocráticas dentro de la cual se inscribe esta medida, advirtiendo las encrucijadas de su implementación y la posibilidad de que ellos consolide aún más la orientación tecnocrática y apolítica que viene caracterizando al actual gobierno. Por otro lado, Francisco Durand ofrece un análisis de estos acontecimientos dentro del marco de la "captura del Estado" por parte del sector privado.

Finalmente, en nuestra sección Crítica y Reseña, Rolando Rojas revisa críticamente los principales postulados del libro de Alberto Vergara "Ciudadanos sin República", abriendo un debate que es de suma importancia para nuestro país. Mientras que, en la línea de nuestra temática central, Paolo Sosa muestra las principales virtudes del libro de Mares y Palmer "Poder, instituciones y liderazgo en la paz y la guerra: aprendizajes de Perú y Ecuador (1995-1998)" en relación con la comprensión de los factores que pueden ser determinantes para que dos países vecinos opten entre ir a la guerra o a una negociación pacífica.

Entre la discrecionalidad y la meritocracia: intentos de reforma de los recursos humanos del Estado

Martín Cavero y Álvaro Gálvez*



A raíz del reciente incremento salarial que beneficia a ministros y otros altos funcionarios del Estado, las distintas fuerzas políticas han debatido mucho sobre la pertinencia de esta medida, sin embargo, se han escuchado muy pocos argumentos de ambas partes. Este aumento salarial es parte de un conjunto de reformas que, aunque desarticuladas, apuntan a ordenar la gestión de los recursos humanos del Estado y mejorar su eficiencia, como son, por ejemplo, la Ley del Servicio Civil y las reformas salariales en sectores como Educación y Salud, entre otras. No obstante, el debate público ha girado principalmente en torno a la justicia de aumentar el nivel salarial de los ministros (comparado con los sueldos de profesores y médicos, por ejemplo) antes que en sus potenciales efectos sobre el fortalecimiento estatal.

En este artículo abordaremos este último punto teniendo en cuenta el panorama más amplio de todas estas reformas, lo que consideramos central para evaluar su sustento y factibilidad en el mediano y largo plazo. Para esto analizamos tres conjuntos de servidores públicos sobre los cuales este gobierno ha propuesto reformas. En primer lugar, aquellos comprendidos en la Ley de Servicio Civil, quienes en su mayoría ocupan las diferentes líneas administrativas de los ministerios y otras entidades. En segundo lugar, los funcionarios que ocupan cargos de nivel ministerial y los llamados cargos de libre designación y remoción, quienes en conjunto constituyen la élite de la administración pública. Y por último, los servidores públicos que no están comprendidos en la Ley de Servicio Civil y que dependen de las políticas implementadas por su sector o entidad estatal correspondiente.

* Álvaro Gálvez es politólogo y Martín Cavero es sociólogo, ambos investigadores del Instituto de Estudios Peruanos. Agradecemos especialmente los comentarios a una versión preliminar por parte de Eduardo Dargent, Romeo Grompone y Paolo Sosa.

Finalmente, pondremos algunos temas en discusión, a propósito de la consolidación de una orientación tecnocrática y apolítica del actual gobierno y las paradojas que esto conlleva para el fortalecimiento institucional en un contexto de fuerte presión de los poderes fácticos, por un lado, y de posturas sindicales politizadas por el otro. Sostenemos que las políticas de gobierno, una vez más, quedan aisladas entre ambas fuerzas, produciendo que su óptima implementación sea cada vez menos probable.

Reformar la gestión de los recursos humanos del Estado: ¿por dónde empezamos?

Los retos de ordenar la fuerza laboral del Estado no son pocos, pues la gestión de los recursos humanos enfrenta la amplia heterogeneidad de regímenes de contratación y la segmentación de la gestión de los recursos humanos. En el primer caso, damos cuenta de una significativa atomización del actual régimen laboral público, producto de lo cual actualmente existen alrededor de 15 modalidades distintas de contratación (Servir 2012). En el segundo, encontramos que la gestión de los recursos humanos del Estado se segmenta de acuerdo a la caracterización del funcionario al que está dirigida, lo que a su vez refuerza la proliferación de regímenes de contratación, pero también los hace susceptibles de los vaivenes políticos coyunturales.

La atomización del régimen laboral público

A la par con las reformas neoliberales, en la década de 1990 se introdujo un nuevo paradigma de la gestión pública: la nueva gerencia pública. Con un discurso modernizador, este modelo introdujo prácticas del sector privado en el sector público, reformas que fueron consideradas necesarias y acordes a los lineamientos neoliberales promovidos. ¿Qué significó esto en términos de los recursos humanos del Estado? En primer lugar, la retracción del aparato estatal en favor del sector privado trajo consigo una significativa reducción de personal y ceses colectivos, sea a través de la compra de renuncias o mediante evaluaciones (Ugarte 2000).

En segundo lugar, se promovió la creación de múltiples y diversos regímenes de contratación, con lo cual se "flexibilizó" el ingreso de nuevos funcionarios con perfiles más competitivos, pero en detrimento de la carrera pública, pues además se cerraría la entrada a la carrera administrativa (Servir 2012). Hoy en día, por un lado, encontramos modalidades de contratación dirigidas a los cargos más altos y sujetas a la discrecionalidad política del gobierno de turno, cuya principal característica es que los montos máximos de remuneración están por encima de la escala regular. Ejemplos de estas modalidades son el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) o aquellas que se apoyan en la reputación de organismos multilaterales como el PNUD o el Banco Mundial, para a través de estos contratar a los funcionarios considerados más importantes. Por otro lado, existen modalidades de contratación más cotidianas como los servicios no personales (SNP) y los contratos por administración de servicios (CAS), que si bien se ajustan a una escala de remuneraciones, permiten a las agencias del Estado mayor independencia y discrecionalidad para la selección del personal, por lo que se han constituido en dos de los recursos de contratación de uso más frecuente.

La segmentación de la gestión de los recursos humanos del Estado

Desde la década 1990, también, se han dado diversos intentos por homogeneizar la gestión de los recursos humanos estatales, pero con poco éxito.

Por ejemplo, en 2004, se promulgó la Ley Marco del Empleo Público, pero su implementación no se llegó a concretar, en buena parte por el incremento de los costos de la planilla estatal que esto hubiera significado en aquel momento (Servir 2012) y en parte porque aún sobreviven las demás modalidades de contratación, las cuales resultan más atractivas para un grueso de los funcionarios públicos y de las propias entidades que los contratan.

Si bien con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) se buscó centralizar la gestión de los recursos humanos, aún encontramos que para una buena parte del conjunto de servidores estatales se maneja una escala remunerativa diferenciada y ajena a las políticas promovidas por el ente rector. Por un lado, las remuneraciones de los cargos públicos y políticos más altos son tratadas según la discrecionalidad de cada gobierno; del otro, los salarios de los servidores sujetos a carreras especiales, como los médicos, profesores, policías, funcionarios del Poder Judicial y fuerzas armadas, así como de organismos que gozan de mayor autonomía, como el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, entre otros, son gestionados independientemente por el sector competente, situación que no varía con la actual propuesta de reforma materializada en la Ley de Servicio Civil.

Los límites de la Ley del Servicio Civil

A vísperas de la aprobación del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, esta aún tiene que superar distintos obstáculos para su implementación. En primer lugar, la mano visible del MEF le ha ganado una demanda de inconstitucionalidad, interpuesta por más de 30 congresistas de la oposición, por pretender aprovechar la coyuntura de reforma para introducir artículos en la ley que tienen como fin negar el derecho sindical a reclamar beneficios económicos en el futuro, entre otras cosas. Esto ha provocado el rechazo de los sindicatos que representan a los servidores públicos, situación que denota su poca participación en el diseño de esta política pública. Se erige así un grave obstáculo para el éxito de esta reforma, principalmente si consideramos que uno de sus principales lineamientos es que los funcionarios se acojan de manera voluntaria al nuevo régimen laboral.

> *La Ley del Servicio Civil no solo excluye a algunas entidades estatales que lograron "librarse" de esta, sino también a aquellos servidores con competencias técnicas especializadas y aquellos funcionarios que gozan de los mayores privilegios salariales.*

En segundo lugar, y teniendo en cuenta lo anterior, la ley ha previsto la exclusión de una importante cantidad de entidades estatales de este régimen laboral,[1] incluido el propio Congreso que la aprobó. Al lograr zafarse de los alcances de esta ley, el Estado termina deslegitimando su propia propuesta, haciendo aún más difícil defender los beneficios de este régimen, en lo que ha sido considerado un "abuso de poder, cometido por un sector del Estado contra el otro" (Zapata 2013).

1 La primera disposición complementaria final excluye de la carrera pública al Banco Central de Reserva del Perú, al Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP, y la Contraloría General de la República. De igual manera, a los servidores sujetos a carreras especiales, como las fuerzas armadas, profesionales del sector Salud, los policías y aquellos comprendidos en la Ley del Servicio Diplomático, la Ley Universitaria, Ley de Reforma Magisterial, la Ley Orgánica del Ministerio Público y la Ley de Carrera judicial.

En tal sentido, la evidente intromisión de sectores no competentes en la materia ha terminado por aislar políticamente a la reforma propuesta con la Ley del Servicio Civil, amenazando seriamente las posibilidades de éxito de su implementación. De parte del Estado, la autoridad del servicio civil no parece haber recibido el respaldo pleno de todos los sectores, ni la autonomía necesaria para llevar adelante este tipo de reformas. A la vez, no se han logrado encontrar los consensos necesarios con los sindicatos para incorporarlos en el diseño de la ley. Ahora, ya en el momento de su implementación, las intromisiones de los demás sectores surten efecto, contribuyendo a exacerbar el distanciamiento entre las partes y a restarle legitimidad a la propuesta frente a los servidores públicos que se verían beneficiados, y a quienes bien convendría tener como aliados. En tal sentido, los impulsores de esta política tendrán que ser muy creativos y convincentes al momento de comunicar sus beneficios, o de lo contrario van a tener que utilizar el garrote antes que la zanahoria para lograr que los servidores públicos se acojan al nuevo régimen.

En tercer lugar, dicho lo anterior, mientras la Ley del Servicio Civil conviva con los demás regímenes de contratación, muchos servidores públicos contarán con opciones alternativas que podrían resultar más atractivas. Asimismo, el ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil no solo excluye a algunas entidades estatales que lograron "librarse" de esta, sino también a aquellos servidores con competencias técnicas especializadas y aquellos funcionarios que gozan de los mayores privilegios salariales por el cargo que ocupan, como así lo demuestra el reciente decreto supremo que aumenta la escala remunerativa para ministros y algunos cargos de libre designación y remoción, y la sobrevivencia de regímenes especiales para los funcionarios del más alto nivel.

Entre la discrecionalidad y el populismo: los salarios ministeriales y los cargos de libre designación y remoción

Como ha sido mencionado al inicio, la escala remunerativa de los ministros y demás funcionarios públicos de alto nivel cuenta con bastante visibilidad mediática en comparación con las demás reformas laborales del sector público. Como producto de esto, los destinos de esta escala son susceptibles de la discrecionalidad de los gobernantes, quienes en ocasiones han decidido sobre la materia priorizando los réditos electorales de sus medidas antes que los efectos que podrían tener sobre la fortaleza del Estado. Esto tiene consecuencias más allá de los beneficios que reciben los altos cuadros de la burocracia, pues este tipo de medidas definen el tope de una escala que beneficia a diversos servidores públicos, de los cuales los ministros solo se encuentran en la cima. En tal sentido, proponemos una serie de temas con miras a contribuir a un debate que tiene como objetivo discutir la pertinencia de esta medida en función de la institucionalidad del Estado.

Para esto, es necesario hacer un recuento del camino que han seguido los topes a la escala remunerativa. Durante la década de 1990, cuando se implementaron las reformas antes expuestas, la escala se incrementó significativamente hasta 5000 dólares americanos, monto que en aquel momento permitió al sector público competir con los salarios del sector privado (Dargent 2009). Difícilmente se puede discutir la pertinencia de esta medida, pues con la ola privatizadora de los servicios públicos durante los años noventa y la consecuente creación de organismos reguladores y demás islas de eficiencia, resultaba necesario que quienes negociaran los contratos de privatización y establecieran las reglas de juego tuvieran las mismas o mayores competencias que sus contrapartes privadas. De lo contrario, el Esta-

do hubiera partido en desventaja al momento de las negociaciones. Por esto, quizás la pregunta correcta es si la inversión en mejorar los recursos humanos del Estado consiguió negociar mejores contratos y, por lo tanto, lograr mayores beneficios económicos que los que probablemente hubiera logrado un funcionario menos competitivo en el mercado.

> *Los gobernantes han utilizado su discrecionalidad para reclutar o retirar ministros sin dejar de ofertarles salarios competitivos, sea a través de ajustes en la escala o mediante modalidades de pago paralelas.*

Durante el régimen de Fujimori no se daría otro aumento a la escala salarial, no obstante, investigaciones posteriores demuestran que muchos de sus ministros recibieron remesas paralelas a través de decretos reservados.[2] No sería sino hasta el gobierno de Toledo que se da un nuevo aumento de la escala remunerativa con miras a ajustar los sueldos de acuerdo a los incrementos en el sector privado, pues para ese entonces los 5000 dólares no eran competitivos a menos que se recibiera una remesa paralela. Sin embargo, el segundo gobierno aprista, en una medida populista amparada en discursos de austeridad, redujo significativamente los topes salariales y con esto los ingresos de una buena parte de los servidores públicos. Esta medida tuvo dramáticas consecuencias en el aparato público, pues muchos funcionarios de alto nivel, que ya contaban con larga experiencia en el Estado, volvieron a migrar al sector privado, debilitando seriamente a las agencias en las que trabajaban. Es sabido también que durante el gobierno de García se utilizaron formas paralelas de complementar los salarios de los ministros y otros altos funcionarios,[3] lo que advierte sobre la necesidad de poder ofrecer salarios competitivos.

En tal sentido, notamos que de una forma u otra los gobernantes han utilizado su discrecionalidad para reclutar o retirar ministros sin dejar de ofertarles salarios competitivos, sea a través de ajustes en la escala o mediante modalidades de pago paralelas y complementarias para los ministros, como sucedió en los gobiernos de Fujimori y García. El problema en el último caso es que cuando se decreta la baja significativa de las remuneraciones ministeriales en el papel y se legitima como medida populista ante la opinión pública, esto termina afectando a los niveles medios y bajos de la escala que no reciben ingresos complementarios, lo que finalmente debilita a las instituciones públicas. Además, respecto de los ministros y algunos de los más altos cargos en cuestión, aún no se establecen criterios mínimos de selección, por lo que la designación de estos puestos, y los beneficios que esto representa, está sujeta a la discrecionalidad de los gobernantes y no necesariamente a las necesidades del aparato estatal.

Reformas meritocráticas en salud y educación[4]

Tanto en el sector Educación como en salud se vienen impulsado dos reformas integrales que apuntan a ampliar y mejorar la calidad de sus servicios, las

2 Ver http://www.larepublica.pe/13-02-2014/fujimori-aumentaba-a-sus-ministros-via-decretos-con-caracter-reservado.

3 Ver http://idl-reporteros.pe/2014/02/21/la-puerta-giratoria/

4 Para la elaboración de este corto apartado, agradecemos la gentil colaboración de Ricardo Cuenca, quien nos ayudó a comprender los antecedentes y contenido de la reforma en el sector Educación con la gestión de Patricia Salas. Igualmente agradecemos al doctor Gustavo Franco (exasesor de alta dirección del despacho viceministerial del Minsa), quien nos ilustró acerca de los antecedentes de la gestación de la actual reforma en el sector Salud, al igual que respecto de su contenido. Por supuesto, lo expresado en este apartado es de absoluta responsabilidad nuestra como autores.

cuales ya se encuentran materializadas en leyes o decretos.[5] Ambos procesos están sustentados en una participación extendida de representantes del Estado, expertos y representantes de la sociedad civil (articulados a través del Consejo Nacional de Educación y el Consejo Nacional de Salud), aunque excluyendo a los principales sindicatos de cada sector, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú y la Federación Médica del Perú, respectivamente. En este apartado, de todo el gran paquete de cambios, nos centrarnos en las remuneraciones y la inserción de criterios meritocráticos en cada sector, tema en el cual los sindicatos han logrado su participación vía la protesta por ser un tema que los afecta directamente.

Lo primero que se ha implementado en ambos procesos de reforma han sido los aumentos efectivos y escalonados en los salarios, demanda largamente pospuesta para la mayoría de profesores, médicos, enfermeras y otros profesionales de la salud y educación (ver cuadros 1 y 2). En uno y otro caso se ha decretado el aumento salarial progresivo luego de una serie de huelgas y negociaciones con los sindicatos. Sin embargo, hasta la fecha no han cesado los reclamos por la desconfianza sobre los cumplimientos de los pagos, nombramientos y de otros compromisos asumidos, siendo el sector Salud el caso más activo actualmente.[6] Una particularidad de la Ley de Reforma Magisterial es que, además de mantener la meritocracia sobre la base de los años de ejercicio, ahora incorpora las evaluaciones como uno de los factores que permiten dar el salto a otros niveles de remuneración (y prestigio) a modo de incentivo. En el caso del sector Salud esto aún se encuentra en proceso de reglamentación (siguiendo lo planteado en el documento del Consejo Nacional Salud [2013]), aunque están más concentrados en brindar capacitaciones y bonos de dinero según desempeño, mérito y riesgo.

El caso del sector Educación ilustra las brechas entre tecnócratas y sindicatos. Bajo una racionalidad exclusivamente técnica, la LRM hace que los profesores del nivel 1 y 2 (con la Ley del Profesorado) pasen a conformar el nivel 1 bajo su régimen, y por tanto ambos ganarían igual. Luego, los que estaban inicialmente en el nivel 3 pasarían al nivel 2 y los de nivel 4 y 5 conformarían el nivel 3. Si bien bajo este esquema todos aumentan sus ingresos (cuadro 1), lo que no llega a captar esta medida es que este cambio termina afectando el estatus de los profesores en tanto la mayoría de ellos baja de nivel. En una profesión como la de maestro, que ha venido siendo golpeada en su imagen pública (al igual que la del funcionario público), las demandas por reconocimiento o estatus no deberían desestimarse, consideración que una racionalidad técnica no llega a apreciar.

5 Para el sector Educación tenemos la Ley N° 29944 de Reforma Magisterial (LRM) y para el caso de Salud tenemos una serie de 23 decretos ley y el Decreto Supremo 223-2013-EF, que fija el aumento de las remuneraciones (compensaciones).

6 En el año 2013, el entonces presidente de la FMP, César Palomino, exigía que el aumento de los médicos en Lima sea mayor: argumentaba que no se había tomado en cuenta que los médicos en Lima tenían un ingreso mensual efectivo de S/. 3907, dado que a la remuneración principal de S/. 3068 se le sumaba un bono de S/. 839 que recibían mensualmente, lo cual les permitiría sustentar que el aumento efectivo no era de S/. 1500, sino de menos de S/. 700. La ministra, por su parte, contrarrestaba esta crítica afirmando que su propuesta *(continúa en la siguiente columna)*

permitía cerrar la brecha entre Lima y provincias (pues los médicos que trabajaban en estas recibían bonos de S/. 360, y su aumento efectivo sería de más de S/. 1100). Finalmente, en agosto de 2013, se acordó que el aumento en la remuneración principal se mantenga en S/. 1500, en tanto se incluyó en este aumento a los médicos residentes y los de Serum, así como ciertas bonificaciones por ser médico con una especialización, trabajar en un servicio de atención primaria o laborar en un establecimiento de salud en zona de frontera. A inicios de 2014, la FMP renueva los reclamos para aumentos mayores de los médicos, teniendo como discurso la enorme brecha entre los incrementos a los altos cargos ministeriales y los aumentos menores y difícilmente conseguidos por los médicos.

Cuadro 1. Nuevo y anterior salario de los profesores que estaban en el régimen de la Ley del Profesorado

Categoría inicial	40 horas		30 horas		24 horas	
	Salario nuevo	Salario anterior	Salario nuevo	Salario anterior	Salario nuevo	Salario anterior
Nivel 5	S/. 2592	S/. 1369	S/. 1944	S/. 1319	S/. 1555	S/. 1238
Nivel 4	S/. 2592	S/. 1342	S/. 1944	S/. 1287	S/. 1555	S/. 1221
Nivel 3	S/. 2280	S/. 1320	S/. 1710	S/. 1266	S/. 1368	S/. 1203
Nivel 2	S/. 2073	S/. 1301	S/. 1555	S/. 1248	S/. 1244	S/. 1188
Nivel 1	S/. 2073	S/. 1285	S/. 1555	S/. 1234	S/. 1244	S/. 1177

Fuente: Minedu 2013, Diario 16 2012.

Cuadro 2. Nuevo y anterior salario (valorización principal mensual) del médico

Categoría	Salario nuevo	Salario anterior
Nivel 5	S/. 5330	S/. 3750
Nivel 4	S/. 5119	S/. 3579
Nivel 3	S/. 4909	S/. 3409
Nivel 2	S/. 4738	S/. 3238
Nivel 1	S/. 4568	S/. 3068

Fuente: Decreto Supremo N° 223-2013-EF, Alonzo 2013.

7 Cabe aclarar que este cuadro no incorpora la situación de los profesores contratados, auxiliares y de quienes formaban parte de la Ley de Carrera Pública Magisterial promulgada en 2007 bajo el gobierno de Alan García (inscripción que fue definida como voluntaria en ese entonces). Se ha elegido mostrar la situación de cambio de los profesores que se encontraban bajo el régimen laboral de la Ley del Profesorado, en tanto estos representaban el 75% de los profesores *(continúa en la siguiente columna)*

nombrados en el país, según declaraciones de Manuel Paiba en medios televisivos en octubre y noviembre de 2012 (ver https://www.youtube.com/watch?v=KLFixexBs2c y https://www.youtube.com/watch?v=E_h0MNQe30Q). En números absolutos esto significa que, de los más de 250.000 profesores nombrados que laboran en el sector público, alrededor de 195.000 eran los que se encontraban bajo el régimen laboral de la Ley del Profesorado al momento de emprender la LRM.

Ahora bien, el perfil más tecnocrático de las altas esferas en ambos sectores les ha permitido tener un diálogo más fluido con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en tanto han logrado que este les brinde cierta porción del presupuesto público que posibilite llevar a cabo estas reformas en los siguientes años (por ejemplo, solo para el tema de remuneraciones, el Minsa ha logrado asegurar 774 millones de soles para el primer año de la reforma). Asimismo, si uno revisa las reformas integrales detenidamente, tienen una serie de componentes importantes para mejorar el sector.[8] Sin embargo, el problema viene por el lado de los sindicatos de profesores y médicos, quienes mantienen una postura crítica y desconfiada con sus respectivos ministerios por las demoras en los compromisos logrados con cada uno de ellos en su momento. Asimismo, se evidencian impasses en la comunicación, en tanto los profesores y dirigentes sindicales denuncian posibles derroteros en los que la estabilidad laboral se vea afectada (acusando el trasfondo neoliberal de la LRM) y los médicos denuncian que con las asociaciones público-privadas se estaría abriendo camino a la privatización de la salud. Todos estos temores o disposiciones críticas pueden comprenderse tanto por la exclusión de los sindicatos en el proceso de formulación de las reformas como por el propio proceso, a lo largo del que se han desgastado, para que se les escuche acerca de uno de los temas más visibles y de impacto inmediato de la reforma: el aumento de las remuneraciones. A esto se añade el malestar generado por el aumento salarial de los ministros y altos cargos directivos, lo cual refuerza una sensación de trato discriminatorio por parte del Gobierno hacia los médicos y profesores del sector público.

Los directivos del Minsa y Minedu, actualmente con un perfil tecnocrático, deberán enfrentarse y saber maniobrar políticamente cuando se comiencen a implementar las reformas integrales de cada sector, pues los potenciales grupos perjudicados podrían reaccionar políticamente (Arce 2010) y trabarse la reforma allí donde un discurso antiprivatización logra convocar adeptos y permite a algunos dirigentes catapultarse políticamente.[9] Este riesgo es mayor en tanto los líderes de estos ministerios manejen una lógica en la cual los sindicatos son presentados discursivamente como obstáculo y enemigos de la reforma antes que como aliados. Efectivamente, se requiere una discusión más afinada que incluya a los sindicatos, en los cuales se establezcan discursos estratégicos que traten como aliados a los profesionales del sector y se ejerza una mayor capacidad para convencer de la importancia de reformas integrales. Como queda someramente ilustrado en un ejemplo anterior, una mentalidad exclusivamente técnica tendrá graves dificultades para afrontar este reto, teniendo en cuenta que los sindicatos mantienen una posición defensiva y sus dirigentes manejan estratégicamente la defensa de sus intereses económicos y políticos.

8 Ver CNS (2013), en donde se propone: la ampliación de la cobertura de seguro a la población (en especial a los trabajadores independientes y pobladores que viven en zonas remotas que aún no cuentan con un seguro de salud estatal), el potenciamiento de la salud pública a través de la creación de una cartera de servicios (que incluya acciones de promoción de la salud, así como de vigilancia y control de enfermedades), la implementación de un esquema de funcionamiento e inversión por redes integradas según su ámbito territorial, mejorar los niveles de resolución de la atención primaria (centros y postas médicas), un plan de inversiones para modernizar la atención hospitalaria, etc.

9 César Palomino, el mayor crítico de la FMP frente al Minsa durante 2013, ha logrado asumir el cargo de decano nacional del Colegio Médico del Perú (que forma parte del CNS) y ha levantado una agenda más crítica de parte de este gremio respecto de la actual reforma de salud. El punto que más destaca es la crítica a una posible privatización del sector, vía la entrada extensiva de APP. En este contexto, la reforma corre riesgo de no implementarse efectivamente ante la respuesta crítica de quienes lideran la FMP (ahora dirigida por Jesús Bonilla, quien se encuentra fuertemente ligado a Palomino) y el CMP. A esto se suma el hecho de que César Palomino ha aprovechado esta coyuntura para sugerir su posible candidatura presidencial ante su acelerado crecimiento político y gremial en el sector de salud.

Sin embargo, aun cuando se superen estos *impasses*, las proyecciones en la mejora de la calidad del servicio en salud y educación no son concluyentes, en tanto ciertas propuestas para mejoras esenciales pueden entramparse. Por ejemplo, tanto los profesores como los médicos requieren que el Estado asuma el liderazgo y asegure la mejora de la calidad de los centros de formación de médicos y docentes (una de las raíces del problema en la calidad del servicio). Sin embargo, otros grupos de interés serán los que reaccionarán, esta vez desde el sector privado, defendiendo la autonomía de sus centros de formación (institutos técnicos o universidades). A estas respuestas se les debe sumar las de los grupos de interés desperdigados a nivel central y regional en el sector Educación, quienes valiéndose de prácticas corruptas buscarán defender sus nichos de poder y de ganancia.

Reflexiones finales

De lo descrito anteriormente podemos deducir que el Gobierno ha apostado por algunas reformas en la gestión de los recursos humanos del Estado, entre las cuales podemos distinguir dos tipos: por un lado, aquellas reformas que buscan introducir una lógica meritocrática para la mayor parte de los servidores públicos (Ley del Servicio Civil, Minsa y Minedu) y, por el otro, una reforma que busca subir las escalas salariales a partir del aumento de los salarios de los más altos cargos públicos y políticos, pero sin ningún componente meritocrático capaz de prevenir la discrecionalidad en el reclutamiento de estos cargos directivos.

Respecto de las reformas meritocráticas que involucran a la mayoría de trabajadores estatales, estamos frente a un intento inédito en el país por enfrentar uno de los problemas fundamentales del fortalecimiento institucional público, así como por mejorar la propia imagen desgastada del funcionario público. Sin embargo, siendo una política que depende de la participación activa de los propios funcionarios, llama la atención la manera como esta se ha descuidado en la formulación y diseño de estas reformas, privilegiando una visión tecnocrática del tipo arriba hacia abajo. Como producto de este enfoque, se refuerzan los evidentes desencuentros entre los discursos tecnocráticos y sindicales, que a menudo recurren a lugares comunes y forman dinámicas polarizadoras. Esto limita las posibilidades de éxito de estas reformas, en la medida que no cuentan con un soporte necesario de las organizaciones que representan, en buena parte, a los trabajadores a quienes están dirigidas.

> *Se refuerzan los evidentes desencuentros entre los discursos tecnocráticos y sindicales, que a menudo recurren a lugares comunes y forman dinámicas polarizadoras.*

Girando la vista a la reforma salarial de los ministros y cargos de libre designación y remoción, encontramos que continúa predominado la alta discrecionalidad en el reclutamiento de estos funcionarios por encima de criterios meritocráticos: ya sea mediante el arbitrario aumento o disminución de sus salarios, así como a través de la utilización de mecanismos alternos para garantizar ingresos complementarios. Abordando la discusión desde un punto de vista de los potenciales efectos de esta reforma, queda manifiesta la necesidad de contar con funcionarios con las mayores credenciales para negociar con los sectores privados. Sin embargo, debe llamarse la atención sobre los peligros que esto representa para el orden democrático, tal como ha señalado Durand

(2006) en repetidas ocasiones.[10] Esto es, que, desde la década de 1990, los intereses empresariales han logrado consolidarse en el interior del Estado utilizando discursos blindados con la aparente neutralidad de lo técnico. Precisamente, los tecnócratas que circulan indistintamente entre el sector privado y estatal, especialmente a través del MEF, funcionarían como operadores que logran consolidar la agenda empresarial dentro del Estado.

Siguiendo estas consideraciones, resulta necesario preguntarse: ¿qué claroscuros hay en relación con la entrada de extrabajadores de empresas privadas en el Estado y los conflictos de intereses que pueden existir? ¿Qué diferencias hay entre manejar un ministerio y ser gerente de una alta empresa privada? ¿Cuáles son los giros de posicionamiento que debe asumir este alto funcionario? Probablemente, la discusión centrada en más o menos salarios nos desvían de una tendencia vital para discutir cómo debe dirigirse el Estado: cómo evitar y denunciar los conflictos de intereses de quienes entran a estas altas esferas y qué posicionamiento y habilidades particulares implica dirigir un ministerio más allá de tener un conocimiento técnico del sector. Aquí es donde una lectura desde el poder (los intereses y fuerzas de ciertos sectores sociales y económicos que presionan sobre la colocación u orientación de los ministros y altos cargos), así como de la ética y función pública, parece callarse o quedar desplazada por una visión que impone, antes que otra cosa, la técnica para el fortalecimiento del Estado.

Ante estos hechos, es inevitable traer a discusión el reciente debate entre Vergara y Ghezzi y Gallardo.[11] ¿Llegarán a tener éxito las políticas públicas en las que se han privilegiado enfoques blindados en una aparente tecnicidad de la reforma por sobre la participación de los propios servidores públicos? Por lo antes expuesto, nos inclinamos más hacia la posición de Vergara, quien más bien cuestiona las posibilidades de éxito y sostenibilidad de reformas diseñadas tecnocráticamente, pero sin la capacidad de generar coaliciones exitosas que respalden y sostengan estas reformas. Como señalan Scartascini y otros (2011: 2), el potencial de las reformas para lograr resultados positivos "depende, en gran medida, de la calidad del proceso de formulación de políticas a través del cual se debaten, se aprueban y se implementan". Efectivamente, por más que la construcción de espacios de diálogo con los sindicatos aparezca como una estrategia de más largo aliento, utilizar estrategias que permitan templar las posturas defensivas de los sindicatos al tiempo que se avanza en ciertos compromisos inmediatos para ganar credibilidad y legitimidad podría favorecer la implementación sostenible de las reformas. En una situación de alta fragmentación política y sin partidos sólidos que respalden estas reformas meritocráticas e integrales, sus promotores estarán exigidos de mostrar su capacidad para maniobrar políticamente y convencer a los sectores de trabajadores del beneficio privado y público de estos emprendimientos inéditos y ciertamente necesarios.

10 Ver también el artículo de Francisco Durand en este número de Argumentos.

11 Ver la reseña crítica de Alberto Vergara al reciente libro de Piero Ghezzi y José Gallardo: http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=7766

Referencias bibliográficas

Alonzo, Consuelo (4 de agosto 2013). "Médicos rechazan incremento de S/. 1500 y anuncian que huelga continuará". *La República*.

Arce, Moisés (2010). *El fujimorismo y la reforma del mercado en la sociedad peruana*. Lima: IEP.

"Así serán los sueldos de los maestros con la nueva ley" (4 de setiembre de 2012). *Diario 16*. Disponible

en: http://diario16.pe/noticia/18808-asai-seraan-los-sueldos-de-los-maestros-con-nueva-ley

Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommassi (2011). *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: BID. Disponible en: http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07373.pdf

Consejo Nacional de Salud (2013). *Lineamientos y medidas de reforma del sector Salud*. Lima: CNS.

Dargent, Eduardo (diciembre de 2009). "Los poderosos del 2009: balance de poderes". En *Poder*. Disponible en: http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=3212

Durand, Franciso (2006). "El problema del fortalecimiento institucional empresarial". En John Crabtree (ed.), *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos.

Minedu (2013). *Plan Perú Maestro*. Lima: Minedu.

Paredes, Sonia (2013). "El rumbo de la educación a mitad del gobierno de Ollanta Humala". En *Eduardo Toche (comp.), Perú hoy: susurros desde Babel*. Lima: Desco.

Servir (2012). *El Servicio Civil Peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Lima: Servir. Disponible en: http://files.servir.gob.pe/WWW/files/biblioteca/SERVIR%20-%20El%20servicio%20civil%20peruano.PDF

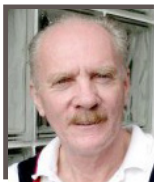
Ugarte, Mayen (2000). "La reforma del Estado: alcances y perspectivas". En Roberto Abusada et ál. (eds.), *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima: IPE. Disponible en: http://ipe.org.pe/documentos/la-reforma-incompleta

Zapata, Antonio (17 de Julio 2013). "El Servicio Público". *La República*.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:
Cavero, Martín y Álvaro Gálvez "Entre la discrecionalidad y la meritocracia: intentos de reforma de los recursos humanos del Estado". En *Revista Argumentos*, año8, n.° 1. Marzo 2014. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/discrecionalidad_metritocracia.html
ISSN 2076-7722

¿Hacia un servico civil?

Francisco Durand*



La reciente y quizás necesaria en algunos aspectos pero controvertida medida de aumento de sueldos de la élite estatal dada por el ministro Luis Castilla ha provocado una crisis política, pero al mismo tiempo ha generado una saludable discusión. Sintomáticamente, la medida fue defendida vigorosamente por el grupo El Comercio, la Confiep y la derecha como justa y necesaria y condenada como un injusto y arbitrario "aumentazo" por la CGTP y la izquierda. Estas posturas reflejan una típica división: unos (representando el sector de altos ingresos) defienden la necesidad de pagar bien y otros (de bajos ingresos) los condenan. Luego de la crisis de los dos últimos gabinetes (Villanueva renunció debido a discrepancias con Castilla, Cornejo fue ratificado a condición de que considere el aumento), aunque por diversas razones, entre las cuales están los cálculos políticos más que la justicia remunerativa, ha ido abriéndose paso la propuesta de un aumento del salario mínimo, lo que constituye una derrota de la postura neoliberal extrema del ministro Castilla.

Pero hay en esta discusión asuntos más de fondo que opiniones opuestas enlazados con los problemas del país que debemos discutir. La medida de Castilla guarda relación con al menos dos grandes problemas nacionales, siendo uno evidente y otro no. Primero, el modo y grado de influencia de los intereses privados en el Estado y la sociedad. Segundo, el grado de organicidad y capacidad institucional del Estado y su desigual desarrollo. Existen otros factores menores y coyunturales que trataremos al final.

El primer problema, que no se reconoce como tal excepto en pequeños círculos, es el fácil acceso, la presencia en el Estado y la enorme influencia política de los grandes poderes económicos del mundo actual, en particular de las corporaciones privadas, cuyas actividades son globales, y que efectúan inversiones necesarias o indispensables para el crecimiento. Estas corporaciones operan privilegiadamente desde la implantación de las reformas del Consenso de Washington, que redujeron el Estado y que, al desarrollar lo privado y

* Sociólogo, Profesor de Ciencia Política en la PUCP.

congelar o reducir lo estatal, generaron una asimetría de poder. Este es un dato de la realidad que no podemos ignorar, y es tema central de discusión a escala planetaria en el pensamiento crítico.[1]

> *Por regla general, el Estado "se achica" frente a las corporaciones, cede, es penetrado o influido fuertemente por ellas directa o indirectamente. A ello se añade el sostenido y masivo apoyo de los medios de comunicación de masas a las corporaciones.*

Por regla general, el Estado "se achica" frente a las corporaciones, cede, es penetrado o influido fuertemente por ellas directa o indirectamente. A ello se añade el sostenido y masivo apoyo de los medios de comunicación de masas a las corporaciones, cuyos dueños forman parte de la clase propietaria, quienes, a su vez, dependen de la publicidad corporativa para sostenerse en el mercado. Anotemos que este problema de poder corporativo tiende a acentuarse con el paso del tiempo, de allí que autores como Susan Strange (1988) y otros sostuvieran que "está por encima del Estado" a nivel global. En el Perú, gracias a una política económica permisiva (facilitadora de las grandes inversiones), las corporaciones concentran cada vez más poder de mercado, teniendo por tanto (a no ser que ocurran grandes cambios políticos) también un acceso garantizado y una creciente y desmedida influencia en el Estado y también en la opinión pública por medio de la concentración de poder en medios de comunicación, como lo revela en el Perú el caso del grupo El Comercio. El Perú es un caso extremo de neoliberalismo permisivo, y su resultado es una hiperconcentración del poder económico, además de la extranjerización.[2]

Existe entonces una situación de presión organizada y multiforme de los grandes poderes económicos frente a un Estado limitado en sus funciones constitucionales y ocupado por fuerzas que no quieren corregir o revertir esta asimetría. Cabe recordar las discusiones de la década de 1960, conceptualizada por Jorge Bravo Bresani (1966; 1971) como "gran empresa-pequeña nación". Este intelectual no hablaba de oligarquía sino de corporaciones, principalmente extranjeras. Hemos vuelto, luego de un paréntesis populista, a reproducir este problema y, muy probablemente, a agravarlo. Hoy como ayer, hay quienes ven el problema de la oligarquía y otros que no lo consideran problema.

En América Latina este Estado disminuido puede ser redireccionado y agrandado si ocurren remezones políticos, proceso que se asocia hoy con el "populismo" o "chavismo": gobiernos radicales que cambian las reglas del juego, limitando la renta y los roles de las corporaciones, cerrando sus espacios. Humala ha sido lo más cercano que hemos tenido en el Perú a esta tendencia, pero la abandonó al ganar las elecciones y acercarse a las fuerzas vivas. Humala pudo ser un Chávez venezolano o un Lula brasileño, y terminó siendo un Lucio Gutiérrez ecuatoriano, pero que se mantiene en el poder. Por lo tanto, en el caso peruano, a diferencia de buena parte del subcontinente sudamericano, no ha ocurrido ni se ha intentando ningún "cambio de rumbo" del norte fijado por el Consenso de Washington. Solo se ha democra-

1 Sobre la discusión de la captura del Estado, ver Durand (2012).

2 Ver al respecto Gonzales de Olarte (1998) y Durand (2011).

tizado a medias, pero Lima sigue mandando, y en Lima el Gobierno, y en el Gobierno el MEF. No sorprende entonces que la economía esté "en piloto automático", es decir, inalterada por la influencia de los poderes económicos y las ideas promercado de los ocupantes del Estado, entre los cuales hoy destaca Castilla.

> *Las corporaciones logran penetrar el Estado vía el financiamiento de campañas y los lobbies, al punto de llegar a nombrar de modo regular a los ocupantes de puestos ligados a sus intereses.*

Políticamente, el país se encuentra en una situación conceptualizada por el pensamiento político crítico como "captura del Estado", una realidad negada por los politólogos liberales por tener una excesiva confianza en la democracia y fijarse más en sus reglas o la calidad de los políticos que en quiénes y cómo realmente manejan los hilos del poder. En este escenario de captura (que no es total y que puede ser sistémico como particular), las corporaciones logran penetrar el Estado vía el financiamiento de campañas y los *lobbies*, al punto de llegar a nombrar de modo regular a los ocupantes de puestos ligados a sus intereses (Economía y Finanzas, el Banco Central, los ministerios económicos) o tener siempre el oído del ministro o presidente para escucharlos y no variar las reglas del juego económico. Un razonamiento comparativo refuerza el argumento: no existe ningún otro grupo social que exhiba esta capacidad de influencia. Curiosamente, buena parte de la población considera que esta "captura" es una justa caracterización de la situación existente, al creer mayoritariamente en una perversión sistémica donde "los que pierden las elecciones ganan el gobierno". Ello a pesar de que el problema es negado en los principales medios de comunicación de masas y omitido en las discusiones parlamentarias.

El segundo problema es la heterogénea calidad burocrática del Estado actual, con desiguales niveles de eficiencia (entre ministerios, en el interior de los mismos, con o sin ayuda externa), distintos niveles remunerativos y variados regímenes jurídicos.[3] En suma, un Frankenstein burocrático. Es este segundo problema el que el ministro Castilla, desde que llegó al Gobierno apoyado por las corporaciones y los poderes facticos económicos (simbolizando esa situación que hemos caracterizado rápidamente como de captura del Estado), intenta corregir, siendo su última medida el aumento de sueldos a la alta burocracia, que se combinó, desacertadamente, con su negativa a aumentar el salario mínimo. Cabe mencionar rápidamente que la población demanda un Estado más eficiente y menos corrupto, también exige mejores remuneraciones, pero no se plantea como objetivo una reforma del Estado, que es algo que, a diferencia de la captura del Estado, no entiende, y sospecha que detrás de las normas solo hay intereses personales. En este campo la sociedad civil y la opinión pública no ayudan.

En realidad, es gracias al poder decisorio de Castilla —que aumenta con su terca permanencia en el gabinete, que además basa su poder en el grado de influencia que tiene sobre la "pareja presidencial" y en el hecho de que comanda un superministerio que maneja el presupuesto casi a voluntad además de predominar sobre el Congreso— que se entiende esta reforma del servicio

3 Este tema ha sido discutido por numerosos autores. Un texto importante es el de Wise (2003), ver también Pease y Villafranca (2009).

civil. El superministro decidió darla, escogió el momento oportuno (luego del fallo de La Haya que aumentó la aprobación del Gobierno), habló con el presidente, que se eximió del aumento, y luego la anunció, convenciendo luego a un Congreso débil, corrupto y propenso a defender sus privilegios para aprobarla, contando además con el apoyo masivo de los grupos de poder mediáticos, que recrearon una suerte de falso consenso al predominar las noticias y comentarios que apoyaban al ministro. Pero no pudieron realmente sacar el tema en tanto una encuesta reveló que más del 80% apoyaba un aumento del salario mínimo. En este campo la sociedad civil entendió mejor el problema.

El MEF, entonces, ha decidido dar un paso más en este último intento de reforma del servicio civil porque tiene el poder, en sentido lato, para hacerlo. Como reza un dicho colombiano: el poder es para poder, y Castilla, ciertamente, puede. Al mismo tiempo, el servicio civil meritocrático no es una medida que responda a demandas de la sociedad civil o que haya sido discutida en el Congreso. Es una decisión discrecional, realizada desde un Ejecutivo comandado por el MEF y articulado a una red de intereses para "atraer" a los mejores al Estado siguiendo una lógica de mercado. Los dos problemas, entonces, están entrelazados.

Este argumento nos lleva a precisar que la ideología económica reinante inspira la medida en tanto la familia neoliberal, si así podemos llamarla, defiende los salarios bajos al sostener que en una economía abierta y mínimamente regulada ese nivel de salarios "nos hace competitivos". La minería es la actividad estrella, y, según el ministro Castilla y sus defensores, uno de los factores atractivos para asegurar un mayor nivel de ganancia son los bajos salarios. En sus giras internacionales, el ministro remarca siempre este argumento. Además, en medio del debate sobre el aumento de los sueldos a la alta burocracia, el propio Castilla sostuvo que tal medida es "inflacionaria", lo que dio lugar a un titular favorable del diario *Gestión*, que es parte del grupo El Comercio. Por lo tanto, Castilla y el MEF, con el apoyo decidido de los poderes fácticos económicos, tiene como orientación política no subir el salario mínimo, pero sí los sueldos de la alta burocracia. La medida, por tanto, refuerza la tendencia a la desigualdad remunerativa existente.

Castilla y el MEF, con el apoyo decidido de los poderes fácticos económicos, tiene como orientación política no subir el salario mínimo, pero sí los sueldos de la alta burocracia. La medida, por tanto, refuerza la tendencia a la desigualdad remunerativa existente.

A lo que vamos es que son hechos que delinean una visión plutocrática, que prima en condiciones de un Estado capturado, al considerarse positivamente que el alto personal del Estado, que suele provenir o estar ligado, a veces representándolos directamente al infiltrar el Estado, a los grandes poderes económicos (principales estudios de abogados, las mejores consultoras, las corporaciones, los organismos internacionales), "debe estar bien pagado". Esta ideología choca con la republicana, que más bien ve la presencia de políticos y expertos en el Estado como un desinteresado servicio al país. En realidad, Castilla intentó apoyar esta medida apenas llegó al ministerio, pero en el gabinete varios ministros, incluyendo uno que venía del mundo empresarial, le dijeron que venían a servir, no a ser bien pagados. Castilla encarpetó la medida

hasta que acumuló fuerzas y encontró el momento político más oportuno para hacer el anuncio.[4]

Estas constataciones nos llevan a pensar que la medida del alza no ha sido diseñada integralmente ni planificada adecuadamente como para dotar a todo el Estado de buenas capacidades y adecuadas remuneraciones a base del mérito. El aumento buscaría ante todo desarrollar una burocracia o personal transitorio de alto nivel funcional a condición de capturar el Estado prevaleciente. Este personal transitorio generalmente (no siempre) rota entre el mercado y el Estado; se trata de unas élites tecnocráticas que en teoría garantizan la eficiencia, y que solo pueden ser reclutadas con altos sueldos dadas sus motivaciones personales individualistas y niveles altos de consumo, y debe ser atraído a un Estado facilitador de la inversión privada. En otros casos no son tecnócratas promercado que defienden el sistema, sino lobistas o empresarios que defienden intereses particulares.

Termino con una nota menos crítica. Quizás lo rescatable es el intento del ministro Castilla y su equipo de avanzar, aunque sea parcialmente o sesgadamente, una reforma burocrática. Desde que se entronizó la política económica neoliberal en 1990 existieron intentos tibios e incompletos de reforma burocrática con Fujimori (centradas fundamentalmente en el aparato económico del Estado: Sunat, Indecopi, organismos reguladores). A partir de 2000, ningún gobierno democrático-liberal intentó desarrollar un sistema meritocrático.[5] García más bien lo empeoró al congelar sueldos, provocar una fuga de burócratas e impedir nuevos reclutamientos. Corregir este yerro es parte de lo que el ministro Castilla hoy busca, pero hay problemas más de fondo, de país, que vienen de más atrás, que hemos querido resaltar en este breve artículo y que el ministro, por venir de donde viene y pensar lo que piensa, por ser discrecional y decretista, no puede resolver.

4 Conversación con el expremier Salomón Lerner, Lima, febrero de 2014.

5 Sobre el tema de la meritocracia, ver Aldo F. Berti y Thomas Cryan, *3 principios para modernizar el Perú*, Lima: Fondo Editorial de la Universidad Mayor de San Marcos, 2006.

Referencias Bibliográficas

Bravo Bresani, Jorge (1971) "Mito y realidad de de la oligarquía peruana", en Francois Bourricaud et ál., *La oligarquía en el Perú*, 2da ed., Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

_____ (1966) *Gran empresa, pequeña nación*. Lima: Moncloa Editores, 1966

Durand, Francisco (2012) "El debate sobre la captura del Estado peruano", en *La gran continuidad*. Lima: Desco, pp. 21-33, 2012.

_____ (2011) *La mano invisible en el Estado*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos.

Efraín Gonzales de Olarte (1998), *El neoliberalismo a la peruana*, Lima: IEP.

Pease, Henry y Villafranca, Luis (eds.) (2009), *Aula Magna 2008-Reforma del Estado: el papel de las políticas públicas*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

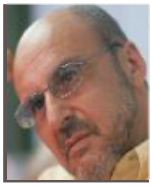
Strange, Susan (1988) *States and Markets*, 2da ed., Londres: Pinter, 1988.

Wise, Carol (2003), *Reinventing the State: Economic Strategy and Structural Change in Peru*, Ann Arbor: University of Michigan.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:
Cavero, Martín y Álvaro Gálvez "¿Hacia un servicio civil?". En *Revista Argumentos*, año 8, n.° 1. Marzo 2014. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/servicio_civil_html
ISSN 2076-7722

LA CUESTIÓN BOLIVIANA

Antonio Zapata*



Tanto los ciudadanos peruanos como chilenos esperan que permanezcan en definitiva las fronteras marítimas fijadas últimamente por la Corte Internacional de Justicia de la Haya (CIJ). Pero esto no es seguro porque se halla pendiente la centenaria cuestión de la mediterraneidad boliviana, en relación con la cual, al momento de encararse, de una manera u otra, abre alguna posibilidad de modificación del statu quo actual en la frontera sur del Perú.[1]

Como sabemos, Bolivia ha enjuiciado a Chile ante la misma CIJ, y su demanda ha de tardar aún algunos años, pero las posibles respuestas son solamente dos: acceder a su petitorio y que la CIJ exija a Chile una negociación de buena fe para conceder una salida al mar para Bolivia, o que la CIJ determine que todo está zanjado por el Tratado de 1904 entre ambos países, y, por lo tanto, no hay tema a discutir. En torno a la demanda boliviana será difícil hallar término medio, o la CIJ acepta convocar a una negociación o la rechaza por haber un tratado consagrado.[2]

Sin adelantarnos demasiado, sino solamente un paso, a los acontecimientos, debemos pensar cuál es el interés nacional peruano con respecto a uno de los escenarios posibles: que Bolivia gane en el CIJ y que La Haya obligue a Chile a negociar una salida al mar para superar su enclaustramiento.
En ese caso, seguramente Chile ofrecería un corredor al norte de Arica. En realidad, ya lo ha hecho en anteriores ocasiones. Como sabemos, la demanda boliviana ante La Haya se basa precisamente en esos ofrecimientos previos. Bolivia

* Historiador, Investigador Principal del Instituto de Estudios Peruanos.

1 Una recopilación de los principales especialistas bolivianos en Gustavo Aliaga et. ál. (2013).

2 La posición de Chile ha sido sintetizada por Jaime Lagos Erazo (2103).

sustenta ante la CIJ que Chile lo lleva "meciendo" más de medio siglo, que siempre promete y nunca concreta. Por ello, ha pedido la intervención de La Haya para forzar de buena fe la negociación que aspira a desarrollar con Chile.

Así, de concretarse esta posibilidad, casi seguramente la propuesta chilena será un corredor para Bolivia al norte de Arica, separando al país mapochino del Perú. Como dijimos, Chile ha ofrecido lo mismo en varias ocasiones. La primera fue en 1950, cuando ambos países llegaron a intercambiar notas diplomáticas para llevar a cabo el propósito. Sin embargo, la iniciativa se frustró porque Chile pretendió una compensación elevada. Por un lado, Santiago exigió un territorio equivalente al que cedería, por otro, Chile también pretendió obtener agua dulce para el norte chileno, una de las zonas más secas del planeta.

En los años cincuenta, la negociación se frustró solo para repetirse dos décadas después. En efecto, en 1974, Chile era gobernado por el general Augusto Pinochet y Bolivia por el también general Hugo Banzer. Ambos eran dictaduras militares de extrema derecha y compartían un mismo ideal anticomunista, firmemente alineados con el Brasil de los militares y los Estados Unidos de la Guerra Fría. Esas coincidencias los llevaron a conversar, y se produjo el abrazo de Charaña, donde personalmente Banzer y Pinochet acordaron una salida a la mediterraneidad boliviana.[3]

La noticia fue seguida con alarma en el Perú, entonces gobernado por el general Juan Velasco, a la cabeza del autodenominado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas. Velasco y sus ministros pensaron que el corredor ya estaba listo para ser entregado, y que la posible oposición peruana, en virtud de la cláusula del Tratado de 1929, que obliga al consentimiento nacional para ceder territorio por Arica, sería el pretexto ideal para un ataque masivo de ambos países contra el sur peruano. Así, el Gobierno del Perú interpretó el ofrecimiento de un corredor para Bolivia como una situación comprometedora que podría llevar a un indeseado *casus belli*.[4]

> *Bolivia sustenta ante la CIJ que Chile lo lleva "meciendo" más de medio siglo, que siempre promete y nunca concreta. Por ello, ha pedido la intervención de La Haya.*

Como sabemos, la crisis no llegó a mayores: Velasco fue derrocado por el también general Francisco Morales Bermúdez en agosto de 1975, aunque no se disipó la tensión internacional entre estos tres países. En efecto, al año siguiente Chile y Bolivia concretaron una propuesta de corredor y extendieron formalmente la consulta al Perú.

El canciller peruano era el embajador Carlos García Bedoya, quien elaboró una contrapropuesta. Pero el Gobierno chileno la rechazó antes de considerarla, argumentando que el Perú se había tomado libertades que no le correspondían. Según Santiago, al Perú le cabía asentir o rechazar, pero carecía de poder para introducir una nueva propuesta. En ese sentido, Chile rechazó de plano la idea del Perú.

3 En otras oportunidades también ambos países han conversado sobre un corredor. A las dos ocasiones que se sintetizan en este artículo habría que añadirle al menos las conversaciones de los 13 puntos de 2006 entre el presidente de Bolivia Evo Morales y la presidenta de Chile Michelle Bachelet, coincidentemente ambos nuevamente al mando de sus respectivos Estados.

4 Una interpretación muy influyente en Chile de estos sucesos en la obra de José Rodríguez Elizondo (2004).

Ahora bien, ¿cuál era esta? El Perú aceptó el corredor hasta cierto punto, en las inmediaciones de la ciudad portuaria de Arica. A partir de ahí, toda la zona urbana y su muelle se convertían en una zona trinacional que compartiríamos los tres países. Así, Bolivia saldría al mar por Arica, mientras el Perú garantizaba su presencia permanente en ella, obtenida gracias a ciertas cláusulas del Tratado de 1929, y Chile seguiría presente para siempre en la zona, compartiendo derechos con sus vecinos.[5]

La propuesta peruana era ingeniosa, pero mostraba un rechazo a la idea de un corredor boliviano que separe al Perú de Chile. Inquietaba a la cancillería peruana que aún no se había cumplido con implementar aquellos artículos del Tratado de 1929 que se referían a la presencia peruana en Arica: el muelle, el ferrocarril y la aduana. Torre Tagle temía que un corredor boliviano llevara a olvidar para siempre el postergado asunto de la presencia peruana en Arica. Por ello, para garantizarla y obtenerla de una vez por todas —habían pasado ya cuarenta años desde la firma del Tratado— se hacía la propuesta de trinacionalización de Arica.

Afortunadamente para el Perú, su contrapropuesta no fue la causa de la ruptura entre Chile y Bolivia. Al igual que en la negociación de los años cincuenta, el Gobierno de Santiago buscó compensación territorial, y Bolivia no estaba dispuesta a aceptar; para el país altiplánico se trataba de una mínima concesión a cambio del territorio de Atacama arrebatado por el Mapocho en la Guerra del Pacífico de 1879-1884. Así, Bolivia rompió relaciones diplomáticas con Chile en cuanto a embajadores, y no se han restablecido hasta el día de hoy.

Pasados los años, las circunstancias han cambiado. En primer lugar, en 1999, Chile y Perú culminaron de implementar íntegramente el Tratado de Lima de 1929; se requirieron setenta años para el cabal cumplimiento de un acuerdo que se supone fue histórico para ambos países. Así, el Perú ya está presente en Arica y sus derechos no pueden ser postergados por un posible corredor para Bolivia. Esa razón ha quedado descartada.[6]

> *Al Perú sí le conviene que Bolivia salga al mar para que se estabilice definitivamente esa frontera que lo involucra. El manifiesto interés peruano debería ser que la salida al mar de Bolivia sea al sur de Arica*

¿Sobreviven otras? En este lapso, ¿se han añadido otras razones para un posible rechazo peruano a la idea de un corredor? En realidad, lo uno y lo otro. En primer lugar, la tradicional razón histórica. Sabemos que no existen leyes de la historia, más allá de la voluntad de los seres humanos, pero la república del Perú estuvo separada de Chile por la presencia del Estado boliviano durante sesenta años, de la independencia a la Guerra del Pacífico. En ese lapso hubo dos guerras internacionales; ambas fueron libradas en territorio peruano y perdidas por el Estado del Perú. Mientras que, desde entonces y por 140 años, el Perú y Chile han sido limítrofes y no ha habido ninguna guerra que lamentar.[7] ¿Algún estadista peruano se va a exponer a salir de la situación actual y retornar a la anterior que tanto costó? Difícil.

5 Los detalles se pueden seguir en Novak y Namihas (2013).

6 La historia de la negociación bilateral de 1999 se puede encontrar en Nóvak (2000).

7 Un balance chileno y peruano de la historia de la relación bilateral tanto en Joaquín Fermandois (2011) como en Antonio Zapata (2011), "De la paz final a la paz herida" y "De Ancón a La Haya: relaciones diplomáticas entre Chile y el Perú", en Generación de diálogo Chile-Perú, Perú-Chile, Lima: KAS, 2011.

Además, la clase política peruana siempre ha temido la volatilidad de la política boliviana y lo azarosa que torna la relación bilateral. El Perú comparte muchas de estas características políticas, pero se piensa que Bolivia las ha desplegado en grado sumo. Así, se suele argumentar que los problemas internos altiplánicos provocan de tiempo en tiempo verdaderas erupciones que estremecen las relaciones internacionales. Por ello, se teme el control boliviano de una franja de terreno tan delgada e interpuesta de manera un tanto artificial entre Chile y el Perú. En tiempo de narcotráfico, contrabando y otros negocios ilegales, una triple frontera puede ser muy complicada de controlar. Por ello, los medios especializados en el Perú sostienen que un corredor multiplicaría los riesgos exteriores del sur peruano.

Por último, Tacna y Arica constituyen una unidad geoeconómica, ahora mismo lamentablemente dividida en dos países. No obstante, en los últimos años han acentuado su intercomunicación. De lejos es la frontera más transitada del Perú, con más de cinco millones de cruces de personas al año. Además, es intenso el movimiento económico y el intercambio entre ambas ciudades, para provecho mutuo. Esa dinámica, tan trabajosamente lograda por las sociedades locales, ¿se pondría en riesgo por la presencia de un tercer Estado en la zona? Las mismas Tacna y Arica, ¿aceptarían un tercer control estatal entre ambas?

Así, en el Perú nunca se ha visto con entusiasmo la propuesta de un corredor como solución para el enclaustramiento boliviano. Los especialistas suelen recomendar otras opciones, por ejemplo, un puerto para Bolivia al sur de Arica, con soberanía altiplánica, pero tipo enclave, sin continuidad territorial. Una solución de este tipo alivia los resquemores peruanos, que son legítimos porque se argumenta que el corredor puede vulnerar intereses concretos del país y de las sociedades fronterizas.

Lo mejor para el Perú sería tener voz en este asunto. Sin embargo, la postura tradicional del país es esperar. Se sostiene que el encierro altiplánico es un asunto bilateral entre Chile y Bolivia, y que el Perú solo intervendrá si llegan a un entendimiento. Esta postura es cómoda, pero impide la iniciativa en un terreno donde están en juego importantes intereses nacionales peruanos. Además, el Perú sí tiene posición, pero no la hace pública ni genera opinión en torno a ella.

El momento es ideal para dar un giro en la política exterior con respecto al punto. Ahora que Bolivia y Chile están litigando en La Haya, el Perú pude hacer oír su planteamiento. Ambos países pueden ser informados que si van a conversar, mejor no busquen la salida por el corredor al norte de Arica, porque no obtendrán esa ansiada solución.
Por su lado, al Perú sí le conviene que Bolivia salga al mar para que se estabilice definitivamente esa frontera que lo involucra. El manifiesto interés peruano debería ser que la salida al mar de Bolivia sea al sur de Arica, permitiendo que se mantenga la continuidad territorial entre Tacna y Arica y la vecindad geográfica entre Chile y el Perú, que al fin y al cabo se ha mostrado como una garantía para la paz internacional del país. La historia muestra que es mejor tenerlos cerca.

Referencias bibliográficas

Aliaga, Gustavo et. ál. (2013), *La demanda marítima ante La Haya*. La Paz: Fundación Vicente Pazos Canki.

Lagos Erazo, Jaime (2103), *Las aspiraciones marítimas de Bolivia*, Santiago de Chile: RIL Editores.

Fabián Nóvak (2000), *Las conversaciones entre Perú y Chile para la ejecución del Tratado de 1929*, Lima: PUCP-IDEI.

Fermandois, Joaquín (2011), "De la paz final a la paz herida" en *Generación de diálogo Chile-Perú*, Perú-Chile. Lima: KAS.

Novak, Fabián y Namihas, Sandra (2013), *Relaciones diplomáticas entre Bolivia y el Perú*, Lima: PUCP-IDEI.

Rodríguez Elizondo, José (2004), Chile-Perú: el siglo que vivimos en peligro, Santiago de Chile: Mondadori.

Zapata, Antonio (2011) "De Ancón a La Haya: relaciones diplomáticas entre Chile y el Perú" en *Generación de diálogo Chile-Perú*, Perú-Chile. Lima: KAS.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:
Zapata, Antonio. "La cuestión boliviana" En *Revista Argumentos*, año 8 n.° 1. Marzo 2014. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/cuestion_boliviana
ISSN 2076-7722

LA GUERRA INACABABLE. Itinerario de los problemas sin resolver que dejó la Guerra del Pacífico

Rolando Rojas*

Probablemente no exista conflicto bélico con secuelas políticas tan prolongadas como la Guerra del Pacífico. La victoria chilena fue más o menos rápida: el combate naval se inició en mayo de 1879, para enero de 1881 las tropas sureñas ya ingresaban a Lima y en marzo de 1883 se acordaba el Tratado de Ancón. Sin embargo, también es probable que no exista victoria peor consumada que la chilena sobre Perú y Bolivia. El Tratado de Ancón (1883) y el Tratado de 1904 entre Bolivia y Chile dejaron cuestiones pendientes que llevaron a los tres países a conflictos diplomáticos y a dilatadas controversias territoriales que exacerbaron los recelos nacionalistas de sus ciudadanos y sus clases políticas. Estos tratados no solo trabaron la restauración de las relaciones entre los tres países, sino que alargaron la guerra en el frente diplomático hasta la actualidad.

Este artículo sugiere, con las ventajas que otorga el tiempo, que los mencionados tratados carecieron de realismo y visión de largo plazo y que Chile, desde lo que puede llamarse "lógica del vencedor", asumió una posición maximalista e impuso condiciones y exigencias territoriales que no permiten cerrar el capítulo de la guerra, voltear la página y restablecer los vínculos de amistad y cooperación que caracterizaron las relaciones de estos tres países. En consecuencia, y como creo que es evidente con los litigios ante La Haya, el restablecimiento de las relaciones no puede restringirse a seguir estrictamente los términos de los tratados. Las cuestiones pendientes entre Perú, Bolivia y Chile requieren ser abordadas desde un horizonte político que priorice la integración económica y cultural de estos países. Esto pasa necesariamente por ir más allá de los tratados, que, en cierto modo, son parte del origen de los problemas. Vamos a tratar de desarrollar estas ideas.

* Historiador, Investigador del Instituto de Estudios Peruanos

El tratado que nos dividió

El Tratado de Ancón parecía estar diseñado para demoler las relaciones entre Perú y Chile. En su gestación sobresale el maximalismo chileno, que empujó al Perú a cesiones territoriales más allá del realismo de la situación. Las élites peruanas estaban dispuestas a perder Tarapacá, pero no Tacna y Arica. Concretar este acuerdo tardó casi tres años de tensas ne-gociaciones, pues si bien la derrota peruana en la costa era innegable, existían focos de re-sistencia cacerista en la sierra y Lizardo Montero conducía un ejército en Arequipa que no llegó a entrar en combate. La resistencia cacerista era un factor importante al momento de las negociaciones, pues el Perú aparecía como una nación que no estaba completamente sometida. Es cierto que al inicio la clase política se mostró renuente a una paz con cesión territorial, y el presidente Francisco García Calderón pagó con su cautiverio por esa razón, pero para 1882 el propio García Calderón asumió que la paz requería del sacrificio de Ta-rapacá, un territorio desértico pero con ricas reservas de salitre que formaba una suerte de continuidad natural con Atacama. A diferencia de Tarapacá, Tacna y Arica eran dos pro-vincias con mayor población y élites bastante integradas a la economía y política nacionales.

Fue la cuestión de Tacna y Arica lo que demoró la firma de la paz, y en la variedad de las propuestas chilenas (compra, traspaso, administración temporal) pueden verse señales de que la posición de Chile no era completamente sólida, de que el terreno no estaba allanado. Solo Miguel Iglesias aceptó ceder temporalmente Tacna y Arica, y, con el apoyo chileno, logró imponer su gobierno. Dice Basadre que animaba a Iglesias el anhelo de ver al Perú libre de la ocupación chilena y echar a andar la reconstrucción nacional. Como se sabe, por este Tratado se cedió la administración de Tacna y Arica por diez años, luego de los cuales un plebiscito debía definir si ellas se incorporaban permanentemente a Chile o retornaban al Perú. Sin embargo, transcurrido el tiempo acordado, Chile desarrolló una política de dila-ciones que acrecentó las divergencias con el Perú. Este demandó reiteradamente el cum-plimiento del plebiscito, y en 1898 se firmó el Protocolo La Torre-Billinghurst, que esta-blecía el procedimiento para su realización. El Congreso peruano aprobó el protocolo de inmediato, y en la población, particularmente la de Tacna y Arica, se levantó una gran ex-pectativa. Lamentablemente, el protocolo fue bloqueado en la cámara de diputados chilena y su archivamiento fue recibido en el Perú con una profunda frustración. Se dijo entonces que el protocolo fue una forma de neutralizar al Perú de una posible alianza con Argentina, pero que desvanecida la posibilidad de una guerra chileno-argentina simplemente se lo descartó.[1] Las relaciones entre Perú y Chile empeoraron cuando poco después se inició una política de "chilenización" de las "provincias cautivas", procediéndose a cerrar las escuelas peruanas, prohibir la celebración de la independencia y hostilizar a las familias peruanas que se manifestaban a favor de retornar al Perú. En protesta, el presidente Eduardo López de la Romaña rompió relaciones con Chile en 1901; sería la primera de varias rupturas diplomáticas.

Luego de varios acercamientos frustrados para resolver el plebiscito, Chile planteó al Perú someterse al arbitraje del presidente de los EE. UU. En julio de 1922, ambos países suscri-bieron un protocolo de arbitraje, y en 1925 el presidente Calvin Coolidge emitió su fallo y dictaminó la formación de una Comisión Plebiscitaria (presidida por el general norteamericano John Pershing) y el retorno al Perú de la provincia de Tarata, que fue ocupada por Chile, considerándola parte de Tacna.

1 Basadre (1981, p. 473).

Parecían señales auspiciosas. Sin embargo, ante la expectativa del plebiscito, el Gobierno y grupos nacionalistas chilenos llevaron a cabo una campaña agresiva contra los peruanos de Tacna y Arica, expulsando a varios centenares, cerrando periódicos peruanos e intimidando a las familias que realizaban campaña a favor de Perú. Pershing señaló que en estas condiciones el plebiscito era inviable, y renunció a la Comisión en 1926. En el mismo sentido, el general William Lassitier, sucesor de Pershing, sostuvo que el plebiscito era imposible debido a la coerción de Chile sobre los peruanos de las provincias en controversia.[2] El plebiscito fue descartado, y se tuvo que recurrir a una salida por fuera del Tratado de Ancón. Con la mediación del secretario de Estado Frank Kellog, Perú y Chile acordaron en 1928 que Tacna retornara a Perú y Arica se quedara en Chile. Esto fue ratificado en el Tratado de Lima del año siguiente. Treinta y cinco años ha-bía demorado resolver la cuestión de las "provincias cautivas", y había sido necesario salirse de los términos del Tratado de Ancón.

El Tratado de Lima debió cerrar el ciclo de discordia en las relaciones entre Perú y Chile. Desafortunadamente, el largo periodo de disputa por Tacna y Arica dejó como saldo una narrativa nacionalista radical en la clase política, en las fuerzas armadas y en la sociedad de ambos países. En el caso de Chile, esta narrativa asumió como parte de la identidad chilena la idea de pueblo vencedor y que los territorios conquistados se hicieron a costa de la vida varios miles de combatientes heroicos, por lo cual ceder a las demandas de Perú y Bolivia equivalía a traicionar a sus muertos. En el caso de Perú, esta narrativa exaltó la idea de pueblo agraviado, de nación burlada por el incumplimiento del plebiscito, de profunda des-confianza ante el vecino y de largo revanchismo. No existe metro cuadrado de desierto con mayor carga simbólica que la que divide los límites entre Perú y Chile. Estas narrativas nacionalistas explican en gran medida la hipersensibilidad en las relaciones diplomáticas y la carrera armamentista que se desencadenó en la década de 1970, que, en el caso de Chile, significa gastos que se acercan a los 3000 millones de dólares, superando a Venezuela y Brasil. Desmontar estas narrativas es una tarea pendiente.[4]

> *"Como creo que es evidente con los litigios ante La Haya, el restablecimiento de las relaciones no puede restringirse a seguir estrictamente los términos de los tratados."*

Diversos esfuerzos se vienen realizando para promover la cooperación académica y cultural entre Perú y Chile, pero esto no es suficiente si no viene acompañado de una política inte-gral que aborde, por lo menos, tres cuestiones: a) la construcción de narrativas históricas alternativas que equilibren las visiones negativas sobre la historia de las relaciones políticas entre ambos países; b) una política de gestos, como la devolución de los libros saqueados de la Biblioteca Nacional por las tropas chilenas, que generen un clima de amistad y coope-ración; y c) la solución definitiva de algunos problemas focalizados que alimentan las dife-rencias entre Perú y Chile, como la controversia sobre el Punto de la Concordia y la restric-ción del acceso de los pescadores artesanales de Tacna al mar, quienes se ven constante-mente multados y detenidos por los guardacostas chilenos. Lamentablemente, el "fallo creativo" de la Corte Internacional de La Haya no ayuda a resolver el

2 Benavides Correa (1988: 65-68).

3 Zalles (2007: 36, nota 3). También Zapata (2001: 22-25).

problema de estos pescadores y tampoco lo hace el reclamo del presidente Sebastián Piñera del denominado "triángulo terreste".

El tratado de la mediterraneidad

Como ocurrió con el Tratado de Ancón, el Tratado de Paz de 1904 entre Bolivia y Chile no facilitó la restauración de las relaciones previas a la Guerra del Pacífico. Aquí nuevamente el maximalismo chileno se impuso dejando a Bolivia sin una salida portuaria al océano Pa-cífico. No fue una medida realista, pues desde entonces esta cuestión ha sido un factor perturbador de las relaciones chileno-bolivianas. La reciente demanda altiplánica en la Corte de La Haya es parte de una prolongada batalla diplomática marcada por acercamientos, crisis y rupturas en las relaciones chileno-bolivianas. Veamos esto a continuación.

Luego del pacto de tregua en 1884, Bolivia y Chile firmaron en 1895 tres tratados, uno de paz, otro llamado Convenio de Transferencia de Territorio y otro de comercio. El Convenio de Transferencia estableció que si Chile lograba soberanía permanente sobre Tacna y Arica, cedería Arica a Bolivia, y de no ocurrir esto cedería la caleta de Vítor. Los analistas de la época señalan que el ofrecimiento de Arica era una forma de desviar cualquier demanda de Bolivia de una salida al mar por su antiguo litoral y, al mismo tiempo, de separarla de sus compromisos con el Perú, pues la colocaba en expectativa de que Chile obtuviera Tacna y Arica. Posteriormente, el Tratado de 1904 no contempló ni el ofrecimiento de Arica ni el de la caleta de Vítor, aunque Chile se obligó a construir un ferrocarril entre Arica y La Paz asumiendo los gastos y comprometiéndose a que al cabo de quince años traspasaría la parte del ferrocarril que cruzaba el territorio boliviano. A diferencia del Tratado de Ancón, Chile cumplió: construyó el ferrocarril y lo traspasó en 1928.[4]

Sin embargo, el Tratado de 1904 no pudo aplacar la aspiración boliviana por una salida al mar. En 1910, Bolivia manifestó a Chile su deseo de acceder al mar por alguna de las "pro-vincias cautivas" y en 1920 realizó la primera acción oficial cuando planteó a la Sociedad de Naciones la revisión del Tratado de 1904. La Sociedad de Naciones se declaró incompe-tente para modificar el Tratado, y Bolivia optó por retirar su petición. Luego, en 1950, Bo-livia y Chile intercambiaron notas diplomáticas para negociar una salida boliviana al mar; Chile llegó a plantear un corredor terrestre por el norte de Arica, a través de una franja de diez kilómetros de ancho contigua a la frontera con el Perú. A cambio Bolivia debía ceder el uso de las aguas del Titicaca, del río Desaguadero y del lago Poopó para crear energía destinada a Antofagasta y Tarapacá.[5] Si este intercambio de notas diplomáticas mostraba que Chile aceptaba negociar una salida al mar para Bolivia al margen del Tratado de 1904, la negociación que se produjo en 1975 con el célebre "abrazo de Charaña" de los generales Augusto Pinochet y Hugo Banzer significó el reconocimiento de la más alta autoridad chilena de que la demanda boliviana era válida y negociable. Ambos generales firmaron un acta en la que declararon iniciar el diálogo para solucionar la mediterraneidad de Bolivia, y las negociaciones contemplaron un corredor paralelo a la Línea de la Concordia que comunicara a Bolivia con el mar. Esta negociación no prosperó debido a la intervención de Perú, que, de acuerdo con el protocolo, debía consentir sobre la cesión de Arica a un tercero y porque en la opinión pública boliviana se generó un malestar ante la idea de una compensación territorial a Chile. El Perú hizo una contrapropuesta que consistía en crear un espacio geográfico trinacional, y las negociaciones se paralizaron.

4 Eyzaguirre (1963: 49) y Llanos (2004: 19).

5 Namihas (2013: 59).

Por otro lado, Bolivia fue abriendo otro frente diplomático ante los organismos internacio-nales, particularmente en la OEA. En 1975, logró que el Consejo Permanente de la OEA hiciera una declaración en la que señaló que la mediterraneidad de Bolivia era una "preocu-pación continental" y ofreció su cooperación para promover "entendimientos constructivos". En 1979, la OEA dictó la Resolución 426, que señalaba la necesidad de que Bolivia obtenga una salida soberana al océano Pacífico. Entre 1979 y 1989, la OEA emitió 11 reso-luciones en las que exhortaba al diálogo para encontrar una solución satisfactoria al pro-blema marítimo.[6] Bolivia ha obtenido la solidaridad internacional, pero esto no ha variado la negativa de Chile de otorgar una salida soberana al mar sin concesiones recíprocas de territorio. Si bien los tratados oficiales entre Chile y Bolivia no obligan a encontrar una salida al mar, Chile ha reconocido en la práctica que se trata de una cuestión negociable.

> *"A pesar de lo difíciles de las relaciones entre Perú, Bolivia y Chile, actualmente vivimos un expectante intercambio comercial y un movimiento de capitales y personas que abren una ventana de oportunidad para avanzar en las relaciones políticas."*

Así, la mediterraneidad de Bolivia es un problema que consterna las relaciones chileno-bolivianas, por lo que vale la pena encararla, dar por terminado el enclaustramiento de Bo-livia y restituir las relaciones de amistad e integración entre ambos países. Chile suele alegar que el Tratado de 1904 es "intangible", y que no contempla una salida al mar, pero esa no es la cuestión, sino si el tratado permite la reconciliación. A diferencia del caso peruano, no resolver la demanda boliviana tiene efectos considerables en las relaciones comerciales. Por ejemplo, las protestas contra la exportación del gas boliviano por los puertos chilenos que hicieron caer al gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada y Carlos Mesa Gisbert derivan de los sentimientos nacionalistas nacidos de la Guerra del Pacífico y de la frustración de las negociaciones con Chile. Evo Morales nacionalizó el gas y limitó su exportación a Brasil y Argentina con la prohibición de reexportarlo a Chile, nación que debe importar gas a mayores precios de los países árabes. Cabe señalar que la matriz energética chilena depende significativamente del gas, el cual era proveído por Argentina, y que fue restringido desde 2004. El gobierno de Morales ha llevado a la Corte Internacional de La Haya el tema de su mediterraneidad. Corresponde esperar el fallo, pero no parece que la posición de Bolivia sea contundente. El problema seguirá alargándose hasta que Chile no asuma una solución definitiva a este problema.

Comentario final

En la historia de las relaciones internacionales, el Congreso de Viena de 1814-1815 es pre-sentado como modelo de los acuerdos que garantizan una paz duradera, pues básicamente devolvió el status quo anterior a la expansión napoleónica y logró así una relativa estabilidad entre las potencias europeas que duró cien años, mientras que el Tratado de Versalles es visto como un acuerdo que estaba destinado al fracaso debido a que las duras represalias contra Alemania (concesiones territoriales, sanciones económicas y otras) no permitieron recuperar el equilibrio de las potencias europeas y alimentó el revanchismo alemán.

6 Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (2004: 12).

Sal-vando las obvias diferencias, los tratados que impuso Chile a Perú y Bolivia se parecen a este último en el sentido de que contenían elementos potenciales de disrupción que, si bien no acabaron en un nuevo conflicto bélico, no posibilitan cerrar el ciclo de la guerra.

A pesar de lo difíciles de las relaciones entre Perú, Bolivia y Chile, actualmente vivimos un expectante intercambio comercial y un movimiento de capitales y personas que abren una ventana de oportunidad para avanzar en las relaciones políticas. Como se dijo, en el caso de Perú, las controversias que restan son focalizadas, y las relaciones pueden estrecharse con una política que contemple resolver la cuestión del Punto de la Concordia y los constantes problemas entre los pescadores de Tacna y la marina chilena. En cambio, en el caso de Bo-livia la cuestión de la salida al mar va a requerir de un acto de desprendimiento de Chile que será posible si se sale de la "lógica territorial" que ha caracterizado su posición. La demanda de Bolivia resulta modesta si la compara con los territorios obtenidos por Chile. La cuestión es si priorizamos la recomposición de las relaciones y la integración o si seguimos siendo prisioneros de la Guerra del Pacífico.

Referencias bibliográficas

Basadre, Jorge (1981), *Historia del Perú, tomo VII*. Lima: Editorial Juan Mejía.

Benavides Correa, Alfonso (1988). *Una difícil vecindad. Los irrenunciables derechos del Perú en Arica y los recusables acuerdos peruano-chilenos de 1985*. Lima: UNMSM.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (2004). *El libro azul. La demanda marítima boliviana*. La Paz.

Eyzaguirre, Jaime (1963). *Chile y Bolivia. Esquema de un proceso diplomático*. Santiago: Zig-Zag.

Llanos Mansilla, Hugo (2004). "La mediterraneidad de Bolivia". En *Agenda Internacional*, n.° 21: 11-26.

Namihas, Sandra (2013). "La demanda boliviana contra Chile en la Corte Internacional de Justicia de La Haya". En *Agenda Internacional*, año XX, n.° 31: 55-70.

Puente, Tadbill de la (1989). "La mediterraneidad de Bolivia". En Eduardo Ferrero Costa (ed.), *Relaciones del Perú con Chile y Bolivia*. Lima: Cepei, pp. 39-58.

Zalles, Alberto A. (enero-febrero de 2007). "Bolivia y Chile: los imperativos de una nueva época". En *Nueva Sociedad*, n.° 207: 34-44.

Zapata, Antonio (2001). "De Ancón a La Haya. Relaciones diplomáticas entre Chile y Perú". En *Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 2: aspectos históricos*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, PUCP, Universidad de Chile, pp. 11-28.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:
Rojas, Rolando "La guerra inacabable. Itenerario de los problemas sin resolver que dejó la Geurra del Pacífico". En *Revista Argumentos*, año 7, n.° 3. Julio 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/guerra_inacabable.html
ISSN 2076-7722

La migración peruana a Chile: el crecimiento de la comunidad binacional peruano-chilena

Tania Vásquez*

La migración peruana a Chile y sus implicancias son también uno de los componentes fundamentales del nuevo escenario bilateral que se ha venido construyendo a lo largo de los últimos años. Haciendo uso de los conceptos de migración permanente y movilidad social, este artículo describe y analiza el crecimiento de una comunidad de ciudadanos peruano-chilenos en Chile. De manera similar, este trabajo argumenta que, a consecuencia de todos estos cambios, los Estados de Chile y Perú en la actualidad tienen la responsabilidad de garantizar mediante sus políticas el bienestar de los miembros de dicha comunidad.

***

Cuando Karsten Paerregaard (2008) considera las distintas migraciones de peruanos al exterior, pone en duda que los migrantes peruanos en Chile, comparados con los migrantes peruanos en otros destinos, logren adaptarse a la sociedad en la que residen. En sus propias palabras:

> En lugar de estar aferrados a sus países de origen o a sus identidades nacionales y desarrollar patrones de asociación transnacional, o identidades diaspóricas, como los migrantes del Caribe, mexicanos y centroamericanos, la mayoría de los peruanos en los Estados Unidos, España e Italia intentará adaptarse a sus nuevos países de residencia y asumir nuevas identidades. Es mucho menos claro que un proceso similar de adaptación se lleve a cabo en Argentina, Chile y Japón. (Paerregaard 2008: 234)

Las razones que explicarían la posible desadaptación en los tres últimos casos son asociadas por el autor a las limitadas posibilidades de movilidad social y a la experiencia de "exclusión y discriminación" percibidas por los peruanos que el autor entrevista en estos países, lo que los conduciría a pensar que moverse socialmente de forma ascendente es algo para "ser conseguido en otro lugar" (Paerregard 2008: 238).

Uno de los aspectos interesantes en este planteamiento es la importancia concedida a la posibilidad percibida por los inmigrantes de lograr o no

* Socióloga, Investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos.

lograr movilidad social como parte de los criterios para decidir su permanencia y, con ello, la posibilidad de asumir nuevas identidades, correspondientes al país de destino. Si tomamos como pauta la interpretación de Paerregard, deberíamos encontrar que para la mayoría de inmigrantes peruanos en Chile la inmigración a este país es un movimiento provisional y no permanente.

¿Pero cómo se puede distinguir qué tipo de trayectoria han iniciado los peruanos en Chile, es decir, si esta corresponde a un movimiento permanente o temporal? De acuerdo a varios autores, la "carrera de un inmigrante" tiene "algunas etapas claras, que incluyen la naturalización y el nacimiento de hijos en el nuevo país. Sin embargo, muchos inmigrantes no pasan por esas etapas y aquellos que lo hacen difieren bastante en cuanto a los tiempos que les toma [alcanzar estas etapas]" (Roberts 1995: 43). En este artículo, buscamos explorar la asociación entre posibles razonamientos y planes de movilidad social y estrategias y decisiones de inmigración permanente entre los ciudadanos peruanos en Chile. Al hacer esto, también mostramos que en Chile existe ya una importante comunidad de ciudadanos binacional. Intentamos identificar la inmigración permanente usando como indicadores de esta situación dos tipos de eventos: por un lado, la naturalización (el conseguir nacionalidad chilena) y, por otro, el nacimiento de hijos en el nuevo país. Encontramos que las evaluaciones sobre movilidad social sí parecen estar presentes en las decisiones de los peruanos durante el largo o corto tiempo en que deciden hacer una inmigración permanente o por lo contrario provisional, solo que tal vez de una forma un poco distinta a la formulada por Paerregard.

Para realizar este breve análisis usamos la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile (Casen) (Ministerio de Planificación de Chile) para los años 2006, 2009 y 2011. Esta encuesta nacional de hogares incluye desde su versión de 2006 un segmento de preguntas ("Migración territorial y movilidad" en las Casen de 2006 y 2009, "Módulo R: residentes" en la Casen 2011) dedicado a la obtención de información sobre la migración interna e internacional en Chile. Gracias a este nuevo módulo es posible identificar como parte de la totalidad de la muestra nacional a los ciudadanos peruanos en Chile y, entonces, a los hogares en los que los ciudadanos peruanos son miembros, obteniendo así una idea muy detallada de todas sus características.

Residencia permanente o provisional

La inmigración de ciudadanos peruanos a Chile, que es básicamente laboral, tiene una historia de siglos. La que interesa en este artículo es la ocurrida durante las últimas dos décadas, desde inicios de los años noventa, la más importante en términos de volumen y continuidad. Con datos de la Casen 2011, se observa que de los 243.986 inmigrantes de todas las nacionalidades a Chile, 97.714 de ellos, es decir 40% de toda la población inmigrante, son peruanos (migrantes de toda la vida[1]), constituyéndose entonces en el grupo nacional inmigrante más importante (ver tabla 1). El 82% del contingente de 97.714 registra haber llegado a Chile entre 1993 y 2010. Los miembros participantes de estas migraciones a Chile se han concentrado principalmente en la región metropolitana (80,3%), la región Tarapacá (9,8%), la región Antofagasta (3,3%) y la región Arica y Parinacota (2,62%).[2]

1 Migración de toda la vida es la que se mide comparando el lugar de nacimiento con el lugar de residencia actual. Si de la comparación resulta que la persona no reside donde nació se dice que hubo "migración de toda la vida". En el caso que examinamos, se refiere a las personas que nacieron en Perú y que ahora residen en Chile.

2 Indicadores propios elaborados con datos de la Casen 2011, muestra expandida, respecto a migración de toda la vida.

Tabla 1. Migración de por vida y Región de residencia actual, Países de América del Sur (muestra expandida). CASEN 2011

Region	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	Total
Tarapacá	1.27	37.49	1.47	3.1	6.58	18.47	9.8	0.3	0.33	8.8
Antofagasta	2.06	24.09	0.96	10.5	2.11	4.71	3.13	0	0.85	5.03
Atacama	0.85	0.61	0.26	0.92	0.68	0	0.25	0	0.43	0.48
Coquimbo	3.23	0	1.74	0.67	0	0	0.17	4.37	0	0.89
Valparaíso	10.87	2.5	6.51	6.73	18.44	0	1.33	7.71	2.58	4.87
O´Higgins	2.03	0.1	2.19	5.49	2.66	18.37	0.33	0.65	0	1.43
Maule	1.74	0	1.69	2.1	9.74	0	0.2	1.48	0	1.19
Bíobío	6	0	4.59	0.76	13.75	5.17	1.52	3.43	0	2.87
La Araucanía	12.63	0.2	4.74	3.34	0	4.06	0.19	0.95	0	2.98
Los Lagos	6.01	0	0.79	1.1	0	0	0	2.81	0	1.29
Aysén	2.92	0	0.08	1.7	0.65	0	0	1.27	0.41	0.77
Magallanes y Ant. Ch.	3.04	0	0.21	0.61	0.18	1.29	0.1	1.06	0.33	0.72
Reg. Metropolitana	44.31	17.33	67.54	61.66	42.2	45.43	80.3	75.62	95.08	64.87
Los Ríos	2.49	0	0.84	1.03	2	2.49	0.06	0	0	0.73
Arica y Parinacota	0.55	17.68	6.4	0.3	1	0	2.62	0.35	0	3.08
Total	35471	14585	7298	19717	9357	1083	97714	3384	5164	193773
Total de inmigrantes de todas las nacionalidades a Chile = **243,986**										
Pearson Chi2: pr=0.000										

Hasta hace pocos años, esta corriente de inmigración era catalogada como migración laboral (económica) temporal. Los datos que examinamos muestran que este es un rasgo que estaría cambiando. Una forma de observarlo es conocer qué tipo de posiciones dentro de los hogares de los que forman parte toman los ciudadanos peruanos. Si los encontramos en posiciones de "otros familiares" respecto al/la jefe(a) de hogar o en posiciones de poca centralidad en relación con la estructura de un núcleo familiar, es bastante probable, aunque no es un indicador determinante, que su establecimiento en ese hogar sea temporal, y con ello su estadía en el destino. Comparando las Casen 2006, 2008 y 2011 (ver tabla 2), se observa más bien que las posiciones de los ciudadanos peruanos en los hogares de los que forman parte empiezan a ser crecientemente de "jefe(a) de hogar" (33% en 2011) o de "esposo(a) pareja" (24% en 2011), lo que muestra, si bien con limitaciones, la formación de propios hogares familiares. Es interesante también notar la disminución del porcentaje de ciudadanos peruanos, básicamente mujeres, que viven en la posición de "servicio doméstico, puertas adentro" desde el año 2009.

Tabla 2. Posición dentro del hogar de inmigrantes peruanos en Chile (migración de toda la vida), comparando CASEN 2006, 2009 y 2011 (muestras expandidas)

	2006	2009	2011
Jefe(a) de hogar	26.06	29.09	33.13
Esposo(a)/pareja	19.11	24.77	23.91
Hijo(a) de ambos	28.07	18.69	12.31
Hijo(a) sólo del jefe	6.27	7.61	10.5
Hijo(a) sólo del esposo(a)	2.12	1.04	2.1
Padre o madre	0.85	1.07	1.01
Suegro(a)	0.87	1.27	0.35
Yerno o nuera	0.76	1.57	2.47
Nieto(a)	1.45	1.38	1.76
Hermano(a)	2.76	1.74	4.52
Cuñado(a)	1.47	2.73	0.77
Otro familiar	2.79	2.4	3.43
No familiar	2.04	3.77	0.93
adentro"	5.39	2.88	2.8
	100	100	100
Total	**81,332**	**64,424**	**97,714**

Hogares y uniones binacionales

La literatura producida con el fin de estudiar esta corriente de migración ha alcanzado comprensiones importantes (Núñez Carrasco 2008, Núñez Carrasco y Stefoni 2004, Stefoni, 2005). Una de estas comprensiones es su caracterización como una migración mayoritariamente femenina, hecho que trae entre sus efectos más visibles la constitución de nuevos escenarios para la formación de las familias de los migrantes. Así, familias y hogares familiares con estructuras y arreglos residenciales propios de la migración laboral femenina de Perú-Chile han surgido y pueden ser observados en el volumen que ahora es visible, pero solo desde hace pocos años. Estas son familias "sin fronteras" de peruanos en Chile (Alvites 2011), las que observan variadas prácticas de transnacionalidad y devienen entonces en hogares con núcleos familiares distribuidos entre los dos países. Por otro lado, luego de dos décadas, también es posible observar el surgimiento de hogares con núcleos familiares binacionales residentes en Chile. Estos resultan de uniones binacionales y del simple hecho de que las ciudadanas y ciudadanos peruanos tengan descendencia en Chile.

Con datos de la Casen 2011, observamos que de los 41.664 hogares de inmigrantes peruanos en Chile identificados con esta encuesta, 18,47% (7694 hogares) estaban compuestos por un(a) jefe(a) de hogar que era peruano(a) que tenía cónyuge peruano(a) y que alguno o todos sus hijos habían nacido en Chile; 8,45% (3522 hogares) estaban compuestos por un(a) jefe(a) de hogar chileno(a) que tenía cónyuge peruano(a) y que alguno o todos sus hijos habían nacido en Chile; 5,97% (2486 hogares) estaban compuestos por un(a) jefe(a) solo, que era peruano(a) (básicamente jefas de hogar sin un cónyuge) con alguno o todos sus hijos nacidos en Chile; y, finalmente, 4,97 % (2069 hogares) estaban compuestos por un(a) jefe(a) de hogar que era peruano(a) que tenía cónyuge chileno(a) y alguno o todos sus hijos nacidos en Chile.

Esto quiere decir que los hogares familiares binacionales de estos cuatro tipos de estructura conforman el 37,68% del total de hogares en los que los inmigrantes peruanos son miembros. Por lo tanto, de acuerdo al evento nacimiento de hijos en el nuevo país, se podría decir que casi 38% de la población inmigrante peruana está transitando hacia la inmigración permanente. Adicionalmente, hay que anotar que estos hogares han dado lugar a una numerosa segunda generación (hijos de peruanos nacidos en Chile o en Perú pero residentes en Chile desde menores) que es peruano-chilena.

Cuadro 1. Hogares familiares binacionales. Casen 2011 (muestra expandida)

4.97 % (2,069 hogares): Jefe/jefa de hogar es peruan/o/a, cónyuge chileno/a con alguno o todos los hijos nacidos en Chile.
8.45 % (3,522 hogares): Jefe/ jefa de hogar es chilen/o/a y cónyuge es peruan/o/a con alguno o todos los hijos nacidos en Chile.
18.47 % (7,694 hogares): Jefe/ jefa de hogar es peruan/o/a y cónyuge es peruan/o/a con alguno o todos los hijos nacidos en Chile.
5.97 % (2,486 hogares): Jef/e/a solo es peruan/o/a con alguno o todos los hijos nacidos en Chile.
TOTAL: 37.68% (15,699 hogares binacionales).

Naturalización y movilidad social

La ciudadanía peruana no se pierde, a menos que se renuncie expresamente a ella.[3] Es decir que si un ciudadano peruano adopta la nacionalidad de otro país no pierde su nacionalidad, salvo que haga "renuncia expresa de ella ante autoridad competente". Por otro lado, para adoptar la nacionalidad chilena, cuando no se trata de personas nacidas en el territorio chileno aunque sean hijos de extranjeros (en ese caso son registrados como ciudadanos chilenos),[4] los requisitos desde la reforma de la Constitución 1980 de ese país (de 2005) no obligan a que para adoptar la nacionalidad chilena haya que renunciar a la nacionalidad anterior (Riveros 2013). Sin embargo, los datos de la Casen 2011 nos plantean interrogantes respecto a los procesos de naturalización que han realizado los ciudadanos peruanos en Chile, sobre todo en relación con su significado.

Tabla 3. Inmigrantes peruanos (migración de toda la vida) a Chile que tienen nacionalidad chilena (exclusivamente, no doble) por año de llegada a Chile y edad, Casen 2011 (muestra expandida, números absolutos)

	De 1920 a 1959	De 1960 a 1964	De 1970 a 1974	De 1980 a 1984	De 1985 a 1989	De 1990 a 1994	De 1995 a 1999	De 2000 a 2004	De 2005 a 2012	ns/nr	Total
De 0 a 4 años	0	0	0	0	0	0	0	0	44	276	320
De 5 a 9 años	0	0	0	0	0	0	0	31	184	0	215
De 10 a 14 años	0	0	0	0	0	0	27	35	410	21	493
De 15 a 19 años	0	0	0	0	0	92	0	117	357	207	773
De 20 a 24 años	0	0	0	0	17	126	0	356	187	50	736
De 25 a 29 años	0	0	0	13	0	0	0	472	2,207	35	2,727
De 30 a 34 años	0	0	0	0	11	0	38	19	2,354	240	2,662
De 35 a 39 años	0	0	0	0	0	0	198	49	57	292	596
De 40 a 44 años	0	0	16	139	0	57	0	57	0	36	305
De 45 a 49 años	0	66	16	0	0	0	150	0	21	11	264
De 50 a 54 años	0	0	0	17	0	0	112	29	103	0	261
De 55 a 59 años	0	0	0	0	0	0	0	152	0	11	163
De 60 a 64 años	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	20
De 65 a 69 años	0	0	0	0	0	0	0	0	0	54	54
De 70 a 74 años	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17
De 75 a 79 años	0	0	0	0	0	0	0	0	0	252	252
De 80 a 84 años	0	0	0	0	0	0	0	0	317	0	317
85 y más años	302	0	0	0	0	0	0	0	0	0	302
Total	319	66	32	169	28	275	525	1,317	6,241	1,505	10,477
Pearson Chi2: pr=0.000											

3 Artículo 53 de la Constitución Política del Perú, aprobada en 1993, y Artículo 9, Cap. IV, de la Ley de Nacionalidad, Ley N.º 26574, del 21 de diciembre de 1995.

4 Hijos de padres peruanos nacidos en Chile se inscriben en el Servicio de Registro Civil e Identificación como chilenos, aunque aún pueden darse casos como el descrito aquí: http://www.derechoshumanos.udp.cl/derecho-a-la-nacionalidad-inmigrantes-nacidos-en-chile/.

De acuerdo a estos datos, de los 97.714 inmigrantes peruanos (migración de toda la vida), la mayoría, es decir, 87,76%, tiene "otra nacionalidad" distinta a la chilena, que es en su casi absoluta mayoría la nacionalidad peruana; pero, por otro lado, 10,72% tiene "exclusivamente" la nacionalidad chilena y solo 1,52% tiene ciudadanía "chilena y otra". De estos tres grupos nos interesamos por las características del segundo grupo, que tiene exclusivamente la nacionalidad chilena, y lo que encontramos es que está conformado en su mayoría por personas de 25 a 34 años que llegaron a Chile entre 2005 y 2012[5] (ver tabla 3). En el grupo que llegó entre 2005 y 2012 que tenían en 2011 entre 25 y 29 años hay un contingente grande (relativo al resto) de 2207 personas. Al detenernos más en las características de este grupo encontramos que son casi en su absoluta mayoría mujeres. De los 2207 mencionados, 2026 lo son. Igual patrón hallamos en el grupo de inmigrantes peruanos en Chile que tienen ahora nacionalidad chilena exclusivamente y no peruana a la vez, que llegaron entre 2005 y 2012, y tenían en 2011 entre 30 y 34 años, que conforman 2354 personas. De este total de 2354 personas, 2318 son mujeres. Sin embargo, debemos tomar con cuidado estas cifras, ya que en realidad que la mayoría de las personas con este estatus sean mujeres se explica sobre todo porque la población inmigrante de peruanos que llega entre el 2005 y 2012 es básicamente femenina.

Las interrogantes que nos planteamos son varias, pero una inicial es la razón por la que en este grupo numeroso de inmigrantes peruanas que llegan a Chile entre 2005 y 2012, y tienen entre 25 y 34 años, el adoptar la nacionalidad chilena parece conllevar a que decidan obtener la nacionalidad "exclusivamente chilena", considerando que para tener este estatus es necesario renunciar a la nacionalidad peruana. No obtendremos respuesta con los datos a mano, pero son claras tres posibilidades: a) realmente, se renuncia a la nacionalidad peruana para obtener la chilena, b) se han registrado de esta manera por deseabilidad social (ante la persona que aplica el cuestionario, por razones varias, se prefiere ofrecer esta información) y c) se han registrado de esta forma por confusión al entender la pregunta o sobre todo las categorías de respuesta.

Sin poder absolver cuál de las tres alternativas sería la respuesta a la pregunta o si las tres la responden, nos planteamos una pregunta general que tenga más que ver con el tema de la movilidad social planteado al inicio del artículo. Encontramos entonces que al menos el 60% de las mujeres que tienen entre 25 y 34 años que llegan a Chile entre 2005 y 2012, y que adoptan la nacionalidad chilena exclusivamente, trabajan en Chile como parte del grupo de "trabajadores no calificados" y en menor importancia como parte del grupo de "trabajadores de los servicios, y vendedores de comercios y mercados". Lo que nos motiva a plantear la hipótesis de que si bien las posibilidades de movilidad social pueden presentarse limitadas, al menos, considerando el tipo de ocupaciones modestas en las que se insertan estas ciudadanas, el adquirir la nacionalidad chilena, es decir, el decidirse por iniciar una trayectoria de inmigración permanente "desde el principio" (consideremos que llegan en el periodo más reciente considerado en los datos) es tal vez concebido como una condición que favorecerá una subsecuente movilidad social.

De esta breve exploración podemos concluir parcialmente que, de acuerdo al evento naturalización en el nuevo país como indicador de inmigración permanente de los inmigrantes peruanos en Chi-

5 Si bien esta es la Casen de 2011, se aplica también durante las primeras semanas de 2012. Por otro lado, la llegada de estos inmigrantes ocurre mayoritariamente en 2005 y 2006, ya que uno de los requisitos para adoptar la nacionalidad chilena es tener cinco años de residencia continua en Chile.

le, la mayoría (el 87%) no había iniciado hasta 2011 un tránsito de esta naturaleza hacia la inmigración permanente, pero que una cohorte de inmigración a Chile, la que llega entre 2005 y 2006, conformada básicamente de mujeres, podría estar poniendo en práctica una estrategia distinta, la de decidirse por la inmigración permanente desde el inicio de la "carrera migratoria" con el fin de asegurar una inserción exitosa.

Conclusiones

Si consideramos como indicadores de inmigración permanente los eventos de naturalización (el conseguir nacionalidad chilena) y por otro lado el nacimiento de hijos en el nuevo país, para examinar el caso de la inmigración peruana a Chile, encontramos que, por el lado de la naturalización, la mayoría (el 87%) de los inmigrantes no habría iniciado hasta 2011 un tránsito hacia la inmigración permanente, sin embargo, queda planteado como problema de estudio posterior el examinar específicamente si es que la cohorte de inmigración a Chile que llega entre 2005 y 2006, conformada básicamente de mujeres, podría estar poniendo en práctica una estrategia distinta, decidiéndose por la inmigración permanente vía la adopción de la nacionalidad chilena exclusiva desde el inicio de la "carrera migratoria" con el fin de tener mejores prospectos de movilidad social. En cuanto al segundo indicador, nacimiento de hijos en el nuevo país, casi 38% de la población inmigrante peruana está transitando hacia la inmigración permanente. Este proceso ha creado una inédita (por lo numerosa) segunda generación peruano-chilena. En la tarea de mostrar los resultados de ambos indicadores hemos mostrado también el surgimiento de una comunidad binacional de ciudadanos peruano-chilena. Este hecho constituye, sin duda, uno de los rasgos más saltantes dentro del nuevo escenario bilateral que comparten Perú y Chile.

Referencias Bibliográficas

Alvites, L. (2011). *Madres e hijos/as de locutorio. La búsqueda de una familia sin fronteras.* Lima: Defensoría del Pueblo, Fórum Solidaridad.

Núñez Carrasco, L. (2008). *Living on the Margins. Illness and Healthcare among Peruvian Migrants in Chile.* Tesis doctoral, Leiden University.

Nuñez Carrasco, L. y C. Stefoni (2004). "Migrantes andinos en Chile: ¿transnacionales o sobrevivientes?". En *Los nuevos escenarios (inter)nacionales.* Chile 2003-2004. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 267-287.

Paerregaard, K. (2008). *Peruvians Dispersed. A Global Ethnography of Migration.* Lanham: Lexington Books.

Riveros, E. (2013). "Aspectos jurídicos de la migración chileno-peruana. Una visión desde Chile". En *Generación de diálogo Chile-Perú, Perú-Chile. Documento 4: Aspectos migratorios.* Lima, Santiago: Konrad Adenauer Stiftung, IDEI-PUCP, Universidad de Chile, pp. 59-77.

Roberts, B. R. (1995). "Socially Expected Durations and the Economic Adjustment of Immigrants". En A. Portes (ed.), *The Economic Sociology of Immigration. Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship.* Nueva York: The Russel Sage Foundation, pp. 42-87.

Stefoni, C. (2005). "Inmigrantes transnacionales: la formación de comunidades y la transformación en ciudadanos". En U. D. Berg y K. Paerregaard (eds.), *El 5to. Suyo* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 261-289.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:
Vásquez, Tania "La migración peruana a Chile: el crecimiento de la comunidad binaciona peruano-chilena" Seguridad ciudadana: deterioro sin pausa" En *Revista Argumentos*, año 8 n.° 1. Marzo 2014. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/migracion_peruana_a_chile.html
ISSN 2076-7722

Relaciones cooperativas-conflictivas: relaciones marítimas entre Chile, Ecuador y Perú

Gabriela Rodríguez*

El reciente pronunciamiento de la sentencia acerca del diferendo marítimo entre Perú y Chile constituye una ocasión propicia para reflexionar sobre los procesos pasados de cooperación y conflicto en las relaciones entre los países de la región. Transcurrieron aproximadamente diez años desde el inicio de la preparación de la estrategia para someter la controversia a la competencia de la Corte Internacional de Justicia de La Haya hasta la lectura del fallo que definió los límites marítimos entre ambos Estados. En el ínterin, Perú buscó estrechar relaciones con Ecuador con el fin de finiquitar una deuda pendiente y fijar definitivamente sus límites marítimos, acuerdo que se dio mediante el intercambio de Notas de contenido idéntico el 2 de mayo de 2011.[1] Durante todo este tiempo, se insistió en que el conflicto derivado de la controversia no debía empañar otros ámbitos de las estrechas relaciones que se habían logrado forjar. En efecto, se trataba de conciliar el conflicto con la cooperación.

El complejo entramado de las relaciones entre estos tres países no ha sido exclusivo de los últimos años. En realidad, estas fueron particularmente difíciles durante todo el siglo XX. Esto no significa que estuvieron signadas por el conflicto permanente y menos aún que el enfrentamiento fuera la consigna que debía definir su "destino". Pero es necesario admitir que en el imaginario colectivo se imprimió la idea de que eran países con intereses disímiles o totalmente opuestos, y que este marco de interpretación constituyó, en varios casos, la base de su actuación.

No obstante, los escenarios de cooperación existieron, y desde 1952, y por casi treinta años, una visión común los unió en una campaña prolongada

* Estudiante de último año de la especialidad de Historia de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1 El Acuerdo fue aprobado por Resolución Legislativa N.° 29686 que emitió el Congreso el 19 de mayo de 2011. Revisar: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29686.pdf

e intensa en contra de un enemigo compartido. Las reivindicaciones de 200 millas marítimas por parte de Chile, Ecuador y Perú constituyeron un episodio importante en la historia de las relaciones contemporáneas entre estos tres países —cuyas repercusiones, como hemos visto, han llegado hasta la actualidad—, y reflejaron, al mismo tiempo, los alcances y las limitaciones de la cooperación dentro de un marco de interpretación en el que sus respectivos conflictos configuraron un referente fundamental de identidad para sus sociedades y de actuación para sus gobiernos.

Alcances de la cooperación: Chile, Ecuador y Perú en la Comisión Permanente del Pacífico Sur

Chile, Ecuador y Perú se reunieron en Santiago de Chile en agosto de 1952, en la Primera Conferencia sobre Conservación y Explotación de Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, y el día 18 suscribieron la Declaración de Santiago o Declaración sobre la Zona Marítima, en la que ratifican "[...] como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas".[2] Ese mismo día, otros dos instrumentos fueron firmados: el Convenio sobre Organización de la Comisión Permanente de la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur y el Reglamento para las Faenas de Caza Marítima en las Aguas del Pacífico Sur.[3]

Así, quedaba conformada la Comisión Permanente del Pacífico Sur como una instancia regional para coordinar las políticas marítimas de los Estados miembros de la Declaración. Se erigió, entonces, como una plataforma "[...] encargada, entre otras funciones, de efectuar los estudios y tomar las resoluciones necesarias para la conservación y mejor aprovechamiento de los recursos marinos, teniendo en cuenta los intereses marítimos de los tres países".[4]

> *Los escenarios de cooperación existieron, y desde 1952, y por casi treinta años, una visión común los unió en una campaña prolongada e intensa en contra de un enemigo compartido.*

Dos años después, en diciembre de 1954, se llevó cabo la Segunda Conferencia sobre Conservación y Explotación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur. Con el fin de reforzar la acción conjunta ante la constante vulneración del espacio de 200 millas marítimas por parte de las grandes flotas de compañías pesqueras extranjeras, los Estados que habían extendido sus derechos de soberanía suscribieron seis nuevos convenios.[5]

Efectivamente, a partir de la década anterior habían comenzado a producirse constates incursiones de flotas atuneras norteamericanas y de otros países, principalmente, en las zonas marítimas de Perú y Ecuador, que operaban sin permiso, lo que dio lugar a su captura e imposición de sanciones

2 Comisión Permanente del Pacífico Sur 2007: 5.
3 Ibíd., pp. 59-68.
4 Arias Shreiber, Alfonso 2001: 52-94.
5 Convenio Complementario a la Declaración de Soberanía sobre la Zona Marítima de 200 Millas, Convenio sobre Sistema de Sanciones, Convenio sobre Medidas de Vigilancia y Control de las Zonas Marítimas de los Países Signatarios, Convenio sobre Otorgamiento de Permisos para la Explotación de las Riquezas del Pacífico Sur, Convenio sobre la Reunión Ordinaria Anual de la Comisión Permanente del Pacífico Sur y Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima. Todos fueron firmados el 4 de diciembre de 1954. Comisión Permanente del Pacífico Sur 2007.

a pesar de las airadas protestas y de las represalias impuestas por Estados Unidos. Conforme las provocaciones fueron aumentando, las coordinaciones entre los tres países se intensificaron como una forma de contrarrestar su embate. Así, en abril de 1955, se decidió contestar de forma conjunta las notas de protesta en contra de la Declaración de Santiago, y ante las dos primeras Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, realizadas en 1958 y 1960, conciliaron posiciones para presentarse como bloque y, de esa manera, defender mejor sus intereses.[6]

Por lo tanto, los intereses alrededor del mar lograron configurar un panorama de cooperación en el que se reconocieron como actores con objetivos y adversarios comunes. Era mejor actuar juntos ante el reto de enfrentar a países con capacidades materiales superiores, aun con las reticencias que una acción conjunta podía suscitar en los Gobiernos y en amplios sectores de sus sociedades. Sin embargo, sería un tanto ilusorio pensar en una cooperación absolutamente armónica y sin resquicios en aquel marco interpretativo sobre el que reposaba el reconocimiento de sus necesidades e intereses. Las disensiones existieron, y es preciso reconocer que aun con el gran mérito que supuso este esfuerzo, ciertas concepciones y actitudes convivieron y, en determinado momento, se superpusieron a este canal de comunicación que se había conseguido formar.

Los límites: la cooperación conflictiva

Ecuador y Perú

Guillaume Long destaca que originalmente Ecuador conocía muy poco sobre el mar y su defensa, y que fue Chile el que insistió en que se uniera a la reunión de Santiago en agosto de 1952.[7]

Resulta improbable, aunque por supuesto no imposible, pensar que Ecuador hubiese dado este paso a petición del Perú, teniendo en cuenta que tempranamente, desde la primera mitad de la década de 1940, después de firmado el Protocolo de Río de Janeiro, en Ecuador comenzaron a surgir las voces que insistían en la necesidad de una reparación por la "mutilación territorial" del que había sido objeto.[8]

Long propone tres cortes analíticos para comprender la política marítima ecuatoriana, uno de los cuales es el factor seguridad, que está directamente vinculado con su relación con Perú, pues se temía que los históricos lazos de amistad entre Santiago y Quito se debilitaran por la cooperación que a nivel bilateral pudieran entablar Lima y Santiago para satisfacer sus pretensiones marítimas.[9] Por otro lado, la capacidad de hacer cumplir la jurisdicción nacional mediante medidas como la incautación y la sanción a aquellos buques atuneros que violaran la zona de las 200 millas, en cierta medida, fue considerada por Ecuador como un punto de competencia en el que ambos Estados podían rivalizar. Ya que Perú había demostrado de forma contundente su disposición a hacer respetar aun por la fuerza sus prerrogativas sobre dicha zona, Ecuador necesitaba urgentemente imitar y si fuera posible superar la habilidad marítima demostrada por su vecino.[10]

Si la década de 1950 fue difícil en cuanto a las relaciones bilaterales, la de 1960 lo fue más, debido a las constantes proclamaciones, declaraciones e intentos de Ecuador por declarar la revisión, la "nulidad" o la "transacción honrosa" del tratado firmado con Perú. Pero en medio del ambiente conflictivo, a fines de esta década, las condiciones

6 Arias Shreiber 2001: 55-56.
7 Long 2010: 331-363.
8 Bákula 2002: 1217.
9 Long 2010: 335, 345-346.
10 Ibíd., p. 348.

comenzaron a mejorar, en gran medida, gracias a la confluencia de posiciones en cuanto a sus objetivos e intereses marítimos, que lograron construir un vaso comunicante entre Quito y Lima. En primer lugar, la necesidad de afrontar con fuerza la creciente agresividad del Gobierno norteamericano, impelido por el *lobby* pesquero, y la aplicación de las enmiendas, suscitó el acercamiento y apoyo mutuo entre ambos países, sobre todo, porque resultaban los más afectados por la política pesquera norteamericana.

> *Pero las situaciones de conflicto seguirán presentándose como retos constantes que medirán la capacidad de los Gobiernos y de las sociedades de superar sus propios marcos de interpretación.*

En segundo lugar, el reforzamiento de la defensa y la protección de sus autoproclamados derechos llevaron a la progresiva radicalización de su posición en cuanto a la interpretación de la categoría jurídica de la zona reivindicada. Fue así como Ecuador definió un mar territorial de 200 millas de extensión mediante el Decreto 1.542, del 10 de noviembre de 1966,[11] lo que puede considerarse, también, como una forma de reivindicación por su "mutilación territorial". Perú, si bien no definió explícitamente las 200 millas como mar territorial, defendió una zona de amplias competencias para el Estado ribereño y, claramente, durante la primera etapa del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, la "tesis peruana" de las 200 millas se convirtió en uno de los pilares fundamentales de su política exterior.

11 Para ver otros decretos legislativos en los que Ecuador declara explícitamente 200 millas de mar territorial, consultar Comisión Permanente del Pacífico Sur 1974.

En este caso, el exacerbado nacionalismo de ambos países, en lugar de obstaculizar la concertación respecto de un asunto de interés común, permitió edificar un canal de comunicación ante el reto que constituía el adversario mayor.

Pero no cabe pensar que el encuentro de una causa común en un asunto específico logró desvanecer las concepciones que se tenía del otro y alterar significativamente el marco de interpretación sobre el que se basaba el análisis de las relaciones bilaterales. Ecuador y Perú fueron aliados, porque sus posiciones e intereses convergieron, pero los problemas y los recelos mutuos seguían latentes debajo de un delgado manto que en cualquier momento se deslizaría. Y, efectivamente, así fue, cuando a fines de 1970, habiendo transcurrido un largo camino juntos, y ya encauzadas, en gran parte, las negociaciones en el seno de la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, afloraron las tensiones.[12]

Chile y Perú

Chile reivindicó sus derechos sobre una zona marítima de 200 millas mediante declaración oficial del 23 de junio de 1947; Perú hizo lo propio el 1 de agosto del mismo año mediante el D. S. N° 781; y desde ese momento, ambos países se embarcaron en la tarea de resguardar sus intereses marítimos. Así, junto con Ecuador, conformaron la Comisión Permanente del Pacífico Sur y coordinaron políticas comunes en cuanto a prevención, sanción, investigación y cuidado del medio marino. Esto también favoreció la construcción de vasos comunicantes y contrarrestó durante un tiempo los recelos mutuos, que, si bien habían amainado después de la firma del Tratado de Lima en 1929, no habían llegado a desaparecer.

Joaquín Fermandois sostiene que la Guerra del Pacífico operó como el más importante "cemento de

12 Long 2010: 354.

la sociedad", que fue, quizás, "[…] el último acto fundacional de Chile como nación", y que sus victorias "[…] crearon una narración mítica en Chile que penetró en lo que se podría llamar 'cultura chilena' […]", de manera que otorgó a Chile "[…] una extraordinaria autoconciencia y seguridad en sí mismo como Estado nacional".[13] En el caso del Perú, podría afirmarse que la guerra es un hito ejemplar en lo que Magdalena Chocano ha distinguido como un rasgo crucial del pensamiento histórico peruano, "su profundo descontento con lo 'acontecido'".[14] Para ambas partes, este episodio constituyó un capítulo central en la construcción de sus discursos acerca de la historia y de la identidad nacional, y si bien no se puede decir que determinó de forma esencial sus relaciones bilaterales, sí las condicionó, en mayor o menor medida, según el contexto y los actores implicados.

Fue a inicios de 1970, durante la primera etapa del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que se esclarecieron las discrepancias con respecto a las posiciones mantenidas por ambos países acerca de la categoría jurídica de las 200 millas. Chile acuñó el término "mar patrimonial" y postuló que los derechos de soberanía del Estado ribereño solo se extendían sobre los recursos y no sobre el espacio marítimo en sí.[15] Perú no concilió con esta posición, y aunque no reclamó oficialmente un "mar territorial", como sí lo había hecho Ecuador, su definición de lo que debía ser el campo de sus competencias en la zona de 200 millas se acercaba más a esta que a la anterior. Las diferencias se manifestaron durante la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, donde Ecuador y Perú, junto con otros países, conformaron el bloque territorialista, mientras que Chile perteneció al grupo que proclamaba un mar patrimonial o una zona económica exclusiva,[16] aun cuando los tres países seguían actuando en el marco de la Comisión Permanente del Pacífico Sur.

La posición más radical por parte del Perú podía comprenderse, al igual que en Ecuador, como una suerte de reivindicación por la "mutilación territorial" que había experimentado, pero, también, como otra oportunidad de superar "lo acontecido": otra oportunidad que no debía desaprovecharse como tantas veces ya se había hecho, porque, para el Perú, el mar no era solo 200 millas de espacio inerte, pues representaba una fuente de subsistencia vital para las poblaciones subalimentadas y de riquezas que podía percibir el Estado para destinarlas a la mejora de las condiciones de vida de la sociedad.

El mar, en ese momento, fue un elemento de "unificación nacional"[17] en torno de una "esperanza", por lo que no era suficiente su explotación económica (lo cual, de repente, bastaba para Chile, debido a su "extraordinaria autoconciencia y seguridad en sí misma como Estado nacional"), sino que era fundamental saber que el mar era peruano. La propuesta chilena, tanto por su contenido como por su procedencia, por lo tanto, no se condecía con los intereses y las necesidades de una nación que buscaba concretar su "destino".

Reflexiones finales

Se ha resaltado que se debe destacar los escenarios de cooperación en las relaciones a nivel regional, de manera que permitan una apertura en las concepciones y caracterizaciones que contribuyeron en el pasado a fomentar los conflictos y alimentar los recelos entre los países vecinos. Pero ello no debe ocultar que los escenarios de cooperación también

13 Fernandois 2005: 36-37.
14 Chocano 1987: 43-60.
15 Vargas Carreño 1973: 78.79.
16 Ferrero Costa 1979: 137-140.
17 Anthony D. Smith 2004: 41-43.

son conflictivos y que su trayectoria depende de las circunstancias que los rodean. Los marcos de interpretación que se construyen mediante el discurso histórico, en varios casos, son lo suficientemente resistentes como para ser modificados por las plataformas de cooperación que se edifican alrededor de ciertos temas de interés común. No obstante, esto tampoco significa que determinan de forma esencial el derrotero de sus relaciones, pues el contexto histórico y los actores implicados condicionan en gran medida su influencia.

Actualmente, las profusas redes de cooperación que se han tejido entre estos tres países alrededor de intereses comunes, así como la progresiva superación de aquellas concepciones que permitieron alimentar permanentemente el conflicto durante el siglo pasado, parecen ser indicadores de que las diferencias que se presenten en el camino buscarán ser resueltas sin afectar sustancialmente otros ámbitos de sus relaciones. Tanto las fluidas relaciones con Ecuador como la decisión de Chile y Perú de llevar a la Corte Internacional de Justicia de La Haya la controversia acerca de sus límites marítimos son reflejos de esta actitud. Pero las reacciones que siguieron a la lectura de la sentencia confirman que ciertas caracterizaciones e imágenes sólidamente construidas siguen vigentes. Los escenarios de cooperación van a continuar fortaleciendo las relaciones, pero las situaciones de conflicto seguirán presentándose como retos constantes que medirán la capacidad de los Gobiernos y de las sociedades de superar sus propios marcos de interpretación.

Referencias bibliográficas

Arias Shreiber, Alfonso (2001). "La Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar y la participación del Perú". Sandra Namihas (ed.), en *Derecho del mar: análisis de la Convención de 1982*. Lima: Fondo Editorial PUCP, IDEI, SPDI, IDEHM, pp. 52-94.

Bákula, Juan Miguel (1985). *El dominio marítimo del Perú*. Lima: Sesator.

..... (2002). *Perú: entre la realidad y la utopía: 180 años de política exterior.* Lima: Fondo de Cultura Económica, Fundación Academia Diplomática del Perú.

Chocano, Magdalena (1987). *Ucronía y frustración en la conciencia histórica peruana*. Lima.

Comisión Permanente del Pacífico Sur (1974). *Legislación marítima y pesquera vigente y otros documentos referentes al Derecho del Mar.* Ecuador. Santiago de Chile: CPPS.

..... (2007). *Convenios, acuerdos, protocolos, declaraciones, estatuto y reglamento de la CPPS*. Guayaquil: CPPS.

Fernandois, Joaquín (2005). *Mundo y fin del mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Ferrero Costa, Eduardo (1979). *El nuevo derecho del mar.* Lima: Fondo Editorial PUCP.

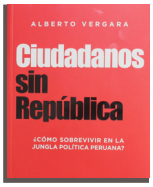
Long, Guillaume (2010). "Ecuador en el mar. Materialismo, seguridad e identidad en la política exterior de un país periférico". En Beatriz Zepeda (ed.), *Ecuador. Relaciones exteriores a la luz del bicentenario*. Quito: FLACSO, AECID, SEGIB, Ilustre Municipio Metropolitano de Quito, pp. 331-363.

Smith, Anthony D. (2004). *Nacionalismo*. Madrid: Editorial Alianza.

Vargas Carreño, Edmundo (1974). América Latina y el Derecho del Mar. México D. F.: FCE.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:
Rodríguez, Gabriela "Relaciones cooperativas-conflictivas: relaciones marítimas entre Chile, Ecuador y Perú ". En *Revista Argumentos*, año 8, n.° 1. Marzo 2014. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/relaciones_cooperativas_conflictivas.html
ISSN 2076-7722

COMENTARIOS DISIDENTES A *CIUDADANOS SIN REPÚBLICA. ¿CÓMO SOBREVIVIR EN LA JUNGLA POLÍTICA PERUANA?*, DE ALBERTO VERGARA



Rolando Rojas*

El libro de Alberto Vergara, *Ciudadanos sin República. ¿Cómo sobrevivir en la jungla po-lítica peruana?*, es un conjunto de ensayos que reflexionan agudamente sobre el poder, la política y los actores que pugnan en el Perú actual. Vergara es un virtuoso de la palabra y entrelaza sus análisis con un sentido del humor que combina referencias musicales y de la jerga popular. Resulta imposible referirse a cada uno de sus planteamientos, de modo que me limitaré a algunos comentarios sobre la tesis que considero más controversial, la que azuza más el diálogo y el intercambio de ideas.

Dice Vergara, aludiendo a una expresión de Alfredo Torres, que el Perú enfrenta una suerte de paradoja del "crecimiento infeliz" debido al desencuentro entre la promesa neoliberal y la republicana. Por promesa neoliberal se entiende básicamente el crecimiento económico y el bienestar material que experimenta el país desde hace casi dos décadas. Esto es calificado por Vergara como un "éxito de la promesa neoliberal". El problema es que al mismo tiempo que dicho "éxito" se vive el fracaso de la promesa republicana, es decir, la frustración de no poder constituirnos como una sociedad de hombres iguales ante la ley, con instituciones políticas representativas y con un sentido de fraternidad general que otorgue estabilidad al sistema político. Así, el neoliberalismo habría cumplido con traer crecimiento, y correspondería ahora consumar la promesa republicana de instituciones fuertes para que seamos completamente felices.

Empecemos con una precisión. El título del libro de Vergara alude al ensayo de Alberto Flores-Galindo "República sin ciudadanos", incluido en *Buscando un inca. Identidad y utopía en los Andes.* Mientras que para Vergara el Perú tiene ciudadanos pero faltan institu-ciones, Flores Galindo no quería decir que existieran instituciones republicanas y debíamos pasar a la etapa de formar ciudadanos. Lo que

* Historiador, Investigador del Instituto de Estudios Peruanos

nos sugería era que una república sin ciuda-danos no era una república. Era un imposible político. Recordemos que su horizonte era el cambio social y no la reafirmación del sistema liberal. En el argumento de Flores-Galindo durante la temprana república hubo un vacío de poder en al ámbito local debido al declive de corregidores, curas y curacas que fue cubierto por los terratenientes, que acumularon poder político gracias a la formación de milicias con las que se plegaron a favor de los cau-dillos. Estos "terratenientes con poder político" (fenómeno desconocido en la época co-lo-nial) prolongaron la servidumbre de los indios y obstruyeron el "imperio de la ley" en el Perú rural, haciendo imposible la constitución de una república en sentido pleno.

> *"Si la ciudadanía supone el ejercicio de derechos políticos y sociales, el neoliberalismo ha tenido efectos regresivos sobre la institucionalidad que protege los derechos de los trabajadores y ha inclinado la balanza de poder a favor del capital."*

Ahora bien, Vergara plantea que una consecuencia del actual crecimiento económico es el afianzamiento de la ciudadanía por la vía del consumo: "el individuo enriquecido o desem-pobrecido es ya más ciudadano" (p. 27), y lo que corresponde sería construir las instituciones que doten de vida política y representación a esos ciudadanos embrionarios. El proble-ma evidente es si la construcción de esa institucionalidad es posible dentro del actual modelo neoliberal. ¿Acaso no se implantó este modelo recortando drásticamente los derechos laborales de los trabajadores? Si la ciudadanía supone el ejercicio de derechos políticos y sociales, el neoliberalismo ha tenido efectos regresivos sobre la institucionalidad que protege los derechos de los trabajadores y ha inclinado la balanza de poder a favor del capital. No se puede soslayar que el neoliberalismo supone también una visión de la política y la sociedad, visión que asume que el gasto en educación y salud públicas resta competitividad a la economía nacional. No es seguro que las instituciones que garanticen el ejercicio de derechos ciudadanos avance significativamente en el marco del actual modelo neoliberal. Por el contrario, para afianzar la ciudadanía será necesario reformar este modelo. Volveré al final sobre este punto.

Un problema adicional a la tesis de Vergara es que no queda claro quiénes son esos "republicanos" que deben hacer del Perú una sociedad de ciudadanos. Mientras que sabemos que los neoliberales que cumplieron con su promesa de crecimiento económico están en el Mi-nisterio de Economía, desde el cual controlan buena parte del Estado, no se identifica a los "republicanos", y se desconoce si cuentan con una organización o liderazgos. Este es un punto problemático, pues por "republicanos" parece que se alude al liberalismo político, cuyo programa es precisamente la democracia, la ciudadanía y el Estado de derecho. Se trata de una cuestión de difícil resolución dadas las transformaciones del liberalismo. En el siglo XIX, el liberalismo político y el liberalismo económico compartían puentes ideológicos y tradiciones programáticos. Ambos formaban parte del "campo liberal", y se puede decir que mientras el primero privilegiaba las instituciones democráticas frente al mercado, el segundo consideraba que el mercado importaba más que una democracia plena. En el siglo XX, el liberalismo político confluyó en la socialdemocracia y construyó en

Europa el Estado de bienestar. El liberalismo económico siguió su propio camino. En las décadas de 1970 y 1980 abdicó de sus elementos democráticos y desmontó las instituciones del Estado de bienestar que habían expandido los derechos sociales y políticos, reconcentrando el ingreso.[1] Esto significó la conversión del liberalismo económico en neoliberalismo. La suerte del liberalismo político se vio comprometida con la debacle del Estado del bienestar y del socialismo realmente existente. En algunos países europeos los ideales del liberalismo político están volviendo a escena, pero eso no parece ocurrir en el Perú. Aquí los liberales com-prometidos con la democracia y la construcción de una sociedad de ciudadanos son básicamente periodistas, profesores universitarios y académicos.

Por otro lado, Vergara califica de "exitoso" el modelo neoliberal. ¿Es tanto así? Es cierto que, comparado con la década de 1980, las reformas neoliberales aportaron estabilidad ma-croeconómica, control de la inflación, incremento de la inversión privada y reducción de la pobreza por la vía del aumento del empleo. Pero ¿qué tan sostenible es este crecimiento? En la historia del Perú contamos con periodos similares de crecimiento asociados a los ciclos de exportación de materias primas (la era del guano, la República Aristocrática y la post Segunda Guerra Mundial) como para no estar advertidos de la vulnerabilidad de este crecimiento. En realidad, nuestro crecimiento se debe, antes que al desarrollo de las fuerzas productivas, al "súper ciclo" de los precios de los *comodities* y del desarrollo de China.[2] Como este crecimiento ocurre paralelamente a la reconcentración del ingreso, se ahondan las desigualdades, y sus beneficios llegan principalmente a los sectores urbanos y mejor vinculados con la economía de exportación. Asimismo, empeoran las condiciones de los sectores que no pueden engancharse con la economía de mercado y deben padecer las con-secuencias de la inflación de precios. Se entiende, entonces, que el modelo no resulte exito-so para el tercio del electorado que voto por Humala en la primera vuela y que una mayoría rechazara en la segunda vuelta a la candidata que representaba la continuidad intacta del modelo neoliberal.

> *La tesis de Vergara presenta la economía y la política como dos dimensiones separadas en la realidad. Ya vino el crecimiento, ahora toca que venga la ciudadanía. Aquí el problema es suponer que se puede hacer economía sin hacer política.*

Una última cuestión es que la tesis de Vergara presenta la economía y la política como dos dimensiones separadas en la realidad. Ya vino el crecimiento, ahora toca que venga la ciu-dadanía. Aquí el problema es suponer que se puede hacer economía sin hacer política. ¿No es acaso la propia tecnocracia neoliberal que creó las "islas de eficiencia" (BCR, Sunat, SBS y otras) la que bloquea las reformas institucionales de sectores como educación y salud? La reciente desavenencia entre el premier Villanueva y el ministro Castilla sobre el sueldo mínimo vital es ilustrativa de que los neoliberales no están dispuestos a ampliar la institucionalidad y la representación en el Estado de

1 Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo. Madrid*: Akal.
2 Campodónico, Humberto. "Se acaba el súper ciclo". *La República*, 10 de febrero de 2014.

sectores sin capacidad de presión. Casi 25 años de neoliberalismo deberían bastar para darnos cuenta de que no llegará una segunda etapa institucional. Como se dijo, para construir institucionalidad y ciudadanía será ne-cesario salirnos del modelo neoliberal. Esto no significa desechar la economía de mercado, sino integrarla a un modelo de sociedad en el que prevalezca la democracia, el bienestar general, la igualdad de oportunidades y el respeto a la diversidad cultural. La economía de mercado no es patrimonio del neoliberalismo, y la administración de economías de libre mercado por "partidos de izquierda" muestra que hacerlo es posible. Quisiera cerrar estos comentarios reseña con una cita de Rousseau, en la que advierte que la democracia no era compatible con las desigualdades, y que pareciera ser escrita para contradecir el credo neo-liberal:

> Y en cuanto a la riqueza, que ningún ciudadano sea suficientemente opulento para poder comprar a otro, ni ninguno bastante pobre para ser obligado a venderse [...] igualdad en los rangos y en las fortunas, sin lo cual la igualdad de derechos y de au-toridad no podría subsistir mucho tiempo.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:
Rojas, Rolando "*Comentarios disidentes a Ciudadanos sin república. ¿Cómo sobrevivir en la jungla política peruana?*". En *Revista Argumentos*, año 8, n.° 1. Marzo 2014. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/comentarios_disidentes.html
ISSN 2076-7722

3 Rousseau, Jean Jacobo (1993). El contrato social o principio de derecho político. Barcelona: Atalaya, p. 62.

Ecuador y Perú: la lógica interna detrás de la paz y la guerra

Paolo Sosa*

Mares, David R. y David Scott Palmer (2012). *Poder, instituciones y liderazgo en la paz y la guerra: aprendizajes de Perú y Ecuador (1995-1998)*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

Durante los últimos años, el diferendo marítimo entre Perú y Chile ha llamado la atención de nuestros analistas y de la opinión pública en general. Con el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, los temas limítrofes parecen cerrarse casi doscientos años después de la independencia. La tensa relación histórica con Chile, especialmente centrada en los legados de la Guerra del Pacífico, han asegurado que este tema haya estado en la agenda pública nacional y, seguramente, devendrá en diversos textos académicos que analicen el proceso histórico, político y legal. En ese sentido, hace falta una mirada comparativa respecto al conflicto con Ecuador y su solución final en 1998, uno de los conflictos fronterizos más antiguos y con más episodios de violencia registrados; por ello, encontrar un libro que aborde esta coyuntura resulta relevante. Sin embargo, no es esta sensación de carencia la que me obliga a reseñar el libro, sino la necesidad de compartir y recomendar su lectura como producto académico en sí mismo. Pocas veces uno se encuentra con un libro que combina de forma efectiva distintos intereses y afinidades académicas en un solo estudio. Esto podría significar un nivel de complejidad bastante alto, enemigo de la difusión en este tipo de textos, sin embargo, el argumento se desarrolla con parsimonia, de forma didáctica y transparente, lo que lo hace un libro interesante tanto para académicos interesados como para lectores no especializados. El libro, concretamente, presenta una investigación acerca de relaciones internacionales cuyo objeto de estudio son las relaciones bilaterales entre dos países limítrofes en América Latina: Perú y Ecuador. No obstante, el libro no solo discurre

* Politólogo, asistente de investigación del IEP.

por la observación de las teorías desarrolladas en esta escuela, sino que atraviesa transversalmente el estudio de ambos casos, resaltando variables internas comúnmente desarrolladas por la política comparada. El resultado es un texto completo que analiza con maestría tanto las relaciones de poder entre países y la coyuntura de la región como las características históricas, sociales y políticas internas de Perú y Ecuador para comprender la estructura lógica de la decisión entre ir a la guerra o desarrollar una estrategia de negociación pacífica. En las siguientes líneas quisiera esbozar algunas de las características centrales del aporte académico del libro, y dejo al lector interesado la posibilidad de descubrir el detallado y bien documentado recuento histórico y coyuntural del caso estudiado, es decir, el conflicto limítrofe entre Ecuador y Perú, que seguramente propiciará más debate y abrirá espacio para nuevas agendas de investigación en las ciencias históricas y sociales.

Entrando en materia, el interés del estudio se centra en comprender la lógica de las relaciones bilaterales durante conflictos territoriales, por ello, los autores analizan los incentivos, que anotaremos más adelante, en función de las características institucionales de cada país por su potencial efecto sobre el comportamiento internacional. Ya antes, Mansfield y Snyder (1995) habían desarrollado un argumento en el que la "imperfección" del sistema de partidos en las nuevas democracias daba paso a la preeminencia de intereses particulares que, cuando tienen vocaciones nacionalistas, pueden apostar fácilmente por una política exterior proclive a la guerra. Mares y Palmer, por su lado, señalan que el caso Ecuador-Perú ilustra que esta propuesta tiene sus límites: la crisis política ecuatoriana y el fujimorato ampararon tanto decisiones bélicas como la negociación pacífica. Las mismas instituciones que otorgan incentivos para la guerra pueden producir la paz, así como dar una resolución definitiva al conflicto (p. 31). ¿Cuál es la relación empírica entre el grado de institucionalización del sistema político y su proyección internacional?

> *El resultado es un texto completo que analiza con maestría tanto las relaciones de poder entre países y la coyuntura de la región como las características históricas, sociales y políticas internas de Perú y Ecuador.*

¿Cuáles son, en ese sentido, las limitaciones concretas en el interior de las instituciones democráticas que saltan a la luz del caso?, encerradas, según los autores, en los incentivos electorales, la política burocrática y los intereses militares. Los primeros están definidos por la limitación democrática y constitucional de los periodos de gobierno, y encierran a su vez el problema de la institucionalización de los sistemas de partidos (Mainwaring y Scully 1995), situación que atañe negativamente a ambos países andinos (Conaghan 1995, Cotler 1995). La política burocrática responde en buena cuenta a la profesionalización del servicio diplomático y la oportunidad de que los ministros de Relaciones Exteriores sean definidos por sus méritos en dicha carrera antes que por sus relaciones con el Gobierno, a pesar del limitado peso político interno que tienen los diplomáticos. Finalmente, los intereses militares responden en buena cuenta a las características propias del control civil sobre las fuerzas armadas y sus prerrogativas (Stepan 1971), situación precaria en algunos países latinoamericanos por las herencias institucionales

de los gobiernos militares del siglo pasado. En ese sentido, los autores señalan que se ha centrado el debate en las prerrogativas bélicas de los agentes militares, sin embargo, en el caso latinoamericano, estos tendrían incentivos para constreñir la acción bélica, puesto que la experiencia señala la posibilidad de debilitamiento en la institución militar, así como recortes concretos en su presupuesto.[1]

> *El resultado es un texto completo que analiza con maestría tanto las relaciones de poder entre países y la coyuntura de la región como las características históricas, sociales y políticas internas de Perú y Ecuador.*

El equilibrio estratégico se obtiene, según estos autores, pensando el poder en términos de recursos militares, diplomáticos y económicos, así como en función de la información sobre la estrategia político-militar utilizada y aquella que está siendo confrontada. Si bien los recursos militares son más fáciles de medir, los autores proponen enfocarse en las enseñanzas de este caso concreto para valorar los recursos diplomáticos y económicos. En ese sentido, el recurso diplomático de ambos países se desarrolló sobre la capacidad y habilidad de obtener apoyo externo para minimizar las críticas a la estrategia usada, tomando en cuenta además el prestigio y poder del país dentro del sistema, pero también en función de su capacidad de sortear las limitaciones y presiones internas. Por otro lado, los recursos económicos no solo fueron utilizados para el financiamiento bélico. La estrategia peruana incluyó el desarrollo de cooperación e integración económica con el objetivo de tener algún grado de influencia sobre el otro país, reduciendo en buena medida los costos de un acercamiento político entre ambos y generando espacio para un escenario de compensación económica en la negociación propiamente dicha.[2]

Finalmente, el liderazgo político tiene una cuota importante para Mares y Palmer, no solo por el cariz presidencialista de la región (Mainwaring y Shugart 1997) y el precario contexto institucional antes señalado, sino sobre todo para entender las variaciones en las posturas de los países sin la mediación de cambios significativos en términos estructurales o de coyunturas regionales. La habilidad para innovar en las estrategias de negociación y la voluntad para asumir riesgos son cualidades que los líderes, explícitamente los presidentes, desarrollan para mediar las limitaciones internas y externas. En contextos en los que la reelección no se permite (Ecuador) y existe un sistema de partidos débil deberían esperarse líderes innovadores y arriesgados, mientras que cuando existe reelección (Perú) los incentivos para el riesgo deben contemplar algún tipo de compensación mayor previa a la reelección o contemplar sistemáticamente el termómetro político.[3]

1 La comparación entre la decisión de Argentina de no enfrentarse a Chile (1978) y sí hacerlo con Gran Bretaña (1982) deja lecciones sobre opciones muy racionales de los militares que, sin embargo, terminan siendo errores costosos (Mares 2001).

2 Puede verse, desde otra perspectiva, el desarrollo integral de la cooperación entre ambos países en Novak y Namihas (2010).

3 Por momentos se extraña más detalles sobre el liderazgo político no solo en función del contexto de tensión limítrofe, sino observando también su rol en otras dinámicas, como la introducción de reformas estructurales y la inestabilidad política durante la década de 1990 (Pérez-Liñán 2009, Dargent 2010), así como el contexto de la política internacional después de la Guerra Fría (Kahhat 2008).

Evidentemente la historia nos ofrece varios matices en este prospecto teórico, sin embargo, el libro propone a partir de su caso de estudio una base sólida y, como dije antes, bien documentada de cómo se desarrollan las relaciones entre estos factores, así como la lógica causal detrás de sus efectos al momento de decidir la política de un país respecto a algún tipo de tensión fronteriza. Una lectura interesada en la investigación encontrará en el libro importantes preguntas y factores a profundizar, ya sea mediante la evaluación del mismo caso o comparando la configuración de estas variables en función del diferendo marítimo con Chile; mientras que una lectura interesada en el ejercicio mismo de la diplomacia encontrará un estupendo documento para su formación y una perspectiva sugestiva sobre los retos políticos de su profesión dentro y fuera del país. Esperemos que ambas lecturas puedan converger en respuestas o revisiones críticas a fin de construir más y mejor conocimiento al respecto.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:
Sosa, Paolo "Eucador y Perú: la lógica interna entre la paz y la guerra". En *Revista Argumentos*, año 8, n.° 1. Marzo 2014. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/ecuador_y_peru.html
ISSN 2076-7722

La revista Argumentos del Instituto de Estudios Peruanos es, desde 2008, una publicación electrónica bimestral de acceso libre. El objetivo de la revista es aportar al diálogo y el intercambio crítico de ideas en el país, desde una perspectiva pluralista e interdisciplinaria.

ARGUMENTOS busca ser un punto intermedio entre el texto académico y el periodístico, que combine la reflexión informada sobre temas de coyuntura con la investigación social sobre nuevos y persistentes problemas en el país. Nuestro público objetivo es amplio: la academia nacional e internacional, estudiantes universitarios, periodistas, políticos e instituciones sociales vinculadas a la investigación y el desarrollo del país.