

**REVISTA PERUANA DE DERECHO INTERNACIONAL**

**ISSN: 0035-0370 / ISSN-e: 2663-0222**

**Tomo LXXVII, enero-abril 2026, No.182, pp. 219-231**

**DOI: <https://doi.org/10.38180/9yajjc31>**



**NEUTRALIDAD ACTIVA, POTENCIAS MEDIANAS Y LA POLÍTICA  
EXTERIOR PERUANA EN LA COYUNTURA INTERNACIONAL  
CONTEMPORÁNEA**

***Elmer Schialer Salcedo\****

Señor Dr. Jorge Talavera Traverso, Rector de la Universidad San Ignacio de Loyola,

Señor Dr. Don Raul Diez Canseco Terry, Fundador y Presidente de la Corporación Educativa Universidad San Ignacio de Loyola,

Señora Doctora Luciana de la Fuente Carmelino, Presidenta Ejecutiva de la Corporación Ejecutiva USIL,

Señor Dr. Ramiro Salas Bravo, Gran Canciller de la Corporación Universidad San Ignacio de Loyola, querido Ramiro,

Señor Canciller de la República, Embajador Hugo de Zela, querido Hugo,

Magnificencias, miembros del Consejo Universitario y del claustro académico de esta Casa de Estudios,

Excelencias, altas autoridades académicas, políticas, civiles, militares y eclesiásticas,

---

\* Ponencia del embajador Elmer Schialer Salcedo con motivo del otorgamiento del grado de Doctor Honoris Causa en la Universidad San Ignacio de Loyola el 17 de diciembre de 2025.

Con la presente ponencia, el autor formaliza su incorporación como Miembro Asociado conforme a lo dispuesto por el Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, mediante Acta del 13 de diciembre de 2018.

Muy queridos familiares y amigos presentes esta noche,

Señoras y señores:

Recibo con profunda gratitud y sincera emoción el tremendo honor que hoy me concede la Universidad San Ignacio de Loyola, al otorgarme el grado de Doctor Honoris Causa. Este reconocimiento, que valoro en su más alto significado, no lo asumo como un mérito individual acabado, sino como una expresión de confianza en una trayectoria dedicada a la defensa de los intereses y promoción de los intereses patrios, al estudio, al servicio público y a la reflexión crítica sobre los grandes desafíos del Perú, particularmente en el ámbito internacional, y en especial en estos tiempos complejos y llenos de desafíos como de oportunidades.

Acepto esta distinción con profunda humildad y con el firme compromiso de que ella ha de reforzar mi responsabilidad intelectual y ética frente a la comunidad académica y al país.

Permítanme, en primer lugar, expresar mi agradecimiento a las autoridades universitarias por esta generosa decisión, así como a quienes, desde la docencia, la investigación y la gestión académica, hacen posible que esta casa de estudios sea hoy un referente de calidad, innovación y proyección internacional en el sistema universitario peruano.

La Universidad San Ignacio de Loyola representa un modelo universitario contemporáneo que ha sabido conjugar, de manera virtuosa, la excelencia académica, la formación integral de la persona y una clara vocación internacional. Desde su fundación, la USIL ha apostado por una educación orientada al liderazgo responsable, al emprendimiento con sentido social y a la inserción del Perú en los grandes circuitos globales del conocimiento, la cultura y la economía.

Su énfasis en la internacionalización, en la investigación aplicada y en el diálogo entre disciplinas refleja una comprensión moderna del rol de la universidad: no solo como espacio de transmisión de saberes, sino como actor estratégico del desarrollo nacional, comprometido con la innovación, la sostenibilidad y la formación de ciudadanos capaces de actuar con solvencia ética y profesional en contextos complejos y cambiantes.

En un mundo marcado por la incertidumbre, la disrupción tecnológica y profundas transformaciones sociales, universidades como la San Ignacio de Loyola cumplen una función insustituible: formar profesionales con competencias técnicas, pero también con conciencia crítica, sentido de responsabilidad pública y apertura al diálogo intercultural. Ese es, sin duda, uno de los mayores aportes de esta institución al país.

En lo personal, este reconocimiento adquiere un significado especial porque proviene de una universidad que entiende el conocimiento no solamente como un ejercicio en pos de la erudición, es decir de la *Universitas Magistrorum et Scholarium en su sentido más clásico sino fundamentalmente como un instrumento de servicio*. A lo largo de mi vida profesional he procurado sostener un diálogo permanente entre la reflexión académica y la práctica de la diplomacia, entre el análisis riguroso y la responsabilidad frente a realidades, desafíos y oportunidades, allí donde me tocó desempeñarme. Que esta casa de estudios considere valiosa esa búsqueda constituye para mí un estímulo profundo.

Permítanme decir que este Doctorado Honoris Causa, es para mí no sólo un reconocimiento al pasado. Sino, sobre todo, una interpelación al futuro. Nos recuerda que el conocimiento conlleva deberes: el deber de pensar con independencia, de hablar con honestidad intelectual, de contribuir al debate público con rigor y de formar, directa o indirectamente, a nuevas generaciones comprometidas con el bien común.

En ese espíritu, renuevo hoy mi compromiso con la educación, con la investigación y con el fortalecimiento de una cultura académica que valore la excelencia, la pluralidad de ideas y el respeto por la evidencia y la razón. Asimismo, reafirmo mi convicción de que la universidad debe seguir siendo un espacio privilegiado para la reflexión crítica, el diálogo democrático y la construcción de propuestas al servicio del desarrollo nacional.

Deseo expresar mi gratitud a mi familia, a mis maestros, a mis colegas y a todas las personas que, a lo largo del camino, han contribuido con su apoyo, su ejemplo y su exigencia intelectual a la labor que hoy se reconoce. Quiero mencionar aquí a dos entrañables colegas y amigos: Ana Cecilia Gervasi y José Antonio Belaúnde, que hoy ya no están entre

nosotros, pero con quienes tuve el honor y la inmensa suerte de sostener charlas maravillosas, riquísimas en su contenido y recibir así, opiniones y consejos invaluable sobre los temas que abordábamos. A quienes me han acompañado en este camino de servicio al Perú, les digo que este honor también les pertenece.

A la Universidad San Ignacio de Loyola, mi reconocimiento y mi respeto. Gracias por este alto honor, que recibo con emoción, responsabilidad y renovada vocación de servicio.

Quisiera ahora, aprovechar vuestra digna presencia esta noche, en esta ocasión tan significativa para mí, para abordar, sin abusar de vuestra generosa atención, es decir de manera somera, algunos principios y conceptos que me ayudaron a llevar adelante la ejecución de la política exterior de la Nación, en el año y mes que tuve el honor de ocupar esa responsabilidad.

## **NEUTRALIDAD ACTIVA, POTENCIAS MEDIANAS Y LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA EN LA COYUNTURA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEA**

### **INTRODUCCIÓN**

El sistema internacional contemporáneo atraviesa una fase de transformación profunda caracterizada por la erosión cada vez más evidente, del orden internacional establecido luego de la II Guerra Mundial, por la intensificación de rivalidades estratégicas entre grandes potencias y la creciente fragmentación, debilitamiento y regionalización de los mecanismos de gobernanza global. En este contexto, los Estados que no forman parte del núcleo hegemónico del sistema —pero que tampoco son actores marginales— enfrentan desafíos estructurales significativos en la definición de sus políticas exteriores. Para estos países, el dilema central no reside únicamente en alinearse o no con una potencia dominante – sea en términos de geografía, matriz cultural o espacios vitales – sino en cómo preservar márgenes de autonomía estratégica sin quedar excluidos de los principales circuitos de cooperación internacional.

En este marco, la noción de *neutralidad activa* adquiere una renovada relevancia analítica y práctica. Lejos de entenderse como una postura de abstención o pasividad, la neutralidad activa constituye una estrategia deliberada de inserción internacional que busca combinar autonomía, participación multilateral y flexibilidad estratégica. Este enfoque resulta particularmente pertinente para los denominados Estados o potencias medianas, cuya influencia en el sistema internacional se expresa menos a través del poder material y más mediante la diplomacia, la especialización funcional y la construcción de consensos.

Analizamos la *neutralidad activa* como estrategia de política exterior y examinamos su vinculación con la teoría de las potencias medianas para evaluar su aplicabilidad al caso peruano en la coyuntura internacional actual. El argumento central es que el Perú, en tanto Estado intermedio con capacidades diplomáticas relevantes pero limitaciones estructurales evidentes, puede encontrar en la neutralidad activa un marco estratégico coherente para fortalecer su autonomía, su credibilidad internacional y su presencia en la escena internacional.

## NEUTRALIDAD ACTIVA: EVOLUCIÓN CONCEPTUAL Y ALCANCE ESTRATÉGICO

Tradicionalmente, la neutralidad es concebida como un estatus jurídico asociado al derecho internacional clásico. Autores como Oppenheim y Lauterpacht la definieron como la obligación de abstención de un Estado frente a conflictos armados entre terceros, acompañada de la prohibición de prestar apoyo militar a las partes beligerantes. Este modelo de neutralidad permanente o también conocida como *neutralidad pasiva*, fue adoptado por Estados como Suiza o Austria, respondía a una lógica de seguridad propia del sistema internacional bipolar y, en algunos casos, del equilibrio europeo en los diversos órdenes que se dieron en ese continente, de manera previa a la Segunda Guerra Mundial (Alcalde, 2017).

Sin embargo, a partir del fin de la Guerra Fría, la neutralidad comenzó a experimentar una transformación sustantiva. Estudios contemporáneos señalan que varios Estados tradicionalmente neutrales adoptaron una

participación más activa en operaciones de paz, misiones humanitarias y mecanismos multilaterales de seguridad cooperativa (Bailes y Cottey, 2006). En este contexto emergió la noción de *neutralidad activa*, entendida no como renuncia a la acción internacional, sino como una forma específica de compromiso autónomo.

La *neutralidad activa* se caracteriza por al menos cuatro elementos centrales. En primer lugar, implica la ausencia de alineamientos militares rígidos, preservando la capacidad de decisión soberana. En segundo lugar, supone un compromiso activo con el multilateralismo y el derecho internacional. En tercer lugar, promueve la diversificación de relaciones exteriores, evitando dependencias estructurales excesivas. Finalmente, enfatiza la especialización diplomática en áreas donde el Estado puede aportar valor agregado.

Desde esta perspectiva, la *neutralidad activa* debe ser comprendida como una estrategia flexible y adaptativa, más que como una doctrina normativa inmutable. Su racionalidad radica en maximizar márgenes de maniobra en un entorno internacional volátil, caracterizado por rivalidades sistémicas, interdependencias politizadas y crisis recurrentes de gobernanza global.

## POTENCIAS MEDIANAS: COMPORTAMIENTO E INFLUENCIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Por su lado, el concepto de potencia media ha sido objeto de un amplio debate teórico en las relaciones internacionales. En sus formulaciones iniciales, autores como el institucionalista británico Carsten Holbraad (1984) tendieron a definir a las potencias medianas en función de criterios cuantitativos, tales como capacidades económicas, militares o demográficas. No obstante, enfoques más recientes han desplazado el énfasis hacia el comportamiento internacional y las estrategias de política exterior.

Autores como Cooper, Higgott y Nossal (1993), asociados con la escuela de pensamiento liberal, sostienen, más bien, que las potencias medianas se distinguen principalmente por su actividad diplomática, su compromiso con el multilateralismo y su disposición a actuar como mediadores o facilitadores en el sistema internacional. Véanse los casos de

Australia y el Canadá, sobre los que estos autores han escrito profusamente. De manera similar, Hurrell (2006) subraya que la influencia de estos Estados se ejerce a través de la construcción de normas, la formación de coaliciones y el liderazgo en agendas específicas, más que mediante la coerción.

En el contexto contemporáneo, la literatura ha incorporado, además, la categoría de potencias medianas emergentes y potencias intermedias periféricas, que es particularmente relevante para regiones como América Latina. Estos Estados operan bajo condiciones de mayor vulnerabilidad estructural, pero pueden ejercer influencia significativa en ámbitos regionales y multilaterales si logran articular estrategias coherentes y sostenidas.

La *neutralidad activa* se inserta de manera natural en este repertorio estratégico. Al evitar alineamientos automáticos y privilegiar la cooperación multilateral selectiva, las potencias medianas pueden desempeñar roles de “puente”, “broker” o “bisagra” entre actores mayores, contribuyendo a la estabilidad sistémica y fortaleciendo su propio posicionamiento internacional.

## LA COYUNTURA INTERNACIONAL ACTUAL Y SUS IMPLICANCIAS ESTRATÉGICAS

Ahora bien, la coyuntura internacional actual se caracteriza por una superposición de dinámicas de competencia, fragmentación y regionalización crecientes. La define, asimismo, una creciente radicalización entre las posiciones de los Estados, lo que hace cada vez más difícil el diálogo y la cooperación, incluso en, o precisamente debido a, aquellos temas, viejos y nuevos, de la agenda internacional, que, por sus tremendas dimensiones o sus características esenciales, son imposibles de abordar con cierto nivel de éxito sin el concurso de todos – o por lo menos, de la mayoría – de los actores internacionales. Las rivalidades estratégicas que hoy presenciamos constituyen el eje central de esta transformación, con implicancias profundas en áreas como el comercio, la tecnología, la seguridad y la gobernanza global, según nos señala Ikenberry (Ikenberry, 2020). Esta competencia ha generado presiones crecientes para que los Estados adopten posiciones alineadas, particularmente en sectores considerados estratégicos.

Paralelamente, se observa un debilitamiento del multilateralismo tradicional, evidenciado en la crisis de instituciones como la Organización Mundial del Comercio y en la creciente instrumentalización política de los regímenes internacionales. A ello se suma una tendencia hacia la regionalización de la política internacional, con bloques y acuerdos subregionales que adquieren mayor relevancia como espacios de coordinación.

Para los Estados intermedios, este escenario incrementa los costos de alineamientos rígidos y reduce la eficacia de estrategias basadas exclusivamente en la dependencia de un socio dominante. En este contexto, la *neutralidad activa* emerge como una respuesta racional que permite gestionar interdependencias, diversificar vínculos y preservar autonomía sin renunciar a la participación internacional.

#### Voy ahora a referirme brevísimamente a LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA: TRADICIÓN, CAPACIDADES Y LÍMITES

La política exterior del Perú ha estado históricamente orientada por principios de autonomía relativa, de solución pacífica de controversias y de respeto al derecho internacional. Desde los albores de la República, hemos tenido una participación activa y consistente en la formación de mancomunidades más allá de los ámbitos nacionales; hemos estado presentes en los foros multilaterales universales y regionales que se formaban; y nos hemos esforzado con tener una diplomacia que ha buscado soluciones efectivas y legítimas, basadas como ya he señalado, en el derecho internacional y en su sostenibilidad en el tiempo.

No obstante, el Perú debe hacer frente aún a limitaciones estructurales significativas. Su alta dependencia de las exportaciones primarias, la baja inversión en ciencia y tecnología, una distribución del ingreso que aún nos ubica a media tabla del coeficiente de Gini, la inestabilidad política interna, por mencionar sólo algunos factores, afectan, como no, su política exterior y su capacidad de acción efectiva en el concierto internacional. Sin embargo, son estos mismos elementos los que, a mi modo de ver, refuerzan la pertinencia de enfoques basados en una neutralidad activa como estrategia diplomática para el Perú, en el marco del orden internacional actual.

## NEUTRALIDAD ACTIVA COMO MARCO ESTRATÉGICO PARA EL PERÚ

Creo que adoptar una estrategia de *neutralidad activa* nos permite “navegar” la coyuntura internacional actual con mayor flexibilidad y previsibilidad. En términos operativos, ella podría estructurarse en torno a cuatro ejes principales: diversificación geoestratégica, diplomacia nicho o de nicho, multilateralismo transicional y el fortalecimiento de nuestra autonomía tecnológica.

El Perú debe intensificar, acrecentar y afirmar sus relaciones con las potencias mundiales y debe hacerlo en forma equilibrada. Debemos procurar mantener márgenes de independencia y autonomía lo suficientemente amplios que nos permitan defender y promover los intereses nacionales a la par que evitamos que se trasladen, al ámbito bilateral, las tensiones y la competencia estratégica que puedan darse entre ellas. Esta gestión de interdependencias múltiples, supone, por ejemplo:

- Ampliar y equilibrar la red de relaciones del Perú con sus principales socios estratégicos, en términos de los diversos ámbitos de cooperación posibles.
- Profundizar nuestros vínculos con el Asia-Pacífico y el Indo-Pacífico, con los países del Golfo, el Medio Oriente, el Asia Central y el África, sin abandonar las relaciones ya consolidadas.
- Reducir paulatinamente la concentración sectorial de nuestro comercio, promoviendo, por ejemplo, exportaciones con mayor valor agregado: agroindustria sofisticada, servicios basados en conocimiento, industrias culturales, economía verde.
- Aprovechar más intensamente los acuerdos comerciales existentes como el CPTPP, la Alianza del Pacífico, el Acuerdo Multipartes con la UE así como la importante red de más de 20 acuerdos comerciales que ya tiene el Perú, aprovechándolos como plataformas de inserción flexible, evitando alineamientos geoeconómicos rígidos.

Desde una perspectiva estratégica, la diversificación que proponemos no busca maximizar ganancias de corto plazo exclusivamente – aunque tampoco se las debe dejar de lado –, sino que trata de minimizar riesgos sistémicos, aumentando la capacidad del Perú para absorber shocks externos sin verse obligado a tomar partido en disputas entre grandes potencias. En este sentido, la seguridad, la defensa, la economía, la tecnología, el conocimiento, etc. se convierten en herramientas de política exterior, coherentes con una *neutralidad activa y pragmática*.

*Por su parte, una diplomacia nicho, debemos entenderla como la capacidad de un Estado de tamaño medio de construir influencia internacional a partir de áreas específicas de especialización, allí donde posee ventajas comparativas, legitimidad o credibilidad técnica.*

Para el Perú, la *neutralidad activa se fortalece cuando el país es percibido como un proveedor de bienes públicos internacionales*. En ese sentido, la diplomacia de nicho podría articularse en torno a ámbitos como:

- Seguridad alimentaria y agricultura sostenible, dada la biodiversidad, los saberes ancestrales y la experiencia en adaptación climática que poseemos.
- Diplomacia climática, en tanto que el Perú es un país megadiverso y uno de los tres o cuatro países con mayor vulnerabilidad al cambio climático.
- Gobernanza oceánica y protección del Pacífico Sur, incluyendo pesca sostenible y lucha contra la pesca ilegal, tanto en su Dominio Marítimo como en alta mar.
- Gestión de riesgos y desastres naturales, área en la que el Perú ha desarrollado capacidades institucionales relevantes.
- Patrimonio cultural y diplomacia civilizatoria, proyectando su rica identidad cultural como un potente activo de soft power internacional.

Esta especialización permite al Perú participar activamente en la gobernanza global sin necesidad de alineamientos ideológicos, generando espacios de cooperación transversal entre actores que quizás presenten intereses divergentes entre sí. La diplomacia nicho refuerza así la *neutralidad activa al convertir al país en un interlocutor necesario*.

Por su lado, el Multilateralismo en un orden internacional fragmentado debe adaptarse a él, promover que se re-evalúen sus objetivos bajo los nuevos contextos, que se adapten sus estructuras institucionales, así como los medios de los que dispone. De lo contrario, se corre el riesgo de decaer en una irrelevancia y marginalidad crecientes.

Para el Perú, como potencia media regional, ello implica una formidable oportunidad de participar activamente y, venido el caso, incluso de liderar estos procesos de cambio allí donde sus capacidades materiales o aquellas políticas y diplomáticas se lo permitan. Por ello debemos,

- Invertir capital diplomático en los foros multilaterales y en sus procesos de adaptación y cambio. Particularmente relevante lo será en organismos donde nuestra voz tenga mayor presencia, como APEC, Alianza del Pacífico, OMC, OEA o los AMUMAS, los mecanismos ambientales.
- Construir coaliciones flexibles con otros Estados de tamaño medio o afines, en función de intereses específicos y no necesariamente de alineamientos permanentes.

Este multilateralismo transicional, como se le podría llamar, guarda coherencia con una estrategia de *neutralidad activa*. Al Perú le permitiría defender principios como la legalidad internacional, la solución pacífica de controversias, la soberanía, etc. sin quedar atrapado en lógicas de bloques. Se trata de un multilateralismo instrumental, no ideológico, orientado a resultados y a la preservación del interés nacional.

Finalmente, tenemos el fortalecimiento de la autonomía tecnológica, es decir, de nuestra soberanía en un mundo digitalizado

En la actualidad, la tecnología digital se ha convertido en un campo de disputa geopolítica, donde la dependencia excesiva de proveedores externos puede traducirse en vulnerabilidades políticas, económicas y de seguridad.

Para un país como el Perú, la *neutralidad activa* no exige autosuficiencia tecnológica, pero sí una autonomía funcional mínima, que permita:

- Diversificar proveedores tecnológicos en áreas críticas como las telecomunicaciones, ciberseguridad o infraestructura digital.
- Desarrollar capacidades nacionales en innovación, ciencia aplicada y transferencia tecnológica, especialmente en sectores estratégicos.
- Proteger datos, infraestructura crítica y soberanía digital, evitando dependencias irreversibles.

Este fortalecimiento debe ser realista, orientado a nichos - o focos - y alineado con los demás ejes estratégicos. Es una tarea que concierne a todos los sectores nacionales: público, privado, empresarial, académico, científico, etc. En el campo de la diplomacia, palabras y conceptos tales como inteligencia artificial, gobernanza digital global, diplomacia digital o tecnodiplomacia – conceptos cercanos entre si pero a la vez profundamente distintos – deben ser incorporados como ámbitos de negociación e instrumentos de gestión en la política exterior, es decir, como *moneda corriente* de la acción externa. Nos resulta claro, que una mayor autonomía tecnológica amplía el margen de decisión soberana del Estado y reduce la presión exterior para alinearse con una u otra potencia tecnológica dominante

## CONCLUSIÓN

Para concluir, la *neutralidad activa* no constituye una postura de evasión, ambigüedad o aislamiento, sino una estrategia deliberada de acción autónoma en un sistema internacional fragmentado.

Para Estados intermedios como el Perú, la neutralidad activa representa, a mi modo de ver, una oportunidad para fortalecer la coherencia de su política exterior, ampliar sus márgenes de maniobra y proyectar una imagen de actor confiable y constructivo. Es una estrategia que contribuye a la mejor defensa de los intereses nacionales y a una significativa participación peruana en la gobernanza regional y global.

Muchas Gracias

**REFERENCIAS**

- Alcalde Cardoza, Javier (2017). *Las Potencias del Cambio. Rusia, India y China en la Transformación del Orden Internacional*. IDEI-PUCP
- Bailes, A. J. K., y Cottey, A. (2006). *Regional security cooperation in the early 21st century*. Routledge.
- Cooper, A. F., Higgott, R. A., y Nossal, K. R. (1993). *Relocating middle powers: Australia and Canada in a changing world order*. UBC Press.
- Holbraad, C. (1984). *Middle powers in international politics*. St. Martin's Press.
- Hurrell, A. (2006). Hegemony, liberalism and global order: What space for would-be great powers? *International Affairs*, 82(1), 1–19.
- Ikenberry, G. J. (2020). *A world safe for democracy: Liberal internationalism and the crises of global order*. Yale University Press.