

Los peruanos y el mundo: opinión pública y política exterior

Farid Kahhat

Introducción

Consultado el personal diplomático de la Cancillería peruana sobre la perspectiva teórica que suscriben en materia de relaciones internacionales, probablemente la mayoría se inclinaría por el realismo de autores como Hans Morgenthau y Kenneth Waltz. Esta presunción se confirma al hacer una revisión de los libros sobre política exterior peruana escritos por algunos de los integrantes más destacados del servicio diplomático de Perú a lo largo de su historia.¹ Eso tiene consecuencias para el papel que debiera concederse a la opinión pública en la definición de la política exterior. Por ejemplo, Morgenthau creía que la intromisión de la opinión pública tendía a reducir la racionalidad de la política exterior. Más aún, respecto a la Segunda Guerra Mundial, llegó a decir lo siguiente: “La selección y la responsabilidad democrática de los funcionarios gubernamentales

¹ Véase, por ejemplo, Carlos García Bedoya, *Política exterior peruana*, Lima, Mosca Azul, 1981, y Juan Miguel Bákula, *Perú: entre la realidad y la utopía. 180 años de política exterior*, Lima, Fondo de Cultura Económica, 2002.

destruyeron la moral internacional como un sistema eficaz de contención”.²

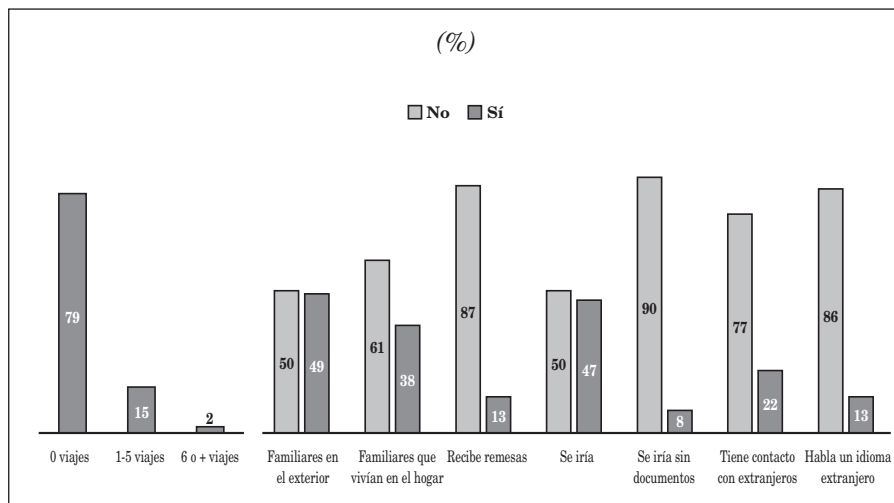
Sin embargo, la presunción de que la mayoría de la población ignora los temas internacionales y opina sobre ellos con base en prejuicios alejados de la razón no parece tener sustento en el caso peruano. Eso es lo que revela el estudio *El Perú, las Américas y el Mundo*,³ basado en una encuesta nacional llevada a cabo en noviembre de 2010 por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Por ejemplo, 62% de los encuestados dice tener interés en las noticias sobre las relaciones de Perú con otros países, y 76% cree que Perú debería tener una participación activa en los asuntos mundiales. Este hallazgo es en sí interesante porque retrata una sociedad peruana que se interesa por lo que ocurre más allá de sus fronteras y piensa que su país debe estar presente en el mundo. El corolario de estas opiniones está en que se cuestionan varias premisas sobre las que actúan los diplomáticos peruanos (por lo general alejados de la opinión pública), mostrándonos que la política exterior de un país, como política pública, no habita en una esfera de autonomía que escapa del escrutinio público.

Los peruanos ante el mundo

Un objetivo central de *El Perú las Américas y el Mundo 2010* es la generación de “datos duros” que nos ayuden a comprender qué tan conectado está el país con el mundo. De acuerdo con los resultados obtenidos, como se observa en la Gráfica 1, el país tiene un bajo contacto con el exterior. Ocho de cada 10 personas

² Citado en Farid Kahhat (comp.), *El poder y las relaciones internacionales. Ensayos escogidos de Kenneth N. Waltz*, México, CIDE, 2005, p. 168.

³ Disponible en la página web del proyecto: www.mexicoyelmundo.cide.edu.

Gráfica 1. Contacto con el exterior

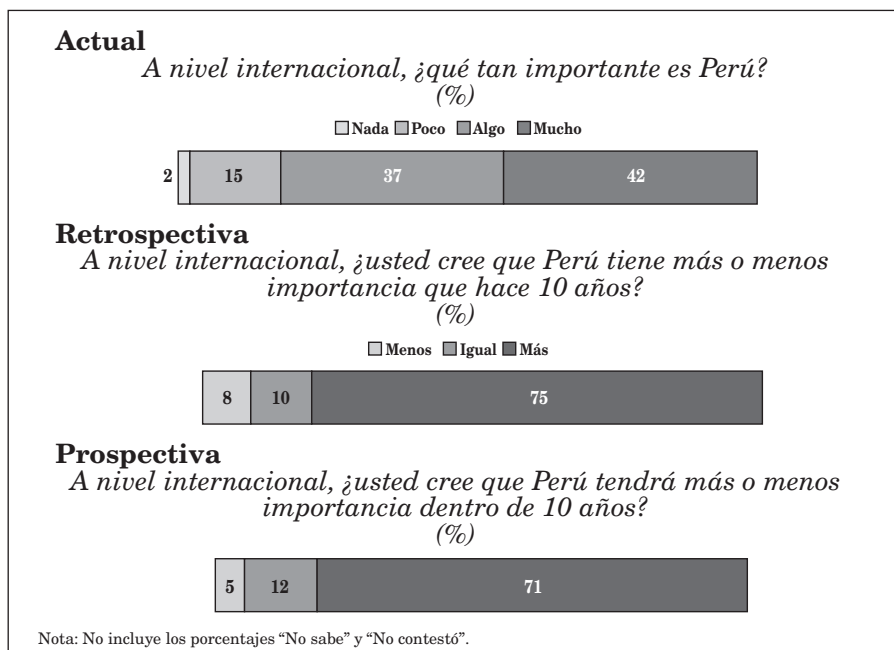
nunca han salido de Perú. Además, la mitad de la población dice no tener familiares en el exterior, porcentaje que aumenta a 61% cuando se le pregunta si algún familiar que vivía en ese hogar ahora está fuera. Solamente 13% de los peruanos recibe remesas,⁴ resultado trascendental no sólo por la lógica secuela económica que implica para el país, sino también por las redes sociales que se extienden y por las que fluyen ideas y conocimientos sobre el mundo (las llamadas remesas sociales). Igualmente, uno de cada dos peruanos dice que no se iría de Perú, y de 47% que sí se iría,⁵ nueve de cada 10 no lo harían sin documentos. Además, 77% no tiene contacto con los extranjeros que viven en el país, contra 22% que sí lo tiene. Por último, 86% no habla una lengua extranjera, y de 13% que sí, 89% habla inglés.

⁴ Países de donde se reciben: Estados Unidos (27%), España (19%), Argentina (16%), Italia (12%), Chile (11%), otros (11%) y Canadá (2%).

⁵ Principalmente a España (27%), Estados Unidos (23%), Italia (10%), Chile (5%), Argentina (5%) y Brasil (5%).

Pero el bajo contacto de la población peruana con el mundo no significa necesariamente que haya una desatención generalizada por lo que ocurre fuera del país, ni que exista sensación de irrelevancia o una mala percepción sobre su importancia en el mundo. Una holgada mayoría opina que actualmente Perú es importante a nivel internacional (79%); un país más importante que hace 10 años (75%), y una nación que tendrá más importancia dentro de una década (71%). Una hipótesis al respecto sería que esta autopercepción positiva está vinculada al humor nacional por el que atraviesa el país andino: un crecimiento económico de 8.8% en 2010 y que, según datos del FMI, crecerá en una década a un promedio anual de 5.72%, por supuesto que construyen premisas optimistas en el ideario colectivo de cualquier país (Gráfica 2).

Gráfica 2. Importancia de Perú

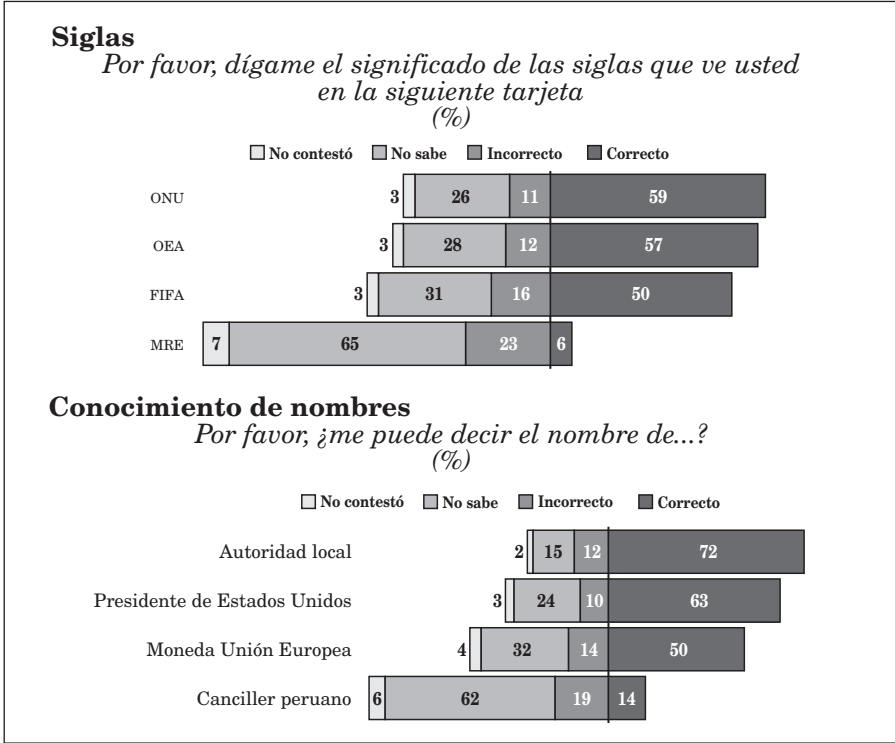


¿Este bajo nivel de contacto con el mundo se traduce en un bajo conocimiento sobre el mismo y sus actores más relevantes? Para averiguarlo preguntamos a los encuestados el significado de ciertos acrónimos y siglas, y encontramos que son más los encuestados que pueden descifrar acrónimos como ONU (59%) u OEA (57%), que los que conocen el significado del acrónimo FIFA (50%). Paradójicamente, sólo seis por ciento de ellos conoce las siglas del Ministerio de Relaciones Exteriores de su propio país (MRE); lo que no queda claro es en qué medida esto es percibido como un problema por esa entidad.

Al canciller peruano no le va muy distinto. Cuando se pregunta por el nombre del ministro de Relaciones Exteriores, 86% lo desconoce y sólo 14% contesta correctamente. En contraste, 72% conoce el nombre de la autoridad local contra 28% que no, 63% sabe quién es el presidente de Estados Unidos contra 37% que no y, como se muestra en la Gráfica 3, cinco de cada 10 personas responden correctamente cuál es la moneda de la Unión Europea.

La encuesta no sólo revela que los peruanos muestran cierto grado de interés por las relaciones de Perú con otros países, sino además que tienen una comprensión matizada sobre los temas que involucran. Ése es el caso, por ejemplo, cuando se les pregunta sobre el libre comercio: 76% de los encuestados cree que beneficia a los países desarrollados. Eso podría ser un problema si los encuestados concibieran el libre comercio como un juego de suma cero, en el que los beneficios que obtiene una de las partes se dan a expensas de las demás. Pero cuando se pregunta si el libre comercio es bueno para la economía peruana, 68% responde afirmativamente. En otras palabras, los encuestados entienden que el libre comercio puede ser un juego de suma positiva, en el cual ganarían todos los involucrados. Son conscientes, sin embargo, que si bien el efecto agregado del libre comercio puede ser positivo, no todos se benefician por

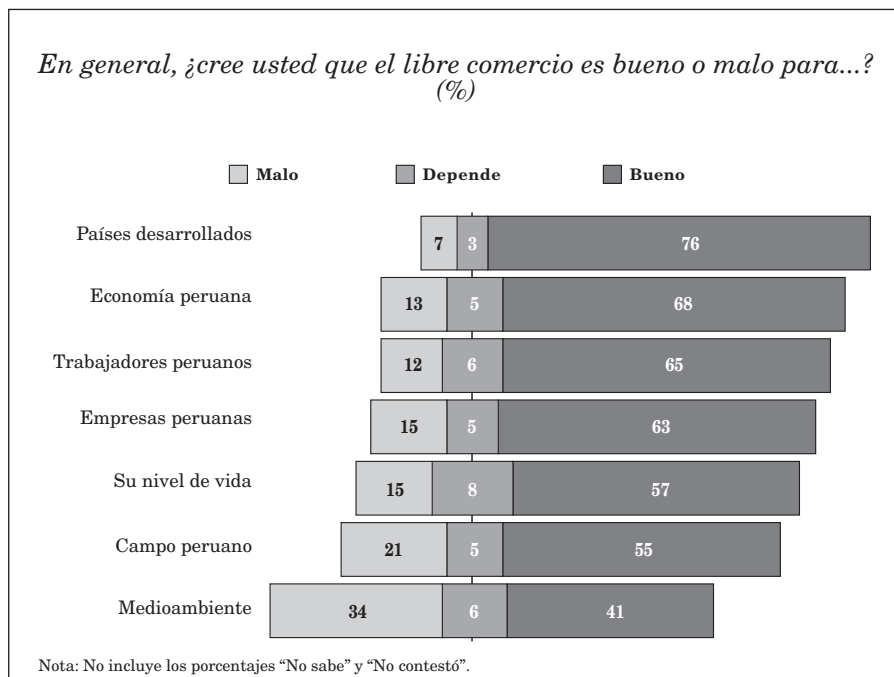
Gráfica 3. Conocimiento



igual (lo cual podría generar conflictos distributivos). Por ejemplo, quienes consideran que el libre comercio beneficia al campo peruano representan 55% del total de encuestados, y sólo 41% considera que el libre comercio beneficia al medioambiente. Así, saben discriminar entre beneficiarios y perjudicados, entre ganadores y perdedores, sopesando a su juicio los que serían los costos y beneficios del libre comercio (Gráfica 4).

Otro matiz relevante tiene que ver con la distribución regional de las respuestas: la opinión según la cual el libre comercio beneficia a la economía peruana es mayor en Lima y

Gráfica 4. Libre comercio



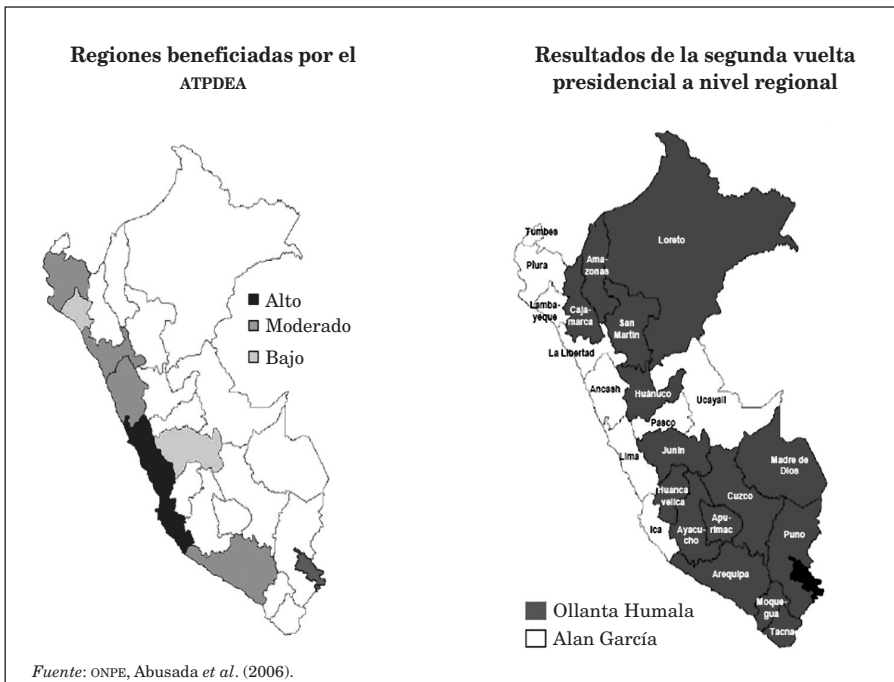
Callao que en otras regiones de la costa peruana, y es mayor en estas últimas que en las regiones andinas y amazónicas de Perú. Ésa es, a su vez, la misma secuencia que se encuentra cuando se pregunta a los encuestados por los beneficios que el libre comercio les reporta a nivel personal. Secuencia que, por último, coincide con la distribución del ingreso entre las distintas regiones.

Todo esto coincide con la información proporcionada por otras fuentes, lo cual revela algunas aristas políticas del tema. Tomemos por ejemplo dos mapas de Perú. El primero de ellos pone de relieve las regiones que obtuvieron beneficios del sistema de preferencias arancelarias concedido por el gobierno

de Estados Unidos (y conocido como ATPDEA, por sus siglas en inglés): salvo dos excepciones, se trata de regiones que poseen una franja costera sobre el Océano Pacífico y que, en general, se encuentran entre las regiones de mayores ingresos en el país.

Ahora bien, si comparamos ese mapa con otro que pone de relieve los resultados en segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2006 (Mapa 1), resulta evidente una tendencia significativa: con sólo dos excepciones, en las regiones que obtuvieron beneficios del ATPDEA, la mayoría de los ciudadanos votó por Alan García, mientras que en las regiones que no obtuvieron beneficios del ATPDEA (que comprende en forma invariable a las regiones más pobres del país), la mayoría de los ciudadanos

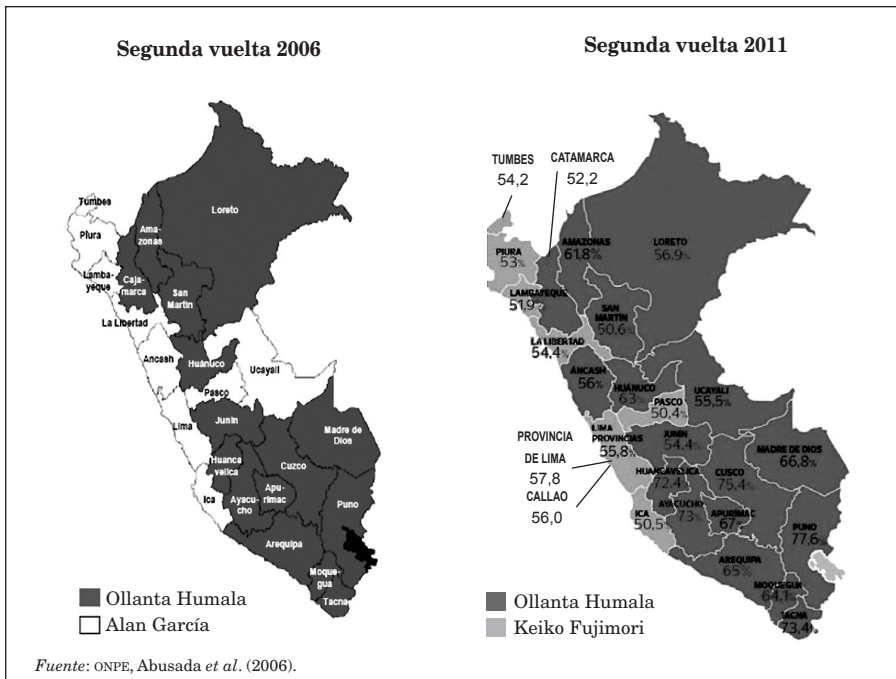
Mapa 1



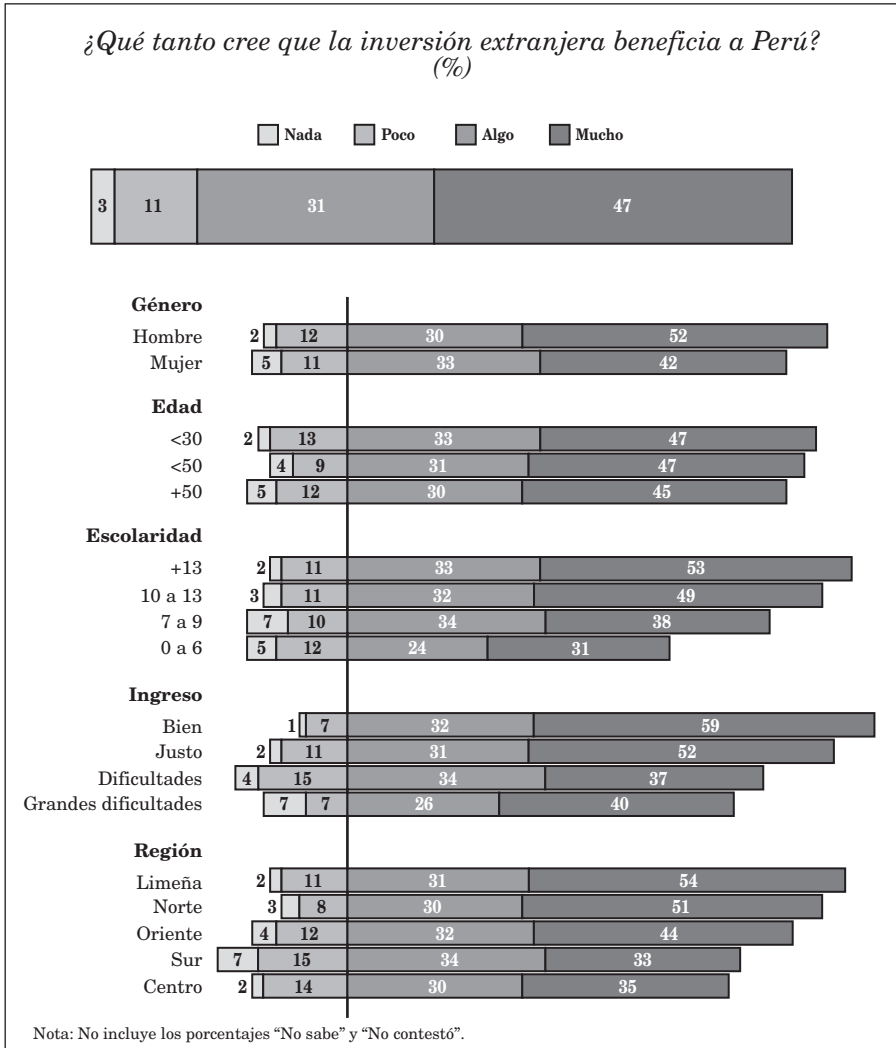
votó por Ollanta Humala. La enorme congruencia entre la distribución regional de beneficios y costos de la apertura comercial con Estados Unidos y la valoración que las personas hacen del libre comercio validan los resultados de la encuesta. Si comparamos a su vez el mapa de los resultados en segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2006 con los de las elecciones de 2011 (Mapa 2), veremos que son muy similares: en 2011 Humala ganó en todas las regiones en las que fue vencedor en 2006, y obtuvo además el triunfo en dos regiones en las que había prevalecido García en 2006.

Cuando son consultados sobre la inversión extranjera, 78% de los encuestados considera que ésta produce beneficios

Mapa 2



Gráfica 5. Inversión extranjera



discernibles para la economía peruana (Gráfica 5). La cifra disminuye en las regiones alto andinas y amazónicas (donde se encuentra una proporción considerable de las zonas rurales de Perú), pero eso podría deberse a la existencia de conflictos

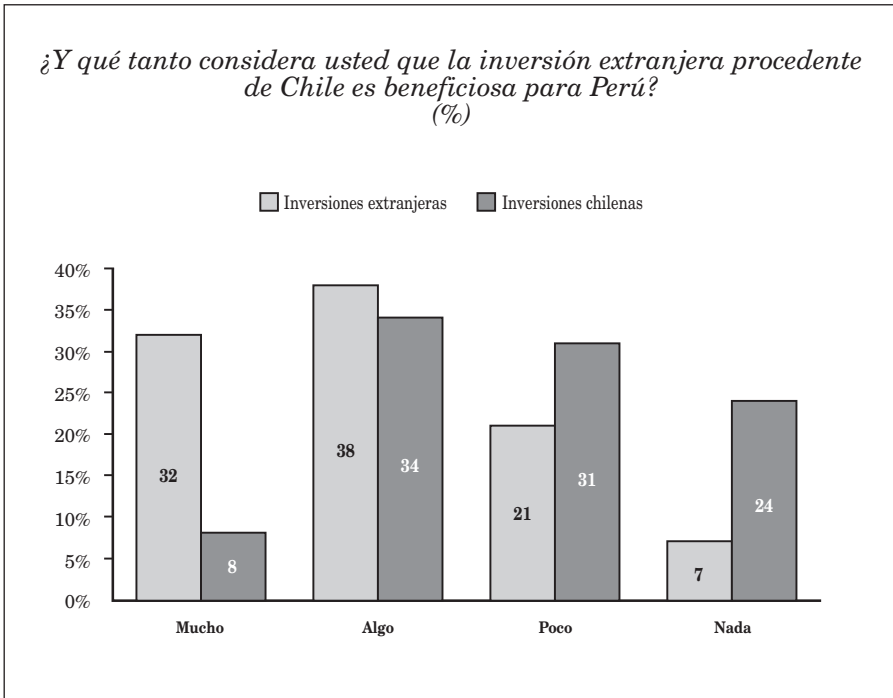
socioambientales en torno a ciertas inversiones en los rubros de minería y energía, antes que a la posibilidad de que la mayoría profese una animadversión ideológica hacia toda forma de inversión extranjera (según un informe de la Defensoría del Pueblo, los conflictos socioambientales representan 48% del universo de conflictos sociales).

En materia de ideas, es el nacionalismo (y no alguna ideología política), el que explica la animadversión de una parte de los encuestados hacia un tipo particular de inversión extranjera: en la encuesta realizada por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú en el ámbito urbano en 2008, mientras 70% creía que la inversión extranjera deparaba beneficios para la economía peruana, sólo 42% creía lo mismo respecto a la inversión extranjera procedente de Chile (Gráfica 6). Por lo demás, en esta materia desaparecen las brechas regionales: una encuesta anterior llevada a cabo por la propia Universidad Católica en la ciudad de Lima encontró que, mientras 89.5% de los encuestados consideraba que la inversión extranjera es favorable para Perú (frente a 8.1% que opinaba lo contrario), sólo 49.5% consideraba que la inversión extranjera procedente de Chile era beneficiosa para Perú (frente a 44.8% que opinaba lo contrario).

Lo anterior ocurre en un contexto de creciente interdependencia económica entre ambos países, lo cual lleva a matizar la premisa según la cual esa interdependencia crea intereses compartidos: en un contexto en el que existe una rivalidad histórica, un diferendo territorial y una diferencia significativa en el gasto de defensa entre ambos países (a favor de Chile), pareciera que parte de los encuestados concluye que una creciente interdependencia económica podría ser una fuente de vulnerabilidad para Perú.

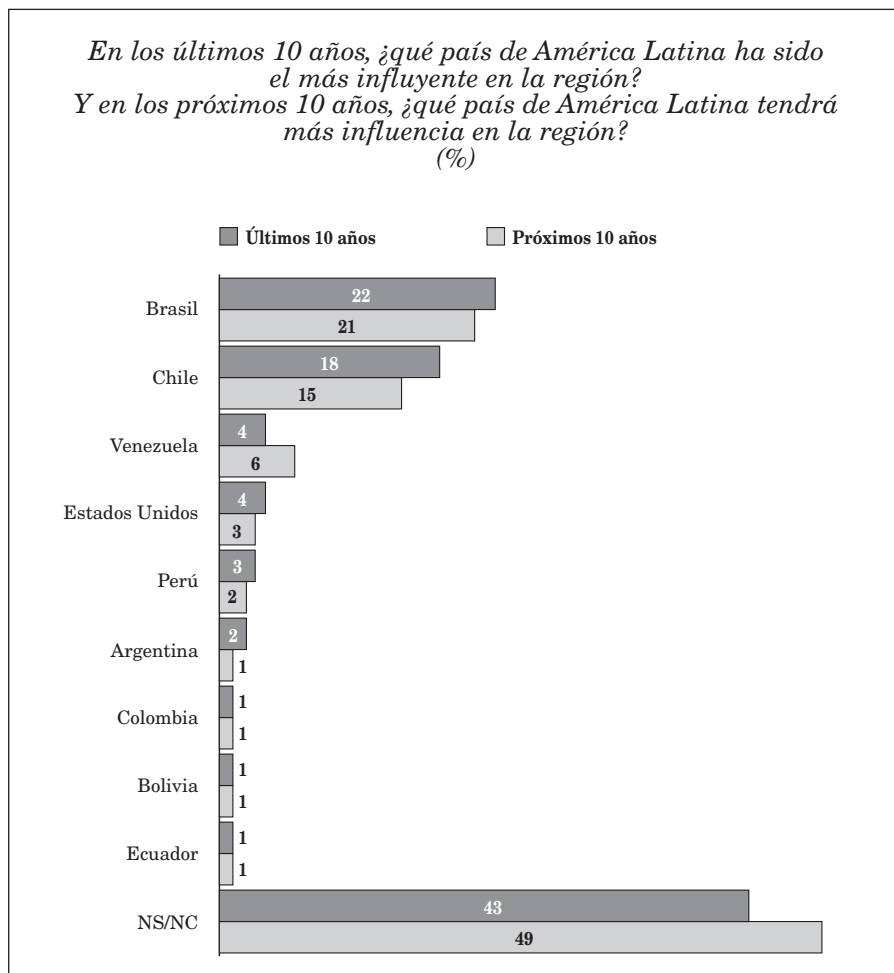
Lo anterior también explica por qué cuando a los encuestados se les pregunta por el país más influyente en América Lati-

Gráfica 6. Inversión extranjera y procedente de Chile (2008)



na ubican a Chile en el segundo lugar, tanto en el pasado como en las proyecciones a futuro, lo cual parecería desproporcionado si no se toma en consideración la naturaleza de la relación bilateral (Gráfica 7). Lo más sorprendente de la respuesta a esta pregunta no es que Brasil sea considerado el país más influyente de la región; es más bien el hecho de que México no aparezca entre los países mencionados, cosa que probablemente hubiera sido diferente si la encuesta se hubiera realizado un par de décadas atrás: la integración creciente de México con América del Norte y un relativo alejamiento de América Latina parecen ser percibidos no sólo como una situación de hecho, sino además como una opción deliberada del Estado mexicano.

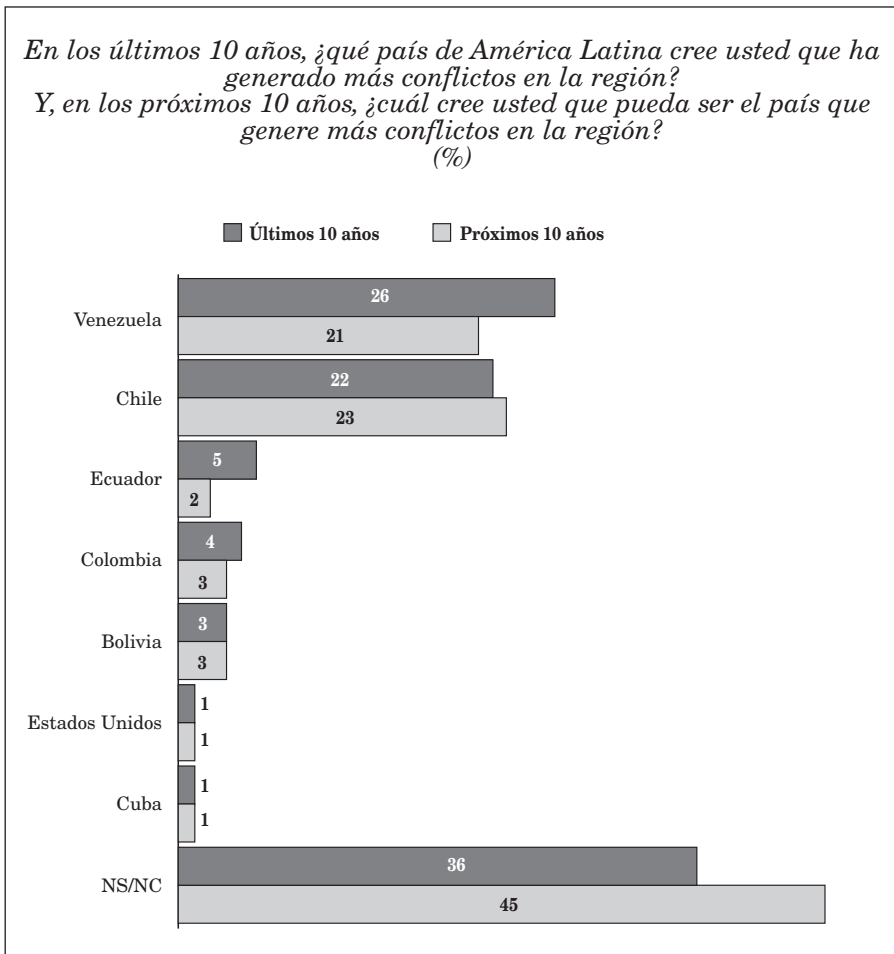
Gráfica 7. Países más influyentes en la región



Otro hallazgo interesante es que, tanto retrospectiva como prospectivamente, la mayoría de los peruanos no sabe o no contesta qué país ha sido y será el más influyente de la región. En el primer caso, 43% no tiene una respuesta, y en el segundo se eleva a casi cinco de cada 10 (49%).

Ahora bien, que un país sea considerado influyente no implica necesariamente que sea objeto de mayor simpatía: podría tratarse de una mera constatación. Brasil no sólo es considerado el país más influyente de América Latina, es además el país latinoamericano del cual los peruanos tienen la mejor opinión (Gráfica 8). Esto contrasta en forma nítida con la imagen de Ve-

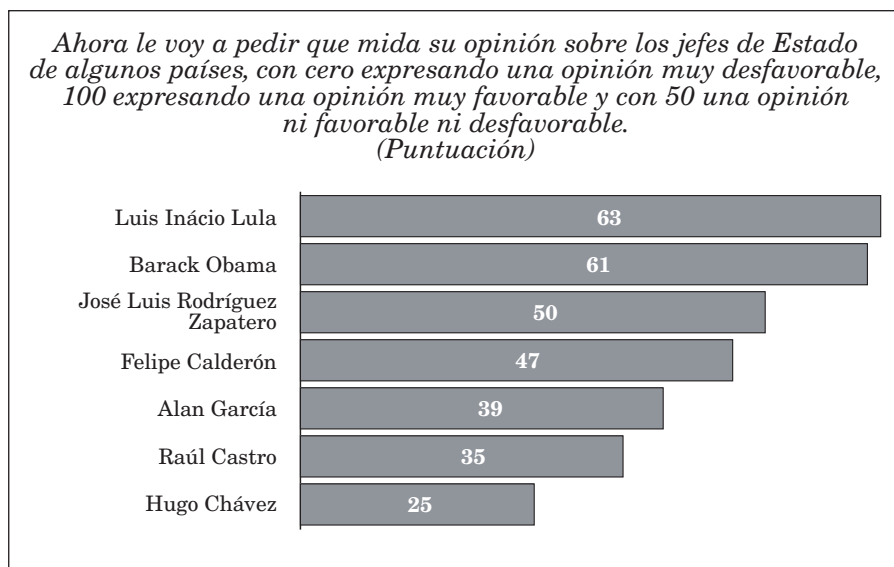
Gráfica 8. Países más conflictivos



nezuela, que aparece como el país que despierta menores simpatías en América Latina, a la par de ser considerado el más conflictivo tanto en la década pasada como en el futuro previsible, mientras que Brasil no aparece en esa lista. Se trata de un resultado contraintuitivo, si se toma en consideración que, entre los países limítrofes, la frontera con Brasil es, por un amplio margen, la más extensa, y que la versión oficial de la historia de Perú alega haber perdido parte de su territorio en el siglo XIX frente a ese país. Con Venezuela, en cambio, Perú jamás sostuvo diferendo territorial alguno, básicamente porque entre ambos países jamás hubo una frontera común (Gráfica 9).

La explicación de esa paradoja parece ser la personificación del Estado venezolano en la figura del presidente Hugo Chávez, quien a su vez es el jefe de Estado de América Latina que menores simpatías despierta en Perú. Brasil, por su parte,

Gráfica 9. Evaluación de jefes de Estado



no sólo tiene una imagen positiva como país (en parte, tal vez, porque las fronteras territoriales se definieron en el siglo XIX, y desde entonces nunca se ha comportado como una potencia revisionista): al momento de realizarse la encuesta, ningún jefe de Estado en el mundo despertaba mayores simpatías en Perú que el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de Brasil. No en vano en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2011, tanto Ollanta Humala como Keiko Fujimori buscaron asociar su imagen a la del presidente Lula en algún momento de la campaña, mientras que sus rivales buscaron asociar la imagen de Humala con la de Chávez. El tema es de interés porque esa asociación parece haber funcionado como estrategia electoral en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2006 (en las que Humala perdió), mientras la asociación con Lula parece haberlo beneficiado en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2011 (en las que fue elegido presidente).

Lo anterior sugiere una encuesta de la empresa Ipsos-Apoyo llevada a cabo poco después de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2011: cuando se les preguntaba a los encuestados a qué gobierno se parecería más el de Humala, si al de Lula o al de Chávez, 43% consideraba que su gobierno se parecería más al de Lula, y sólo 25% creía que se parecería más al de Chávez. Cuando a esos mismos encuestados se les pregunta a cuál de esos gobiernos desea que se parezca el de Humala, 61% preferiría que se pareciera más al de Lula en Brasil, y sólo 11% preferiría al de Chávez en Venezuela.

Continuidad y cambio en las percepciones sobre política exterior

Aunque la encuesta de 2008 no es comparable con la de 2010, dado que la primera cubre únicamente el ámbito urbano de

Perú, mientras que la de 2010 incluye además el ámbito rural, cabe sin embargo hacer algunas acotaciones que nos permitirán evaluar sus hallazgos desde una perspectiva comparada. Comencemos diciendo que había dos razones por las que podría haberse esperado que los resultados de la encuesta de 2008 revelaran un mayor conocimiento e interés sobre temas internacionales, así como una mayor percepción positiva de fenómenos habitualmente asociados con la “globalización” (por ejemplo, el libre comercio o la inversión extranjera).

La primera razón para esperar esos resultados es precisamente el hecho de que la encuesta de 2008 era exclusivamente urbana, mientras que la de 2010 incluía también las zonas rurales: en general, cabía asumir un mayor conocimiento e interés por los temas internacionales, por el hecho de que la población urbana tiene en promedio mayores niveles de educación formal, ingreso y acceso a medios de comunicación que la población rural. Cabía a su vez suponer que la encuesta de 2008 revelaría una mayor percepción positiva de fenómenos como el libre comercio y la inversión extranjera porque, en promedio, la población urbana se beneficia de ellos en mayor proporción que la población rural (aunque eso varía significativamente dependiendo de la zona rural de la que se trate; la costa rural por ejemplo es una fuente de exportaciones agrícolas sensiblemente mayor que la sierra rural).

En segundo lugar, las circunstancias políticas y económicas sugerían conclusiones similares: es decir, cabía esperar un mayor conocimiento e interés sobre temas internacionales en la encuesta de 2008, así como una mayor percepción positiva de fenómenos como el libre comercio y la inversión extranjera. En el plano político, la encuesta de 2008 se llevó a cabo en el mes de septiembre. Es decir, tras la realización en Lima de la Quinta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea en mayo de ese año, y antes de

la 16 Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), también en Lima, en noviembre de 2008. Además, en este mismo mes se llevaron a cabo las elecciones presidenciales de Estados Unidos, las cuales despertaron un interés mayor al habitual tanto por el controversial legado del presidente saliente (por ejemplo, la invasión de Iraq produjo movilizaciones de protesta coordinadas a nivel mundial), como por la expectativa que generó la posibilidad de que Estados Unidos eligiera por primera vez a un presidente afroamericano. En el plano económico, la encuesta se realizó tras cinco años de altas tasas de crecimiento económico, impulsado en gran proporción por las exportaciones primarias.

Por el contrario, en el plano político, la encuesta de 2010 se realizó durante el mes de noviembre. Es decir, entre las elecciones regionales y municipales llevadas a cabo en octubre de ese año, y las elecciones presidenciales y parlamentarias de abril de 2011. Así, como en la virtual totalidad de países del mundo, los procesos electorales tienden a concentrar la atención de la población en los temas de política interna, relegando a un segundo plano los temas de política internacional. En el plano económico, la encuesta de 2010 se llevó a cabo tras la crisis económica internacional de 2009 (que en el caso de Perú supuso un descenso de la tasa de crecimiento de su economía de 8.5% en 2008 a una de 1.5% en 2009). Por último, la crisis internacional también implicó una reducción en las remesas, que constituyen un nexo privilegiado para sectores de menores ingresos con la economía internacional (76% de las remesas en Perú provienen de Estados Unidos y España, dos países en los que la crisis no sólo fue severa, sino que además tuvo como uno de sus puntos de origen al sector inmobiliario, una fuente crucial de empleo para inmigrantes).

En resumen, tanto por los cambios en la población encuestada como por los cambios en las circunstancias políticas

y económicas que rodearon el levantamiento de las encuestas, era razonable prever una reducción en el grado de conocimiento e interés sobre temas internacionales, al igual que en la percepción de fenómenos como el libre comercio y la inversión extranjera. Y, sin embargo, eso no ocurrió, lo que es significativo, dado que uno de los fines medulares de estas encuestas es identificar actitudes sociales acendradas, que trasciendan la coyuntura particular durante la cual se realizó la encuesta. En este sentido, el hallazgo más relevante de esta encuesta es que, pese a cambios significativos en la población encuestada y en la coyuntura política y económica, no existen en lo esencial diferencias significativas en los resultados de ambas encuestas, particularmente en cuanto al nivel de conocimiento, interés y percepción sobre temas de política internacional: las principales tendencias se mantienen en el tiempo, pese a los cambios en las circunstancias.